

NR.1/2013

FONDATA NEL 1931 DAL  BANCO DI NAPOLI

RASSEGNA ECONOMICA

RIVISTA INTERNAZIONALE
DI ECONOMIA E TERRITORIO

AMPIEZZA E DINAMICHE
DELL'ECONOMIA SOMMERSA ED ILLEGALE

srm 



La Rassegna Economica – di proprietà Intesa Sanpaolo – è nata nel 1931 per volontà del Banco di Napoli. Dal 2004 è curata da *SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno*.

SRM è un Centro Studi collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo ed ha come obiettivo la creazione di valore aggiunto nel tessuto sociale ed economico del Mezzogiorno, nella sua dimensione europea e mediterranea, facendo leva sul miglioramento della conoscenza del territorio e sulla sua capacità di proposta, anche operando in rete con altre istituzioni di ricerca. SRM, che vanta un consolidato know-how in campo di studi e ricerche sull'economia meridionale, costituisce un osservatorio privilegiato di valutazione e di analisi dei fattori critici e di successo delle politiche di sviluppo del territorio. Gli studi e le ricerche sono orientati a studiare le Infrastrutture, la Finanza Pubblica e le Public Utilities, l'Economia delle Imprese e il Terzo Settore, le dinamiche dell'Economia dei paesi del Mediterraneo e loro interazioni con l'Italia e il Mezzogiorno. Oltre alla Rassegna Economica, SRM pubblica la rivista *Dossier Unione Europea* e un focus on-line sull'economia delle regioni meridionali.

Presidente:

Paolo Scudieri

Consiglio Direttivo:

Francesco Saverio Coppola, Gregorio De Felice, Franco Gallia,
Adriano Giannola, Pierluigi Monceri, Marco Morganti, Piero Prado

Collegio dei Revisori:

Danilo Intreccialagli (Presidente), Giovanni Maria Dal Negro, Lucio Palopoli

Direttore Generale:

Massimo Deandreis

Soci fondatori e ordinari

INTESA  SANPAOLO

 BANCA DELL'ADRIATICO

 BANCO DI NAPOLI

IMI INVESTIMENTI



BANCA DI NAPOLI



BANCA
DI CREDITO SARDO

E con il contributo della



SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno

via Toledo, 177/178
80134 Napoli - Italy
Tel. +39 081 7913761
rassegna@sr-m.it
www.sr-m.it

AZIENDA CON SISTEMA
DI GESTIONE QUALITÀ
CERTIFICATO DA DNV
= ISO 9001 =


Associato
All'Unione Stampa Periodica Italiana
(USPI)

NR.1/2013

FONDATA NEL 1931 DAL  BANCO DI NAPOLI

RASSEGNA ECONOMICA

RIVISTA INTERNAZIONALE
DI ECONOMIA E TERRITORIO

AMPIEZZA E DINAMICHE
DELL'ECONOMIA SOMMERSA ED ILLEGALE

srm 

RIFERIMENTI REDAZIONALI

Rassegna Economica
SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno
Via Toledo 177/178
80134 Napoli
Italy

Direttore Responsabile:
Massimo Deandreis

Redazione:
Salvio Capasso, Olimpia Ferrara (Coordinamento editoriale)
Raffaella Quaglietta (Segreteria di redazione)

Recapiti:
Tel: +39 081 7913761
Email: rassegna@sr-m.it; r.quaglietta@sr-m.it

NOTE

Rassegna Economica è disponibile anche in versione elettronica alla pagina:
<http://www.sr-m.it/numeri-rassegna/>

Gli iscritti alle liste di distribuzione della rivista cartacea sono tenuti ad informare tempestivamente la redazione di eventuali cambi di indirizzo.

Gli articoli proposti per la pubblicazione devono conformarsi alle norme redazionali disponibili al seguente indirizzo:
<http://www.sr-m.it/images/stories/allegati/norme%20di%20redazione%20rassegna.pdf>

*Le opinioni espresse negli scritti pubblicati in questo periodico impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.
La riproduzione degli articoli è consentita esclusivamente con citazione della fonte.*

Rassegna Economica

*Pubblicazione periodica
Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno*

*Direttore Responsabile
Massimo Deandreis*

ANNO LXXVI

N. 1 - 2013

AMPIEZZA E DINAMICHE DELL'ECONOMIA SOMMERSA ED ILLEGALE

Massimo Deandreis Introduzione 5

PARTE I

IL PESO DELL'ECONOMIA "SOMMERSA ED ILLEGALE"

Giuseppe Bocuzzi Illegalità, crescita economica e azione 11
Giovanni Iuzzolino antiriciclaggio: principi teorici e nuove
Gian Paolo Sarnataro evidenze empiriche

Maurizio Vallone Il "valore" del Sommerso 49

PARTE II

L'ECONOMIA ILLEGALE

Anna Rita Germani Waste and Innovation. The Role of 69
Cesare Imbriani Organized Crime in a Dualistic
Piergiuseppe Morone Economic System
Filippo Reganati

Michele Mosca L'economia sociale come antidoto 97
Marco Musella all'economia criminale

Giacomo Di Gennaro Estorsioni ed usura: 109
l'impatto distorsivo delle attività illegali dei
clan di camorra sull'economia
regionale campana

PARTE III

LA CORRUZIONE E LE ATTIVITÀ ECONOMICHE

Massimo Finocchiaro Castro Performance nella realizzazione dei lavori 149
Calogero Guccio pubblici e corruzione: un'indagine empirica
Ilde Rizzo

Maurizio Lisciandra Emanuele Millemaci	A Panel Investigation on Corruption and Economic Growth: the Case of the Italian Regions	169
Riccardo Achilli	Crescita economica ed illegalità economica ed amministrativa: alcuni spunti sulle relazioni reciproche	187
PARTE IV IL SOMMERSO		
Giuseppe Vitaletti	L'evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l'emersione	205
Salvatore Capasso Stefano Monferrà Gabriele Sampagnaro	Economia sommersa e credito bancario: quale relazione?	225
Antonio Thomas	Effetti e contingenze dell'economia sommersa nella prospettiva dello sviluppo integrale delle aziende	241
PARTE V MODELLI TEORICI E CONFRONTI INTERNAZIONALI		
Claudio Quintano Paolo Mazzocchi	Non-Observed Economy and Public Governance in EU Countries	259
Rajeev K. Goel James W. Saunoris	Military in Politics and Geographic Location: Effects on Corruption	279
Carmelo Petraglia Francesco Purificato	Corruption in a simple Keynesian model of Income Determination	295
Notizie sugli autori		311

INTRODUZIONE

Sommerso e illegalità sono tra i temi più dibattuti nel panorama economico e sociale internazionale, dalle cronache dei giornali, ai processi nei tribunali, dagli operatori economici, per finire, agli studi di criminologia delle università. Nonostante ciò, non se ne conosce approfonditamente il valore economico, la reale localizzazione e distribuzione territoriale, la tipizzazione e la diffusione dei fenomeni e, soprattutto, l'evoluzione che questa economia “ombra” ha realizzato nel tempo e, tutto questo, soprattutto in Italia e nel Mezzogiorno.

L'obiettivo esplicito di questo numero della Rassegna Economica è appunto quello di valutare il fenomeno e portare all'attenzione, di quanti operano a vario titolo nel settore e non solo, della sua rilevanza ma anche delle reali possibilità di ridurre gli effetti e la portata di un fenomeno così complesso e resistente. Obiettivi tanto chiari nell'esposizione quanto estremamente complessi nella realizzazione e che hanno comportato un lavoro di ricerca particolarmente articolato e variegato.

L'attività di studio, sintetizzata in questo numero, è espressione quindi del lavoro di economisti afferenti ad istituti nazionali ed internazionali di ricerca che, da tempo, si occupano di approfondire le “attività economiche svolte contro le norme di legge o regole fiscali” che rappresentano un vasto sottoinsieme della cosiddetta economia non direttamente osservata *Non-Observed Economy*, (NOE).

Tali fenomeni economici non osservati, comprendono due diverse tipologie di attività commerciali e produttive che generano comunque PIL aggiuntivo: da una parte vi sono le attività derivante dall'illecito svolte attraverso scambi consensuali (ad esempio scambio di merce rubata), dall'altra c'è l'economia sommersa - che è invece integralmente inclusa nella NOE - e che è costituita dall'insieme delle attività comunque legali ma svolte contravvenendo a norme fiscali o contributive.

Da questi due macro-blocchi deriva la struttura di questo numero di Rassegna che è articolato in cinque parti: il **peso dell'economia sommersa e illegale** che propone una valutazione complessiva del sommerso e dell'illegale espressa in termini quantitativi; l'**economia illegale** dove si approfondiscono tra l'altro eventuali antidoti e forme di governo del territorio; la **corruzione** dove si prospettano analisi micro e macro di un fenomeno complesso che sfocia poi nell'illecito; il **sommerso** nelle varie forme che esso può assumere, da quello fiscale, al legame con il mondo della finanza, dalle tematiche aziendale a quelle specificatamente territoriali. Nell'ultima parte poi vengono proposti approfondimenti di alcuni **modelli teorici** ed anche un **confronto internazionale** tra paesi sui temi dell'economia sommersa e illegale.

Ogni articolo esamina quindi un particolare aspetto dell'economia “ombra”: l'ammontare, i margini di diffusione e crescita, le nuove frontiere del sociale per contrastarla, il ruolo della governance e le policy, l'internazionalizzazione del fenomeno, il suo valore sistemico e taluni aspetti infrastrutturali.

La prima parte del lavoro introduce lo schema interpretativo usato per l'analisi complessiva: l'economia "ombra" vista come *freno* alla crescita e occupazione. Giuseppe Boccuzzi, Giovanni Iuzzolino e Gian Paolo Sarnataro della Banca d'Italia inquadrano il tema evidenziando i tanti modi attraverso i quali il mancato rispetto delle regole ostacola la crescita. L'articolo fornisce una dimensione dell'economia irregolare e dei canali con cui essa agisce sull'economia legale, frenandone la crescita o intervenendovi direttamente grazie al riciclaggio di capitali. Si tratta di una economia che tra sommerso e illegale è pari in Italia ad $\frac{1}{4}$ del PIL; una cifra che da sola fa pensare alla rilevanza del problema. L'articolo inoltre misura l'incidenza delle varie tipologie e gradi di economia illegale in diverse aree geografiche. All'interno del nostro Paese, la presenza di comportamenti criminali di particolare gravità si distribuisce in modo geograficamente eterogeneo anche all'interno della vasta area meridionale: una correlazione negativa tra indicatori di sviluppo economico e presenza di alcune tipologie di crimini appare evidente. I canali di trasmissione degli effetti negativi dell'illegalità sull'economia sono numerosi. Nel complesso, le regioni meridionali sembrano aver subito una deviazione verso il basso del loro sentiero di sviluppo.

Nell'articolo di Maurizio Vallone Direttore del Servizio Controllo del Territorio del Dipartimento della Pubblica Sicurezza di Roma già Capo Centro della DIA di Napoli, ci si cala sugli elementi concreti dell'"economia nera" e viene messo chiaramente in evidenza il danno economico provocato dall'attività criminale che si articola in numerosi rivoli e aumenta di intensità soprattutto quando si lega all'aspetto finanziario. Un aspetto positivo viene, però, messo in luce dall'autore: oggi, a differenza che in passato, gli "utili" dell'attività illecita si sono ridotti a causa dell'attività della magistratura e delle Forze dell'Ordine che, anche attraverso i sequestri dei patrimoni illeciti, hanno fortemente indebolito i clan camorristici riducendo i loro "attivi di cassa" che pure restano considerevoli e diffusi.

Nella seconda parte si affronta il tema dell'economia illegale. Nell'articolo di Cesare Imbriani, Anna Rita Germani, Piergiuseppe Morone e Filippo Reganati, essa è infatti al centro del dibattito in cui si confrontano il tema moderno e quanto mai attuale delle nuove eco-mafie. Gli autori mettono in evidenza come la gestione dei rifiuti sia divenuta infatti il nuovo *business* della criminalità organizzata principalmente a causa della mancanza di strumenti sanzionatori appropriati. Mentre nel *paper* di Michele Mosca e Marco Musella, si evidenzia che un possibile antidoto all'economia nera sia dato dallo sviluppo delle attività sociali. Le imprese sociali, testimoniano gli autori, con la loro capacità di organizzare su basi diverse la produzione di beni e servizi generano infatti processi concreti di ricostruzione e manutenzione di quella coesione sociale che la criminalità organizzata tende a distruggere. Chiude l'approfondimento sui temi dell'illegalità l'articolo di Giacomo Di Gennaro che mette in evidenza, attraverso l'esame del caso Campania, come il crimine organizzato sia una vera e propria minaccia per la vita democratica per i danni di diversa natura e i costi che genera. Chiarisce i tipi di mercato, i meccanismi

organizzativi dei clan e descrive attuale incertezza ambientale e dell'arretramento delle opportunità economiche e di investimento proprie dell'area campana.

Nella terza parte si approfondiscono temi di natura più empirica. L'articolo di Massimo Finocchiaro Castro, Calogero Guccio e Ilde Rizzo approfondisce il legame tra infrastrutture e corruzione. Il lavoro analizza empiricamente la relazione tra la performance nella realizzazione di infrastrutture, in particolare stradali e autostradali, e le caratteristiche ambientali nell'area in cui l'infrastruttura è localizzata. Essi dimostrano - seppure con le debite cautele del caso - che al crescere degli indici di corruzione, la performance peggiora. Maurizio Lisciandra ed Emanuele Millemaci entrano poi nell'analisi dell'impatto della corruzione sulla crescita economica. L'analisi empirica su un lungo arco temporale (1968-2005) svolta a livello regionale mostra come le differenze nei livelli regionali di corruzione sembrano non spiegare i differenti tassi di crescita che invece si riscontrano tra paesi che hanno regolamentazioni, caratteristiche e strutture produttive differenziate. Riccardo Achilli invece, mostra come l'effetto dell'illegalità economico/amministrativa sulla crescita sia differenziato a seconda della fase di sviluppo capitalistico di un'economia, e come, nell'attuale fase del nostro Paese, tali fenomeni costituiscano un grave freno alla crescita potenziale del PIL.

Passando dall'economia nera alla cosiddetta fascia "grigia", nella quarta parte del volume, Giuseppe Vitaletti approfondisce il nodo gordiano "evasione e fisco" per risolvere il quale occorre - secondo l'autore - un intervento drastico e deciso. Il lavoro parte dall'osservazione che l'evasione fiscale in Italia sta crescendo e stima tale quota, intorno al 30% per l'Iva; circa il 20% per l'Irap; il 12% per il lavoro nero; un peso non più sostenibile.

Altro aspetto cruciale - le relazioni tra economia sommersa e credito - è invece affrontato nel *paper* di Salvatore Capasso, Stefano Monferrà e Gabriele Sampagnaro. Gli autori chiariscono come anche le banche, essendo a tutti gli effetti imprese, modifichino la propria strategia operativa in relazione alle condizioni di mercato. In presenza di un alto livello di economia sommersa il volume di credito erogato può ridursi e generare procedure di *screening e monitoring* più costose. Pensiamo alla necessità di avere più *soft information* (conoscenza diretta dell'impresa, dell'attività che svolge, territorio in cui opera, ecc) di elevata qualità potendosi affidare meno a procedure standardizzate di valutazione del rischio.

Antonio Thomas infine nel riflettere sul legame tra sommerso e aziende, solleva la questione se il sommerso sia più un ostacolo allo sviluppo aziendale o una necessità di sopravvivenza. In attesa di disporre di una simile tassonomia va, tuttavia, preso atto che un esteso sommerso danneggia l'insieme delle aziende. Conclude però che è illusorio puntare solamente sulle politiche d'emersione per la soluzione dei problemi fiscali ed occupazionali nazionali, mentre i policy maker dovrebbero attuare politiche atte a favorire anzitutto il miglioramento delle condizioni di efficienza, di equità e di funzionamento dei mercati.

Completano la Rassegna, nella quinta parte, alcuni approfondimenti sul confronto internazionale. Paolo Mazzocchi e Claudio Quintano propongono un modello

statistico finalizzato alla valutazione dell'impatto degli interventi governativi sull'economia sommersa nei paesi Europei. E' altresì proposta una disamina delle connessioni tra sommerso ed evasione fiscale. Il modello testato su 32 Paesi evidenzia che i diversi tipi di interventi governativi influenzano significativamente la *Shadow Economy* in modo diverso tra i paesi e che l'economia ombra ha bisogno di riforme economiche più ampie e di prospettive di lungo termine per poter essere risolta o parzialmente mitigata.

Un aspetto quanto mai attuale, considerati i recenti accadimenti nell'area del Mediterraneo, è quello indagato nel lavoro di ricerca di Rajeev K. Goel e James W. Sauronis sul legame tra corruzione e regimi militari. Si tratta di uno dei primi studi che indaga gli aspetti spaziali di tale legame. Il campione di questo studio comprende osservazioni annuali riferibili a 72 nazioni nel corso degli anni 1990-2011. Si nota la forte correlazione positiva tra la corruzione e la presenza militare in politica. Lo studio mostra inoltre le esternalità negative che possono generarsi nei Paesi limitrofi all'area indagata.

L'articolo conclusivo di Carmelo Petraglia e Francesco Purificato permette di inquadrare in un modello keynesiano le determinanti del problema corruzione sulla domanda aggregata. I risultati dell'analisi dimostrano come la corruzione "abbassa" il livello di equilibrio di breve periodo di produzione. In secondo luogo, la politica fiscale è meno efficace in presenza di corruzione e - a certe condizioni - deprime l'attività economica. Entrambi i risultati derivano da due effetti: la diminuzione della domanda di beni pubblici causato dalla corruzione e l'effetto di spiazzamento degli investimenti indotti dalla corruzione del tipo.

Il percorso di ricerca individuato in questo numero di Rassegna Economica, grazie a vari articoli che affrontano i diversi aspetti di questo complesso fenomeno, ci consente di rispondere all'obiettivo esplicito che ci eravamo dati, ossia di avere una maggiore conoscenza del fenomeno sotto il profilo economico e di contribuire a mantenere alta l'attenzione su questo problema. Ma ci aiuta anche a rispondere ad un quesito implicito: quali implicazioni economiche si hanno quando è alta la soglia di economia illegale?

Questo numero di Rassegna Economica dimostra che – oltre a tutte le esternalità negative di tipo sociale – l'illegalità diffusa ha un costo insostenibile anche per le ricadute negative sull'insieme del sistema economico nazionale in quanto rappresenta uno dei maggiori freni alla crescita economica e alla capacità del Paese di essere attrattivo e competitivo.

Sono queste le basi da cui occorre partire per comprendere che questi temi non riguardano "altri", ma ciascuno di noi.

MASSIMO DEANDREIS

PARTE I

IL PESO DELL'ECONOMIA "SOMMERSA ED ILLEGALE"

ILLEGALITÀ, CRESCITA ECONOMICA E AZIONE ANTIRICICLAGGIO: PRINCIPI TEORICI E NUOVE EVIDENZE EMPIRICHE

Abstract. *Illegality, economic development and money laundering: theoretical principles and recent advances in empirical evidence.* This paper analyzes the relationship between illegality and economic development. It sheds light on the recent advances in both statistical and econometric research as well as on the policies to combat money laundering. The illegality is considered in its various aspects and degrees of dangerousness, from the avoidance of civil and fiscal regulations to the forms of organized crime. Among the economically advanced countries, Italy confirms its top-list position in terms of incidence of the underground economy, perceived level of corruption, and presence of criminal organizations. In the areas with greatest intensity of crimes, especially mafia-related crimes, the negative effects on the economy of illegality materialize through numerous channels: access to credit for businesses is more difficult, the accumulation of human capital is impeded, and public development funds are likely misallocated. In order to minimize the criminal activities damage, Italy can rely on a strengthened anti-money laundering regulation discipline that tends to produce increasing positive results. However, the effectiveness of legislation, especially for prevention purposes, cannot be separated from an overall increase in the culture of legality.

Keywords: crime, economic development, social capital, underground economy, money laundering

JEL: K42, O17, R11

*«I venditori di cocomeri dovevano pagare cinque o sei tasse prima
che il felice consumatore potesse mangiar questi frutti... La
camorra percepiva un diritto sulla caricazione, un diritto sul
trasporto, un diritto sulla scaricazione, un diritto sulla
distribuzione, un diritto sulla vendita al minuto di questi
frutti...scemando il profitto de' coltivatori e de' venditori, che non vi
guadagnavano quasi nulla»
Marco Monnier (1863), p. 58*

1. INTRODUZIONE E PRINCIPALI RISULTATI

Come il premio Nobel Amartya Sen ha messo in evidenza (Sen, 1991 e 1994), l'idea che il funzionamento di un sistema economico non necessiti di codici morali, perché il mercato sa come massimizzare il benessere collettivo utilizzando i comportamenti egoistici dei suoi agenti, è in realtà un profondo equivoco intellettuale dovuto ad una lettura molto superficiale del pensiero di Adam Smith. Da un punto di vista teorico, sono ormai numerosi i contributi che hanno chiarito i potenziali danni che la carenza di altruismo, di spirito cooperativo, di propensione al rispetto delle

regole arrecano al benessere di un territorio¹. Dove la cultura della legalità è carente, sia il mercato sia la politica economica sono fortemente ostacolati nelle loro azioni di corretta allocazione o ri-allocazione delle risorse. Uno degli aspetti più rilevanti che il quadro teorico ci fornisce è che la tolleranza di comportamenti illegali, l'inefficace contrasto alla violazione delle norme, riducendo la fiducia nel mercato e nello Stato favorisce la persistenza delle mafie (Zamagni, 1993). Quest'ultimo fenomeno genera poi un accumulo di capitali illeciti che, in assenza di efficaci azioni anti riciclaggio, tende ad estendere l'influenza mafiosa in ambiti molto vasti del sistema economico (Masciandaro, 1993). La ricerca empirica ha proceduto con maggiore lentezza rispetto a quella teorica. Sia i tentativi di misurare l'estensione dell'economia irregolare o illegale sia quelli mirati a misurarne gli effetti sulle capacità di crescita dell'economia legale, sono stati infatti a lungo ostacolati da problemi di natura statistica, che attengono alla qualità delle informazioni disponibili sul tasso di illegalità di un territorio e alla imperfetta comparabilità di tali informazioni tra territori diversi.

Le attività irregolari per definizione tendono ad occultare i segnali della propria presenza, impedendone una rilevazione statistica diretta, mentre valutazioni indirette della loro entità possono variare sensibilmente a seconda del metodo di stima. Soprattutto per alcune tipologie di atti illeciti, inoltre, la propensione alla denuncia (che resta il principale canale di rilevazione statistica del fenomeno) si presenta quanto mai variabile tra territori diversi, sia per motivi di ordine culturale sia per la possibile azione di intimidazione svolta da gruppi criminali. Anche in questo campo, tuttavia, progressi importanti sono stati realizzati nell'ultimo quinquennio, durante il quale numerosi contributi di ricerca, utilizzando nuove fonti di dati o tecniche di stima, hanno proposto più affidabili evidenze empiriche con riferimento alla valutazione del peso dell'economia irregolare e illegale (in Italia e in altri paesi) e all'analisi delle correlazioni esistenti tra alcune tipologie di attività illecite e performance economica dei territori.

Questo saggio, attraverso una rassegna dei recenti avanzamenti della ricerca, vuole contribuire alla ripresa di attenzione su un tema di antico rilievo per il nostro Paese. Innanzitutto tornando a ragionare sui tanti modi attraverso i quali il mancato rispetto delle regole ostacola la crescita (par. 2) e poi riassumendo i risultati di alcune ricerche svolte negli anni recenti sul tema della dimensione dell'economia irregolare (par. 3) e dei canali con cui essa agisce sull'economia legale, frenandone la crescita (par. 4 e 5) o intervenendovi direttamente grazie al riciclaggio di capitali (par. 6 e 7).

I principali risultati possono essere così riassunti: tra i paesi economicamente avanzati, l'Italia appare peculiare sia per le ampie dimensioni della sua economia irregolare (corrispondente a oltre un quarto del PIL, quando di sommino la componente sommersa e quella illegale), sia per l'elevata diffusione percepita della

¹ La vastissima letteratura contiene contributi di impostazione metodologica assai diversa, da Murphy et al (1993) a Bruni e Zamagni, 2004.

corruzione e del crimine organizzato. All'interno del nostro Paese, la presenza di comportamenti criminali di particolare gravità si distribuisce in modo geograficamente eterogeneo non solo tra le macro regioni, ma anche nell'ambito della vasta area meridionale: una correlazione negativa tra indicatori di sviluppo economico e presenza di alcune tipologie di crimini appare evidente anche tra i sistemi locali del lavoro meridionali. I canali di trasmissione degli effetti negativi dell'illegalità sull'economia sono numerosi: nelle aree a maggior intensità di reati, soprattutto di crimini correlati alle attività mafiose, l'accesso al credito per le imprese appare più difficile e oneroso, l'accumulo di capitale umano è significativamente ostacolato, i fondi pubblici destinati allo sviluppo rischiano di essere allocati in modi impropri. Nel complesso, le regioni meridionali dove più recentemente si sono affermate associazioni di stampo mafioso sembrano aver subito una deviazione permanente verso il basso del loro sentiero di sviluppo.

I danni prodotti dalle attività criminali risultano diffusi e moltiplicati nella misura in cui i proventi dei reati riescono ad essere reimpiegati nell'economia legale. Dalle attività di riciclaggio possono derivare effetti, anche reputazionali, dannosissimi per il sistema finanziario. Per fronteggiare tale situazione gli ordinamenti hanno nel tempo potenziato la disciplina antiriciclaggio, i cui standard sono ormai condivisi a livello internazionale. L'azione dell'Unione europea è molto avanzata, sia sul piano delle regole che dei controlli. Il ruolo del sistema finanziario e della regolazione e della supervisione finanziaria assumere carattere di centralità, ma il quadro normativo richiede la collaborazione di altri attori ai fini del rafforzamento dell'azione complessiva.

Si tratta di un punto assai rilevante: il riciclaggio ha una dimensione globale che solo la cooperazione internazionale può contrastare; ma mantiene anche una dimensione locale, che si sostanzia nel sistema di complicità o di omissioni che lo rendono possibile. In questa dimensione, l'efficace contrasto dipende molto dalla cultura della legalità prevalente tra coloro (intermediari e professionisti) che sono chiamati a collaborare per l'individuazione delle transazioni sospette.

2. CRESCITA, CAPITALE SOCIALE E CAPITALE CRIMINALE: SUI CODICI MORALI DEL SUCCESSO ECONOMICO

Salvo rare eccezioni, il successo economico di un territorio si innesca e si consolida con "*il lento infittirsi delle imprese individuali*" (Einaudi, 1960) e cioè, in termini moderni, quando uno più vantaggi localizzativi fanno sì che imprenditori e lavoratori qualificati desiderino concentrarsi in un determinato luogo (Glaeser, 2011).

Questi vantaggi possono essere di vario tipo e durata. Alcuni, ad esempio quelli indotti dalla politica industriale tramite agevolazioni e incentivi, sono artificiali perché non dipendono dalle dotazioni naturali del luogo e, se non sostenuti dall'intervento di altri fattori di successo, hanno il respiro corto, esaurendo i loro effetti in un tempo breve (come continua a ricordarci la vicenda del nostro

Mezzogiorno). Altri sono, al contrario, pressoché permanenti e non modificabili: si tratta dei cosiddetti vantaggi naturali (storicamente rappresentati dalla presenza di materie prime o dalla vicinanza a importanti vie di trasporto). Altri ancora, i più interessanti ai fini dell'analisi che si intende sviluppare in questo lavoro, pur denotando caratteristiche di lunga durata, possono essere modificati da eventi storici o anche attraverso le politiche. L'esempio principale è probabilmente offerto dal grado di fiducia reciproca che, anche per motivi di ordine culturale spesso connessi a peculiari vicende storiche, si instaura tra gli agenti economici residenti nel territorio e tra questi e le loro istituzioni. La propensione a fidarsi, a scommettere che ogni membro della comunità agisca nel rispetto delle regole, rappresenta una possibile accezione del concetto di "capitale sociale"; essa va intesa unitamente all'intensità della sanzione sociale che prevale quando la fiducia viene tradita, ma può giungere fino all'internalizzazione di codici di condotta (non assumo comportamenti devianti anche quando è impossibile che altri se ne accorgano).

Sui modi con cui l'assenza di tale fattore può ostacolare la crescita vi è ormai una vasta e crescente letteratura teorica; ai nostri fini può bastare l'intuizione secondo cui la prevalenza di una "moralità limitata" (Tabellini, 2010) nei comportamenti economici e politici dei cittadini aumenta di molto l'incertezza e i costi di transazione negli scambi, impedendo talora la realizzazione di forme efficienti di divisione del lavoro. Per tale motivo *"un mondo degli affari privo di codici morali sarebbe non solo povero normativamente, ma anche molto debole in termini di prestazioni"* (Sen, 1994).

Negli ultimi decenni, si sono moltiplicati gli sforzi di analisi per rafforzare l'evidenza empirica a supporto di tale affermazione (per il caso delle regioni italiane, cfr. Barone e De Blasio, 2010), anche se la complessità della relazione tra il benessere economico e la cogenza di determinati codici di comportamento, nonché la difficoltà di misurare con precisione la stessa presenza di "capitale sociale", non sempre consentono di individuare al di fuori di ogni ragionevole dubbio il nesso empirico ricercato.

Un (vasto) sottoinsieme dei comportamenti indotti da un basso capitale sociale è rappresentato dalla propensione alla violazione delle leggi. In tale ambito, il nesso con la crescita economica sembrerebbe ancora più immediato: l'intuizione suggerisce che, a parità di altre condizioni, pochi imprenditori e lavoratori desiderino operare in un territorio dove la propria sicurezza o il proprio successo sia minacciato da forme di illegalità di vario genere e gravità, dalla concorrenza sleale al ricatto mafioso.

In realtà la relazione tra crimine e crescita è più complessa di quanto suggerisca l'intuizione (Powell et al., 2010) e, anche in questo caso, ottenere prove statistiche precise non è semplice; solo di recente alcune ricerche hanno cominciato a fornire una descrizione statisticamente rigorosa dei meccanismi con cui la propensione all'illegalità si trasmette all'intera economia. Un modo semplificato per descrivere l'operare di tali meccanismi è quello di osservare cosa avviene in un singolo contratto,

rappresentativo di un atto di scambio di beni o servizi². Nella maggior parte dei casi, gli attori coinvolti nel processo sono tre: il compratore, il venditore e un soggetto intermediario che ne delimita diritti e doveri. Se i primi due soggetti concordano le condizioni contrattuali per lo scambio, il terzo interviene per estrarre dallo scambio stesso una quota di profitto che remunera due tipologie di servizi, senza i quali lo scambio non potrebbe/dovrebbe avvenire. La prima tipologia riguarda specificatamente l'oggetto del contratto e si sostanzia nella definizione di cosa e come è possibile (lecito) scambiare e nelle azioni di tutela contro le possibili inadempienze contrattuali; vi rientrano l'eventuale rilascio di concessioni o autorizzazioni e la tutela di interessi generali che l'atto di scambio può toccare (concorrenza, salvaguardia di beni pubblici etc.). La seconda tipologia fa riferimento all'organizzazione di altri servizi pubblici generali (infrastrutture, sanità, difesa, istruzione, etc.), di cui però, direttamente o indirettamente, beneficiano anche le controparti. Complicando appena questo schema, al fine di introdurre in esso un indispensabile elemento di dinamica, è utile considerare gli insiemi potenziali di partecipanti al contratto, che competono per accedere effettivamente alla fase dello scambio. Avremo così un insieme di aspiranti compratori e un insieme di aspiranti venditori, il cui numero verrà ridotto da una fase di selezione. Ma potremo avere anche un insieme di aspiranti intermediari, che "competono" per offrire fiducia, protezione etc.

Ipotizzando che ognuno dei tre (insiemi di) soggetti possa svolgere la propria funzione con diversi gradi di rispetto delle regole, questo schema contiene in sé molti dei modi attraverso i quali l'illegalità riduce la crescita di un territorio, intesa come aumento del numero o della dimensione dei contratti ivi conclusi e che in quel luogo generano valore aggiunto. Un aumento che avviene quando, in quel territorio e relativamente a localizzazioni alternative, la selezione dei soggetti considerati opera in modo tale da far prevalere i più efficienti, ovvero coloro che offrono la migliore prestazione a parità di prezzo. In tale situazione, sia l'efficienza della transazione sia una corretta selezione dei soggetti è ostacolata quando:

1. **la determinazione delle condizioni contrattuali non è completamente volontaria**, ma è almeno in parte imposta da una controparte in danno dell'altra. Rientrano in tale fattispecie i reati di imposizione di atti di scambio (furti o imposizioni di fornitura) e i casi di inadempienze contrattuali premeditate (truffe). In un'area dove la probabilità di subire truffe o furti è elevata, possono determinarsi maggiori costi operativi (per la prevenzione o di tipo assicurativo) che riducono i profitti attesi di tutti i partecipanti allo scambio, indipendentemente dal verificarsi del danno. A parità di altre condizioni tale area sarà quindi relativamente meno attrattiva;

² Qui intendiamo lo scambio in termini molto ampi, potendo coinvolgere non solo un consumatore e un'impresa, ma anche due imprese per la fornitura di beni capitali o intermedi o un lavoratore e un'impresa (per la fornitura di servizi lavorativi), etc.

2. nella fase di selezione delle controparti, **la gara è vinta grazie al mancato rispetto delle regole** del gioco e non dal soggetto più efficiente. Seguendo la tassonomia proposta da La Spina (2008, pag. 19), rientrano in tale fattispecie gli atti di violazione di norme rilevanti per l'economia, anche se non di carattere penalistico, che caratterizzano i territori a "legalità debole": dall'evasione fiscale o contributiva agli abusi edilizi, dal mancato rispetto della normativa ambientale alla contraffazione di marchi;
3. **L'intermediario esige una quota di profitto eccessiva**. Se l'intermediario è lo Stato rilevano soprattutto i casi di inefficienza (eccessivo costo dell'azione pubblica che determina un'elevata pressione fiscale). Se invece vi si aggiungono *intermediari impropri* (nel senso di Barucci, 2003), rilevano anche i comportamenti criminali: il *racket* è l'esempio tipico di estrazione di rendita che sottrae valore aggiunto alle transazioni;
4. **L'intermediario non garantisce un corretto svolgimento della selezione competitiva delle controparti**. Anche qui i comportamenti che ostacolano la crescita possono essere ricondotti a casi di inefficienza (ad esempio la scrittura di norme giuridiche poco chiare o un sistema sanzionatorio lento e opaco) o ad atti di natura criminale. In quest'ultimo caso, rilevano i vari gradi di comportamento illecito di pubblici ufficiali (dall'omissione di atti di ufficio che sottostanno alla tolleranza del sommerso all'abuso di ufficio, alla falsità ideologica, al peculato, alla concussione)³. Nei casi di intermediazione impropria, si spazia dalla protezione offerta a una controparte inefficiente (che solo grazie a tale protezione "vince la gara") all'intervento diretto nell'economia legale attuato tramite il riciclaggio di capitali illeciti.

Questo variegato insieme di effetti negativi sull'economia, se è esaustivo delle conseguenze dell'illegalità percepibili con riferimento ad un singolo atto di scambio, non ne esaurisce però il danno complessivo, dovendosi aggiungere al conto numerosi e gravi effetti indiretti. Ad esempio, il sommerso, oltre a distorcere la concorrenza, innesca un circolo vizioso tra una riduzione delle entrate dello Stato, una minore qualità e quantità di servizi pubblici offerti, un aumento della pressione fiscale e un'ulteriore crescita degli incentivi a evadere gli obblighi fiscali o contributivi. I territori coinvolti in questa spirale potrebbero diventare particolarmente poco attrattivi, combinandosi in essi una carenza di servizi pubblici, una elevatissima pressione fiscale sulle attività emerse e la presenza tollerata di concorrenti sleali.

Un altro grave esempio riguarda la riduzione dei rendimenti relativi dell'istruzione nei territori ad alta presenza di attività irregolari o criminali, un fenomeno che può disincentivare l'accumulo di capitale umano (il tema è ripreso nel paragrafo 5.3).

³ Rientrano in tale fattispecie i casi in cui comportamenti irregolari di pubblici ufficiali non consentono di correggere i "fallimenti del mercato".

Un ulteriore, non secondario, danno deriva dal fatto che un'incidenza significativa di attività economiche irregolari rende più incerta la stima degli aggregati di contabilità nazionale, ostacolando una tempestiva e precisa valutazione degli interventi di politica economica. In taluni casi, inoltre, le organizzazioni criminali possono ridurre l'efficacia delle politiche intercettando i fondi stanziati da queste (cfr. paragrafo 5.2). Va sottolineata, a questo punto, la diversa gravità (in termini di danno inflitto alle potenzialità di crescita di un territorio) delle differenti tipologie di attività illecite o criminali: alcuni reati, quelli commessi dalla cosiddetta **criminalità comune**, che comprendono l'insieme delle più frequenti violazioni di norme penali (dal furto alla truffa), agiscono solo attraverso uno dei quattro canali di trasmissione prima individuati ed hanno meno "effetti ambientali indiretti". Altri invece, tipicamente quelli connessi alla presenza del **crimine organizzato**, agiscono invece contemporaneamente su tutti e quattro. Questi, così come i comportamenti illeciti dei funzionari pubblici, determinano effetti ambientali molto gravi, rendendo talvolta indistinguibile il confine tra economia legale e illegale (Fondazione RES, 2011) e minando la consistenza di alcuni requisiti fondamentali per la creazione della ricchezza. Fra questi, soprattutto, "il mercato", inteso come "*la fiducia, la certezza, il funzionamento impersonale degli scambi*" (Barucci, 2003, pag. 43).

Come vedremo, alcune nuove evidenze empiriche (cap. 4) e alcune recenti ricerche (cap. 5) sembrano confermare che la generica correlazione negativa tra illegalità e crescita, diviene molto più evidente quando si distinguano le tipologie di reati a seconda della loro gravità.

Una premessa appare doverosa, prima di addentrarci nel tema. L'obiezione, non priva di senso, che solitamente si usa per mettere in dubbio il legame tra illegalità e sviluppo è la presenza, talvolta eclatante, di atti di criminalità economica nei luoghi di massimo benessere del pianeta. Certamente, vi sono fatti criminali gravissimi che tendono a perpetrarsi là dove c'è molta ricchezza (si pensi ai casi Enron, Worldcom, Parmalat), così come è vero che in Italia i fenomeni mafiosi si vanno diffondendo anche in aree ad elevato reddito (Draghi, 2011). Ma la questione rilevante è che in tali luoghi le radici del successo dell'economia legale sono abbastanza profonde da poter sperare di contrapporsi all'azione di forze opposte. Forse, quindi, il danno permanente o di lungo periodo che l'illegalità provoca in un sistema economico, dipende (anche) dalle condizioni di partenza dei sistemi. È possibile cioè che, come si nota per altri fenomeni⁴, esista una "soglia" di sviluppo economico legale o di capitale sociale, oltrepassata la quale la mafia può più facilmente essere contrastata prima che diventi "*una parte funzionalmente rilevante dell'economia*" (Sen, 1994). Pur non conoscendo quale sia tale "soglia", una questione empirica importante, che illustreremo nel

⁴ Michael Bruno (1994, pp. 134-135) parla di un'inflazione moderata come di un "animaletto" che può essere tollerato a patto che si riesca a controllarlo prima che si trasformi in "mostro": "*è possibile che il meccanismo sottostante un livello modesto di inflazione sia per sua natura differente da quello sottostante un'inflazione molto più elevata, così come in fisica esistono differenze qualitative tra la fisica delle particelle a bassa energia e quella delle particelle ad alta energia*".

prossimo paragrafo, è dunque quella di misurare l'incidenza delle varie tipologie e gradi di economia illegale in diverse aree geografiche.

3. EVIDENZE EMPIRICHE (1): COME STIMARE LA DIMENSIONE DELL'ECONOMIA SOMMERSA E ILLEGALE

Da un punto di vista statistico le attività economiche non svolte nel rispetto delle norme di legge o delle regole fiscali rappresentano un (vasto) sottoinsieme della cosiddetta economia non direttamente osservata (*Non-Observed Economy*, NOE). La NOE è formata dall'insieme di attività che non inviano "volontariamente" segnali statistici attraverso i quali sia possibile rilevarne l'entità, ma che contribuiscono alla formazione del prodotto in quanto generano valore aggiunto tramite atti di scambio svolti tra soggetti consenzienti. Le componenti della NOE che originano da attività irregolari non esauriscono quindi l'insieme delle attività illegali: crimini come il racket e la maggior parte dei tipi di frode non sono attività "produttive": infatti, esse, comportando trasferimenti forzati, non contribuiscono alla crescita del PIL. Allo stesso modo il furto non è produttivo in sé, mentre lo scambio di merci rubate, è considerato un'attività illegale produttiva (cfr. il riquadro 1). L'economia sommersa è invece integralmente inclusa nella NOE, rappresentando l'insieme delle attività legali svolte però contravvenendo a norme fiscali o contributive.

Per rendere attendibile il confronto internazionale dei livelli e delle dinamiche del prodotto, i nuovi sistemi di Contabilità nazionale, adottati all'incirca dalla seconda metà degli anni novanta, impongono a tutti i paesi di contabilizzare la NOE nel PIL. Tutte le componenti della NOE sono state quindi oggetto di stima e molte di esse sono attualmente incluse nei conti economici nazionali: fa eccezione la quota di economia illegale da includere nella NOE, che non ha ancora prodotto stime ritenute affidabili.

Con riferimento a dati rilevati nei primi anni dello scorso decennio, un recente tentativo di comparare il peso della NOE sul PIL di 43 paesi è stato condotto dalla *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE, 2008): la tavola 1 mostra come l'incidenza sia molto elevata (spesso superiore a un quinto del PIL) nei paesi dell'Est europeo dove, anche a causa della faticosa transizione verso assetti economici di mercato, la quota di economia informale è ancora molto ampia. Tra i paesi economicamente avanzati, si spazia da livelli molto bassi (prossimi all'uno per cento, in Olanda, Australia, Svezia, Norvegia e U.S.A.), all'8 per cento dell'Austria, all'11 della Spagna, fino al 17 per cento circa dell'Italia⁵ (grafico 1). Va detto che il

⁵ Il dato italiano varia tra un minimo di 14,8 (che comprende soprattutto le componenti del sommerso economico) a un massimo di 16,7 per cento (che include altre componenti della NOE). Nel 2010 l'Istat ha prodotto dati più aggiornati rispetto a quelli riportati in UNECE (2008), che mostrano una revisione al rialzo dell'incidenza del sommerso: per lo stesso anno riportato nella tavola 1, il 2003, la stima aggiornata varia tra 16,8 e il 18,5 per cento.

confronto internazionale è ancora largamente imperfetto, sia per notevoli differenze nelle metodologie di stima nazionali sia perché non tutte le componenti della NOE sono oggetto di valutazione in tutti i paesi. Per avere un'idea dell'impatto del primo problema sulla comparabilità dei dati, possiamo confrontare i risultati di stime condotte per uno stesso paese, ma con metodologie diverse (seconda colonna della tavola) e notare come l'incidenza della NOE si modifica sensibilmente, anche fino a 5 punti percentuali (Rep. Ceca, Lettonia e Polonia), a seconda del metodo usato. Con riferimento al secondo tipo di problema, il grafico 1 riporta dati relativamente più omogenei, includendo solo i 16 paesi per i quali è possibile fare un confronto a parità di componenti della NOE: i dati confermano sia l'ampia variabilità del fenomeno sia la sua elevata incidenza in Italia. Ad esempio, la componente di sommerso economico varia dai 3,5 punti del Belgio ai 14,8 e 17,4 per cento di Italia e Lituania, rispettivamente.

La peculiare posizione dell'Italia trova ampia conferma considerando i risultati di metodologie alternative di stima del sommerso; si tratta di metodologie non ufficiali (ovvero non adottate dagli istituti di statistica nazionali o internazionali), ma che hanno il pregio di stimare il fenomeno in modo omogeneo tra i paesi. Si fa riferimento, in particolare, ai metodi basati sul cosiddetto *Currency Demand Approach* (CDA), una tecnica di stima basata sull'ipotesi che gli scambi al di fuori dell'economia regolare ricorrano in larga misura all'utilizzo del contante, al fine di evitarne la tracciabilità. Proprio sfruttando la discrepanza tra effettiva (e misurabile) domanda di circolante e quella stimata in base a un modello econometrico, sotto l'ipotesi di assenza di incentivi all'economia sommersa, il metodo CDA produce valutazioni sull'ordine di grandezza del sommerso economico. Sulla base dei più recenti risultati ottenuti da Schneider et al. (2010) utilizzando tale metodo, il grafico 2 mostra come, tra 25 paesi OCSE, l'Italia si situi al terzo posto (dopo Messico e Grecia), con un peso dell'economia sommersa stimato intorno al 27 per cento nella media del periodo 1999-2007, più del triplo rispetto agli U.S.A. e più del doppio rispetto al Regno Unito.

RIQUADRO 1: LA DEFINIZIONE ISTAT (2010) DI ECONOMIA NON DIRETTAMENTE OSSERVATA

Con il termine economia non direttamente osservata si fa riferimento a quelle attività economiche che devono essere incluse nella stima del Pil ma che non sono registrate nelle indagini statistiche presso le imprese o nei dati fiscali e amministrativi utilizzati ai fini del calcolo delle stime dei conti economici nazionali, in quanto non osservabili in modo diretto. Sulla base delle definizioni internazionali (contenute nel Sec95 e nell'*Handbook for Measurement of the Non-observed Economy* dell'Ocse) l'economia non osservata origina dal: 1) sommerso economico; 2) alcune attività illegali; 3) produzione del settore informale; 4) inadeguatezze del sistema statistico. Il **sommerso economico** deriva dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, non è osservabile nella misura in cui viene svolta non rispettando le norme fiscali e contributive. Le **attività illegali** sono sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibite dalla legge, sia quelle attività che, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati (ad esempio, l'aborto

eseguito da medici non autorizzati). Sono legali tutte le altre attività definite produttive dai sistemi di Contabilità nazionale. Si parla di **attività informali** se le attività produttive legali sono svolte su piccola scala, con bassi livelli di organizzazione, con poca o nulla divisione tra capitale e lavoro, con rapporti di lavoro basati su occupazione occasionale, relazioni personali o familiari in contrapposizione ai contratti formali. Le attività produttive legali non registrate esclusivamente per deficienze del sistema di raccolta dei dati statistici, quali il mancato aggiornamento degli archivi delle imprese o la mancata compilazione dei moduli amministrativi e/o dei questionari statistici rivolti alle imprese, costituiscono il **sommerso statistico**. Quella che comunemente viene detta economia sommersa, nelle definizioni internazionali coincide con il solo **sommerso economico**, cioè con l'insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione. Tale concetto non va confuso con quello di economia informale, che comprende le attività che sfuggono alle rilevazioni, non per volontà di occultamento da parte di chi le conduce, ma perché le loro caratteristiche strutturali citate in precedenza ne renderebbero molto complessa o onerosa l'osservazione statistica diretta.

Attività economiche non osservate da includere nel PIL:

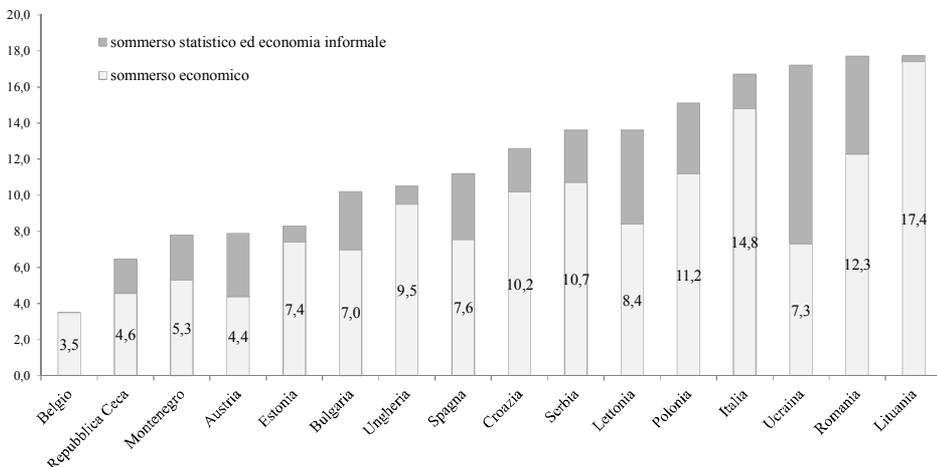
1. Sommerso economico
2. Attività illegali "produttive"
3. Economia informale
4. Sommerso statistico

Attività illegali da non includere nel PIL:

Attività illegali che non implicano scambi volontari

GRAFICO 1

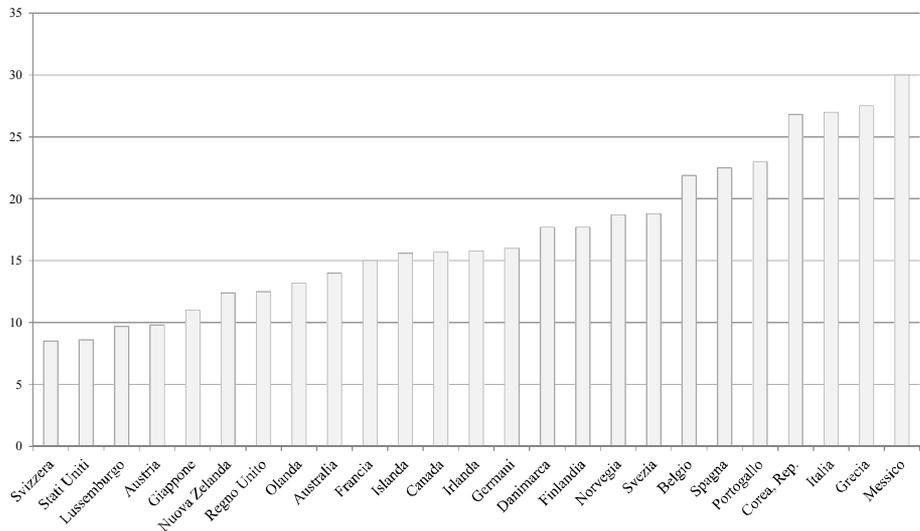
Quota di PIL attribuibile ad attività economiche sommerse (valori percentuali)



FONTE: stime degli istituti di statistica nazionali, raccolti da UNECE (2008). I dati fanno riferimento alla prima metà degli anni 2000 e comprendono solo i paesi per i quali è possibile distinguere le componenti della NOE. Il dato italiano rappresenta il limite inferiore delle stime Istat.

GRAFICO 2

Paesi OCSE: quota % di PIL attribuibile ad attività economiche irregolari secondo il metodo CDA



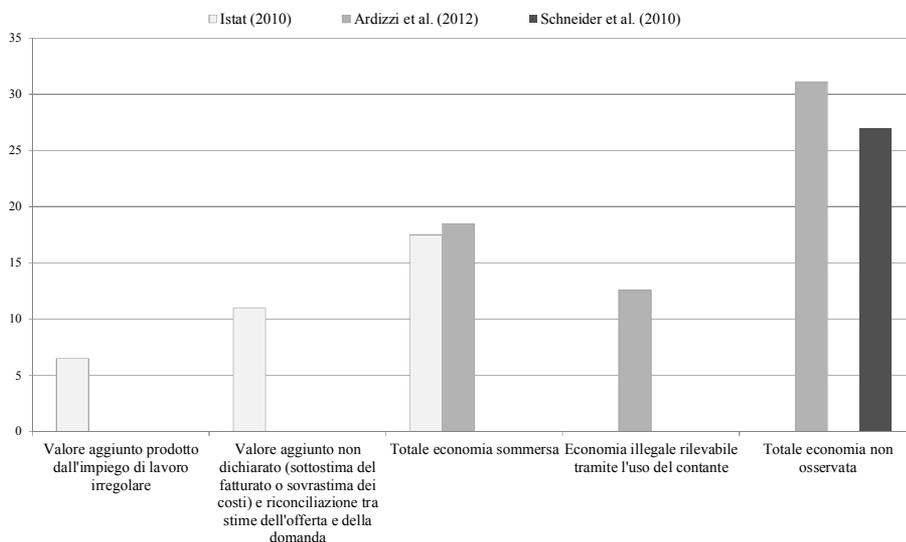
Fonte: Schneider et al. (2010). I dati fanno riferimento alla media del periodo 1999- 2007.

Ma tale stima è anche molto più elevata rispetto a quella precedente, calcolata dall'Istat (15 per cento circa). Alcuni studi si sono soffermati su tale discrepanza: già Zizza (2002) rilevava come nell'approccio di Schneider (2000) non comparissero, tra le determinanti dell'eccesso di contante, le attività illegali, determinando quindi una probabile sovrastima del fenomeno nella misura in cui anche le attività criminali e non solo quelle sommerse tendono ad utilizzare il contante. Inserendo la criminalità tra le variabili di controllo, infatti, la stima del sommerso italiano ottenuta con il metodo CDA risulta molto simile a quella Istat. Più recentemente Ardizzi et al. (2012) hanno proposto una nuova versione del metodo che ne corregge alcune debolezze⁶ e consente di ottenere stime separate dell'economia sommersa e di quella illegale.

⁶ In primo luogo, invece di utilizzare una misura dello stock di liquidità, come variabile dipendente dell'equazione di domanda di circolante, viene adottata una misura diretta del valore delle transazioni effettuate in contanti. In secondo luogo, vengono utilizzati indicatori diretti dell'evasione fiscale rilevata, eliminando così la necessità di introdurre nel modello delle proxy delle diverse determinanti dell'economia sommersa, quali ad esempio il livello della pressione fiscale. Infine, la metodologia considera anche la presenza di transazioni di tipo illegale, che possono creare distorsioni nella stima della produzione sommersa collegata ad attività legali.

GRAFICO 3

Italia: stime della quota % di PIL attribuibile ad attività economiche irregolari



Fonte: Istat (2010), Ardizzi et al. (2012), Schneider et al. (2010).

La nuova metodologia è applicata a un campione di 91 province italiane per il quadriennio 2005-2008. Dai risultati emerge un'incidenza media dell'economia sommersa e di quella illegale pari rispettivamente al 16,5 e al 10,9 per cento del PIL (grafico 3), corrispondenti a circa 250 e circa 165 miliardi di euro. Il peso complessivo dell'economia irregolare nel nostro paese, torna così ad essere prossimo al 27 per cento stimato da Schneider (2010), ma con una efficace distinzione tra il ruolo delle sue componenti principali.

4. EVIDENZE EMPIRICHE (2): LA CORRELAZIONE TRA LIVELLO DI SVILUPPO E ALCUNE TIPOLOGIE DI REATI

4.1. Il confronto internazionale

Negli anni recenti si è intensificata la domanda (e l'offerta) di indicatori di competitività di singoli paesi o territori, probabilmente anche a causa della crescente velocità degli spostamenti di capitale tra paesi e della conseguente necessità di verificare, più frequentemente e in un più vasto insieme di nazioni, la presenza di eventuali ostacoli agli investimenti diretti. Nelle rassegne di tali indicatori, la "competitività" di un territorio viene valutata sia con dati economici (stabilità delle finanze pubbliche, livello di imposizione fiscale, grado di apertura verso l'estero) sia con riferimento alla qualità delle infrastrutture materiali e immateriali e al contesto

ambientale, ivi incluse le variabili relative al tasso di corruzione o di criminalità. Una raccolta molto ampia (sia per numero di paesi confrontati sia per tipologie di indicatori considerati) è contenuta nei periodici *Global Competitiveness Report* redatti dal *World Economic Forum*. Nel *Report*, il tasso di illegalità non è calcolato utilizzando dati quantitativi sui reati denunciati, sia per l'incompleta comparabilità internazionale delle statistiche sugli atti criminali o giudiziari sia per problemi di *under reporting* dovuti al fatto che in differenti contesti culturali possono emergere differenti propensioni alla denuncia dei reati subiti. Per attribuire a ciascun paese un livello di gravità del fenomeno criminale, nel *Report* si fa quindi ricorso a indagini sul campo, condotte presso campioni rappresentativi di gruppi di popolazioni potenzialmente esposte all'azione di vari tipi di crimine (ad esempio i CEO di grandi aziende), ai quali si chiede di attribuire un "voto" rappresentativo dell'intensità con cui specifiche forme di illegalità sono presenti nel paese di riferimento.

In particolare, nell'ultima edizione del rapporto (settembre 2013), sono presenti alcuni insiemi di domande che consentono di valutare l'impatto di ogni forma di crimine in termini di costi sopportati dalle imprese⁷ e di misurare la rilevanza di due specifiche forme di illegalità, la corruzione⁸ e il crimine organizzato⁹. Da queste informazioni è possibile stilare una graduatoria dell'intensità percepita con cui nei vari paesi si manifestano i fenomeni criminali indicati. Ad esse abbiamo aggiunto un quarto indicatore, trasformando i dati sull'economia irregolare commentati nel paragrafo precedente (Schneider et al., 2010) in ranghi rappresentativi della posizione in graduatoria di ciascun paese. L'intersezione tra le due fonti ci consente di ottenere, per un insieme di 140 paesi, informazioni sulla propensione all'illegalità, sia nelle sue forme più attenuate (la gran parte dei reati che compongono le attività economiche sommerse) sia in quelle a maggiore gravità in termini di rilevanza penale.

Con riferimento a tali paesi, il grafico 4 mostra l'elevata correlazione che esiste tra i quattro indicatori considerati, a testimonianza del fatto che diverse forme di irregolarità e illegalità tendono ad assumere intensità simili nei diversi luoghi. Lo stesso risultato è trovato da Van Dijk (2007), utilizzando indicatori della stessa natura di quelli appena descritti, anche se tratti da fonti differenti. Sulla base di numerosi

⁷ Si tratta dell'indicatore 1.14, *Business costs of crime and violence*, che sintetizza le risposte fornite dal campione alla seguente domanda: "In your country, to what extent does the incidence of crime and violence impose costs on businesses?" [1 = to a great extent; 7 = not at all].

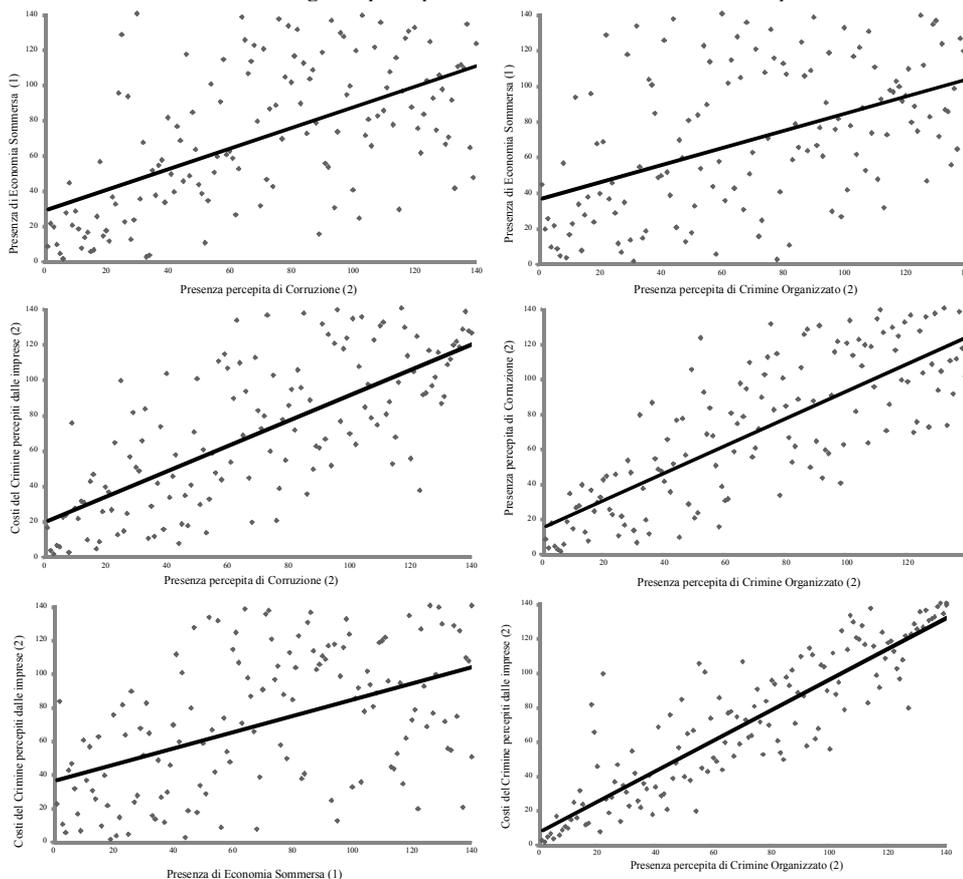
⁸ A tale riguardo usiamo la media semplice dei due indicatori seguenti: 1.03 *Diversion of public funds* (In your country, how common is diversion of public funds to companies, individuals, or groups due to corruption? 1 = very commonly occurs; 7 = never occurs) e 1.05 *Irregular payments and bribes*, che a sua volta rappresenta una media tra 5 risposte relative ad altrettanti ambiti in cui la corruzione può essere presente (In your country, how common is it for firms to make undocumented extra payments or bribes connected with (a) imports and exports; (b) public utilities; (c) annual tax payments; (d) awarding of public contracts and licenses; (e) obtaining favourable judicial decisions?). In ognuno dei casi la risposta può variare da 1 ("very common") a 7 ("never occurs").

⁹ Indicatore 1.15 *Organized crime: In your country, to what extent does organized crime (mafia-oriented racketeering, extortion) impose costs on businesses?* [1 = to a great extent; 7 = not at all].

casi di studio analizzati, l'autore interpreta tale evidenza come segnale del tendenziale, reciproco auto-rafforzamento di diversi tipi di comportamenti illegali e criminali. In particolare, secondo l'autore, le attività illegali controllate dal crimine organizzato, sarebbero dei veri e propri "cavalli di Troia" in grado di far penetrare nell'intera società elevate attitudini verso comportamenti corruttivi e di mancato rispetto delle regole, che si tradurrebbe in un inevitabile freno alla crescita economica del paese.

GRAFICO 4

Indicatori di illegalità percepita e di economia sommersa in 140 paesi

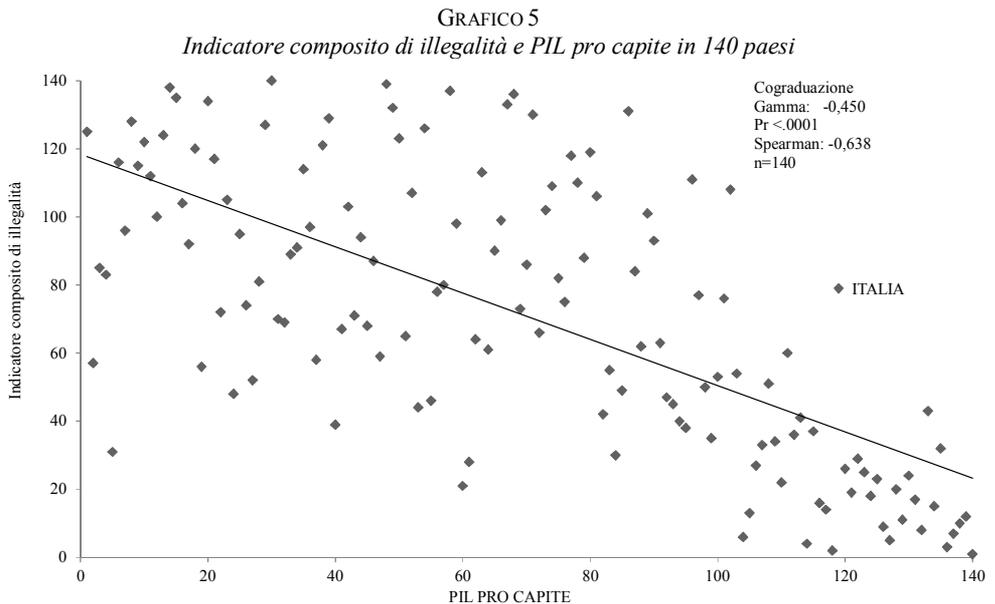


FONTE: (1) Schneider et al., 2010. – (2) World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2013-2014, I dati rappresentano le posizioni dei Paesi nella graduatoria crescente delle variabili.

E proprio per valutare la relazione tra ricchezza e illegalità, nel grafico 5, riportiamo un "indicatore composto di illegalità", dato dalla media semplice dei citati quattro indici, alla posizione di ciascun paese nella graduatoria del PIL pro capite. Se ne ricava l'impressione di una significativa correlazione negativa, ma anche

di una elevata dispersione del fenomeno: soprattutto tra i Paesi a minor reddito, livelli analoghi di PIL pro capite appaiono compatibili con tassi di irregolarità anche sensibilmente diversi. Il dato non deve sorprendere, data la complessità della relazione tra le due variabili: la propensione ad agire nell'economia sommersa o illegale dipende da una molteplicità di fattori (tra i quali il livello dell'imposizione fiscale, l'efficienza della burocrazia e quella dell'azione giudiziaria, il livello d'istruzione) che possono assumere valori molto diversi anche a parità di sviluppo economico di un'area. Ad esempio, con particolare riferimento a situazioni locali di paesi a basso reddito, dove la libertà economica è limitata da un eccessivo e discrezionale potere degli apparati di governo, alcuni studi hanno mostrato che la corruzione può *favorire* la crescita consentendo di azzerare i ritardi della burocrazia (Wedeman, 1997).

Tornando al grafico, si può osservare la peculiare posizione del nostro paese, che mostra un indicatore complessivo di illegalità significativamente superiore a quella di paesi con analoghi livelli di sviluppo: in effetti non solo l'incidenza dell'economia sommersa, come avevamo già visto in precedenza, è molto elevata, ma lo è anche quella riferita ad altri indicatori di illegalità. Tra i 140 paesi esaminati, infatti, l'Italia si situa alla 127-sima, 79-sima e 72-sima posizione per intensità percepita del crimine organizzato, della corruzione e dei costi che il crimine impone alle attività imprenditoriali, rispettivamente.



FONTE: elaborazioni su dati World Economic Forum (2013). I dati rappresentano le posizioni dei Paesi nella graduatoria crescente delle variabili.

4.2 Il confronto fra regioni

Gli indicatori di competitività (inclusi quelli di illegalità) variano fortemente non solo tra i paesi, ma anche tra i territori di uno stesso paese (World Economic Forum, 2013, pp. 25-27). Da ciò discende l'interesse e l'utilità di un'analisi geograficamente più dettagliata delle correlazioni descritte in precedenza: correttamente misurata, la varianza micro-geografica dei fenomeni, potrebbe ad esempio fornire indicazioni sul "raggio d'azione" che alcuni fenomeni criminali (tipicamente quelli mafiosi) sono in grado di coprire, in termini di impatto sul livello di sviluppo economico.

Se osserviamo la distribuzione dell'incidenza dei reati¹⁰ fra i 686 Sistemi Locali del Lavoro (SLL) italiani¹¹ (grafico 6), appare evidente come, per molti reati, forti differenze nella diffusione esistano non solo tra le grandi aree geografiche del paese, ma anche al loro interno. Come dicevamo, la varianza nell'incidenza di talune forme di crimine tra micro-aree geograficamente prossime apre un interessante spazio di ricerca, che potrebbe tra l'altro consentire di separare gli effetti negativi del crimine sullo sviluppo, da quelli derivanti da una carenza di capitale sociale. Infatti, mentre tale carenza può credibilmente rappresentare una variabile che agisce su larga scala territoriale (perché comune alla mentalità di vasti strati di popolazione anche a causa di un antico e comune retaggio storico), il fattore criminale presumibilmente impedisce lo sviluppo (anche) in funzione del grado di controllo del territorio e quindi entro un raggio di dimensioni limitate o comunque con forza inversamente correlata alla distanza dal "centro". Esso dunque, rispetto al capitale sociale, ha forse un impatto più forte come intensità, ma più limitato come estensione geografica.

Tornando alle cartine proposte nel grafico, notiamo come il numero complessivo di reati (circa la metà dei quali è rappresentato da furti) tenda ad essere più elevato nelle aree più ricche del paese e in particolare nei maggiori centri urbani, confermando una relazione nota e molto investigata (Glaeser e Sacerdote, 1999). Al contrario, i reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato, etc.) e quelli connessi al crimine organizzato (associazione mafiosa, estorsioni, omicidi volontari, etc.) nel Mezzogiorno tendono ad essere assai più frequenti che nel Centro-Nord. Si può anche notare come il reato di riciclaggio di

¹⁰ I dati sui reati sono tratti dall'archivio S.D.I., acronimo di "Sistema di indagine", che raccoglie dal 2004 tutte le informazioni e comunicazioni di carattere operativo di cui tutte le forze di polizia sono venute a conoscenza.

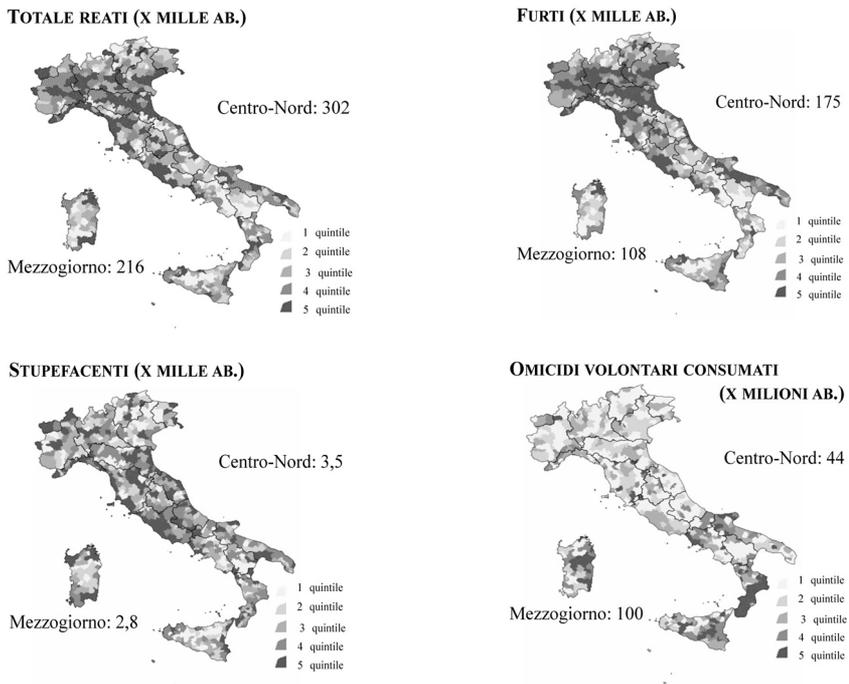
¹¹ Il Sistema locale del lavoro (SLL) è una porzione di territorio formata dall'aggregazione di comuni contigui che contengono la gran parte degli spostamenti quotidiani dei residenti dal luogo di abitazione al luogo di lavoro. I confini dei SLL sono costruiti utilizzando le risposte ai quesiti sul pendolarismo inseriti nei questionari adottati per il censimento della popolazione. Il grado di autocontenimento di un SLL approssima la capacità di un territorio di racchiudere al proprio interno una quota significativa delle relazioni socioeconomiche quotidiane. In tal senso i SLL sono "oggetti geografici" più omogenei rispetto alle usuali aggregazioni amministrative (singoli comuni, province o regioni) e possono quindi costituire efficaci unità d'indagine nell'analisi dei mutamenti sociali, demografici ed economici.

danaro, è molto più omogeneamente distribuito nel territorio. Nella misura in cui tale reato è riconducibile al re-impiego di proventi “mafiosi” (ma in realtà il fenomeno è più complesso), ciò conferma la plausibile distanza tra il luogo di radicamento delle organizzazioni criminali e il loro luogo di “investimento” finanziario.

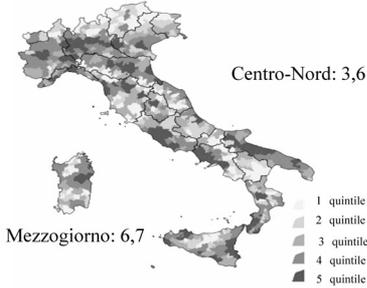
La correlazione tra la peculiare incidenza della corruzione e del crimine organizzato al Sud e il profondo e persistente divario economico che separa il Mezzogiorno dal resto del paese, rappresenta una conferma, invero non sorprendente, su scala regionale di quanto osservato in precedenza nel confronto tra paesi. Ma, come detto all’inizio di questo paragrafo, un esercizio più interessante, che sfrutta il dettaglio micro-geografico dei dati riportati nelle cartine, è quello di rilevare se una qualche relazione dello stesso tipo sussista anche *all’interno della vasta area meridionale*. A tale riguardo, il grafico 7 mostra come i tassi di occupazione rilevati nei 325 Sistemi Locali del Lavoro (SLL) meridionali, risultino significativamente inferiori in quei SLL caratterizzati dalla presenza di reati di Associazione mafiosa (art. 416 bis del codice penale o enti locali i cui consigli sono stati sciolti per mafia): in particolare, il dato mediano dei SLL a maggiore intensità di tali reati è di 2,4 punti percentuali inferiore al corrispondente dato dei SLL dove il reato non risulta presente; osservando i livelli massimi del tasso di occupazione, riportati nell’estremo sinistro del grafico, il divario sale a circa 9 punti.

GRAFICO 6

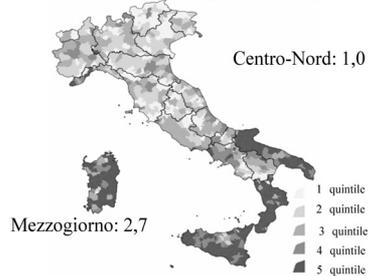
Incidenza di alcuni tipi di delitti nei sistemi locali del lavoro



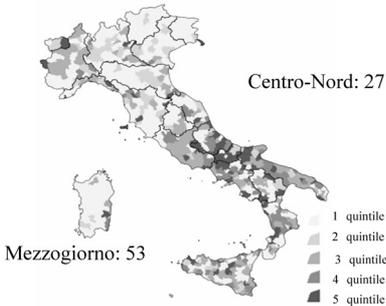
RAPINE (X MILLE AB.)



ESTORSIONI E DANNEGGIAMENTO SEGUITO DA INCENDIO (X MILLE AB.)



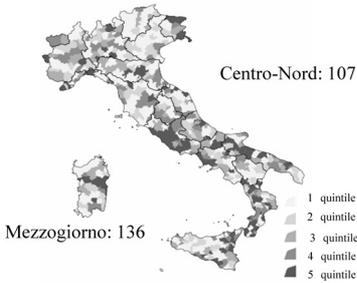
USURA (X MILIONE AB.)



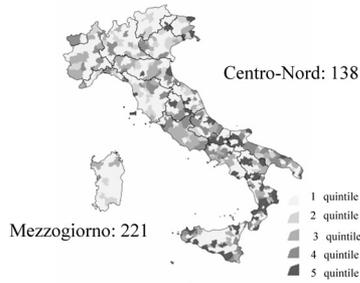
ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO (X MILIONE AB.)



RICICLAGGIO (X MILIONE AB.)



REATI CONTRO LA P.A. (X MILIONE AB.)



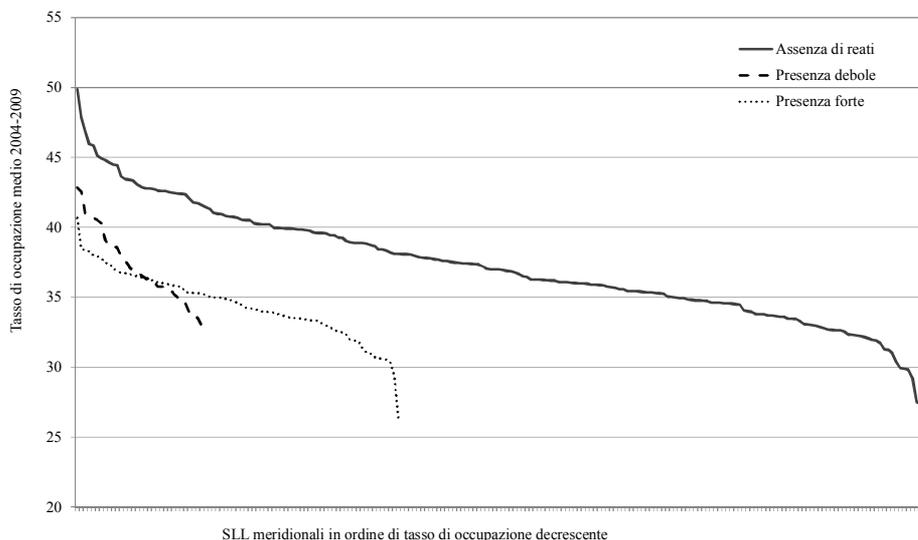
FONTE: elaborazioni su dati del Ministero degli Interni. I dati rappresentano il numero di crimini denunciati fra il 2004 e il 2009 in rapporto alla popolazione. I reati sono rilevati a livello comunale e non comprendono quelli non attribuibili a tale livello di disaggregazione geografica.

Questa evidenza va considerata con cautela, come prima indicazione di una correlazione negativa tra mafia e sviluppo anche su *scala geografica locale*. Un primo motivo di cautela deriva dal fatto che non è detto che i SLL dove non si sono rilevati reati di Associazione mafiosa nel periodo considerato, siano realmente esenti dalla

presenza di mafia. Questo sia a causa della bassa frequenza con cui si rileva il dato mafioso (che in alcune località potrebbe essere stato, per così dire, silente nei cinque anni considerati) sia a causa di problemi di *under reporting*, ovvero della possibile reticenza alla denuncia, indotto anche dalla stessa presenza dell'organizzazione criminale. In secondo luogo è possibile che la correlazione negativa tra sviluppo e "mafia" al Sud valga in realtà per qualunque tipo di reato. Infine andrebbero verificati altri indicatori, oltre al tasso di occupazione la cui stima, calcolato a livelli di disaggregazione geografica fine, può presentare elevati errori standard soprattutto nei SLL di minore dimensione.

GRAFICO 7

Tasso di occupazione nei SLL meridionali ad alta e bassa intensità di reati di Associazione Mafiosa (1) (2)



(1) Il tasso di occupazione nei SLL rappresenta il rapporto % tra il numero di occupati e la popolazione con almeno 15 anni di età. – (2) La “forte presenza” individua quei SLL nei quali il numero di reati considerati in rapporto alla popolazione supera il terzo quartile della distribuzione meridionale dei SLL. La “debole presenza” indica i SLL dove l’incidenza è positiva ma inferiore al terzo quartile.

FONTE: elaborazioni su dati Ministero degli Interni e Istat; dati medi del periodo 2004-2009.

La tabella 2 riporta un più completo insieme di statistiche che consentono di ovviare in parte a tali problemi. La tavola riporta, in primo luogo, un insieme di reati (omicidi volontari, attentati, strage, danneggiamenti seguiti da incendi) che, sebbene fortemente correlati alla presenza di Mafia (cfr. gli indici di correlazione nella seconda colonna), sono poco soggetti ad *under reporting*, in quanto si sostanziano in eventi spesso drammaticamente visibili. In secondo luogo, mostra la relazione tra indicatori di sviluppo e altre tipologie di reati che non risultano geograficamente

correlati col fenomeno mafioso (dai furti ai reati a sfondo sessuale, dalla generica associazione per delinquere alle truffe). Infine valuta il livello di sviluppo del SLL attraverso cinque indicatori: mentre tre di questi sono riferiti alle condizioni del mercato locale del lavoro rilevate attraverso l'indagine campionaria dell'Istat e sono dunque potenzialmente soggetti agli stessi errori di misura del tasso di occupazione, gli altri due (la quota di addetti impiegata in unità locali esportatrici e la presenza di distretti industriali) hanno natura tendenzialmente censuaria e misurano la presenza di aree industriali relativamente forti nei territori di riferimento.

I dati mostrano come i SLL meridionali ad alta intensità di presenza mafiosa o di reati correlati a tale presenza presentino per tutte le variabili economiche considerate performance inferiori a quelle dei SLL meridionali dove questa presenza non si rileva o è molto debole. Questa differenza scompare o cambia di segno considerando invece altre tipologie di reati (quelle riassunte nell'ultima riga della tavola).

5. EVIDENZE EMPIRICHE (3): RECENTI STIME SUGLI EFFETTI DELL'ILLEGALITÀ NELL'ECONOMIA ITALIANA

Le correlazioni negative tra livelli di sviluppo e (alcune) forme di illegalità, per quanto evidenti, non bastano a provare l'esistenza di nessi di causalità tra i due fenomeni né tantomeno ad indicarne la direzione o i meccanismi di trasmissione.

Infatti, da un punto di vista teorico, abbiamo visto nel secondo paragrafo come i canali attraverso i quali la propensione all'illegalità ostacola le prospettive di sviluppo siano assai *numerosi* (potendo agire per vie dirette o indirette attraverso una molteplicità di variabili), assai *diversi* tra le tipologie di illegalità (l'intensità e la persistenza degli effetti variano grandemente passando dall'elusione di norme civilistiche al crimine organizzato) e spesso *correlati*, anche in quanto congiuntamente dipendenti da fattori latenti comuni (come il capitale sociale o l'inefficienza dell'azione giudiziaria). Inoltre, la relazione causale non è univoca: se il sommerso o il crimine frenano lo sviluppo economico, è anche vero che la propensione all'illegalità (almeno a certi tipi di illegalità) può crescere al ridursi del livello di sviluppo¹².

Tutto ciò determina non pochi problemi di stima nella valutazione degli effetti causali che legano l'illegalità alla crescita; non sorprende dunque che, con riferimento alla realtà delle regioni italiane, solo in anni molto recenti alcune stime empiriche abbiano tentato di isolare da ogni altra possibile concausa, l'effetto delle attività

¹² In altri termini, se l'aumento del crimine peggiora le prospettive di crescita dell'economia, l'esistenza di un legame inverso tra economia e crimine è, anch'esso, un fatto consolidato in letteratura: a partire dal contributo di Gary Becker nel 1968, infatti, gli economisti hanno riconosciuto che la riduzione delle opportunità nel mercato del lavoro può rendere relativamente più vantaggioso il perseguimento di attività illegali. Tale legame è stato recentemente verificato per l'Italia, in un lavoro di De Blasio e Menon (2013).

illegali e criminali su alcune variabili economiche. Grazie a questi lavori, che vengono di seguito riepilogati, con riferimento sia a taluni particolari fenomeni economici (l'accesso al credito, l'accesso ai fondi pubblici, la dotazione di capitale umano) sia al più generale rapporto tra crimine e crescita, disponiamo ora di alcune prime valutazioni sull'entità potenziale del danno inflitto dall'illegalità alla nostra economia.

5.1. Mafia e crescita delle regioni meridionali

Il lavoro da cui partiamo (Pinotti, 2012) è stato redatto in seguito a un accordo di collaborazione tra la Commissione antimafia e la Banca d'Italia avente ad oggetto lo sviluppo di ricerche sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale.

Il lavoro analizza la relazione tra criminalità organizzata di stampo mafioso e sviluppo economico delle regioni italiane dal dopoguerra a oggi. Come principale indicatore della presenza di organizzazioni criminali si utilizzano le denunce per associazione a delinquere di stampo mafioso (art. 416 bis del codice penale) in rapporto alla popolazione. Tali dati evidenziano che, all'interno dello stesso Mezzogiorno, coesistono regioni alquanto diverse in termini di radicamento e dinamica della criminalità organizzata. Mentre le organizzazioni mafiose condizionano lo sviluppo di Sicilia, Campania e Calabria sin dal periodo preunitario, la loro presenza in Puglia e Basilicata si intensifica solo negli ultimi decenni del secolo scorso, a seguito di una serie di avvenimenti in larga parte indipendenti dal contesto socio-economico delle due regioni e riconducibili piuttosto alla contiguità territoriale con le aree di tradizionale insediamento. Le statistiche giudiziarie confermano che verso la fine degli anni settanta Puglia e Basilicata si caratterizzano per un forte aumento degli omicidi, che negli anni successivi rimangono su un livello mediamente più elevato rispetto al periodo precedente.

Tra i fattori scatenanti, la crescita d'importanza economica del contrabbando con la Puglia, porto naturale per i traffici verso Albania, ex Jugoslavia e Cipro, ma anche la presenza sul territorio di criminali provenienti da altre regioni che avrebbero favorito la nascita della sacra corona unita, la più importante organizzazione criminale operante in Puglia.

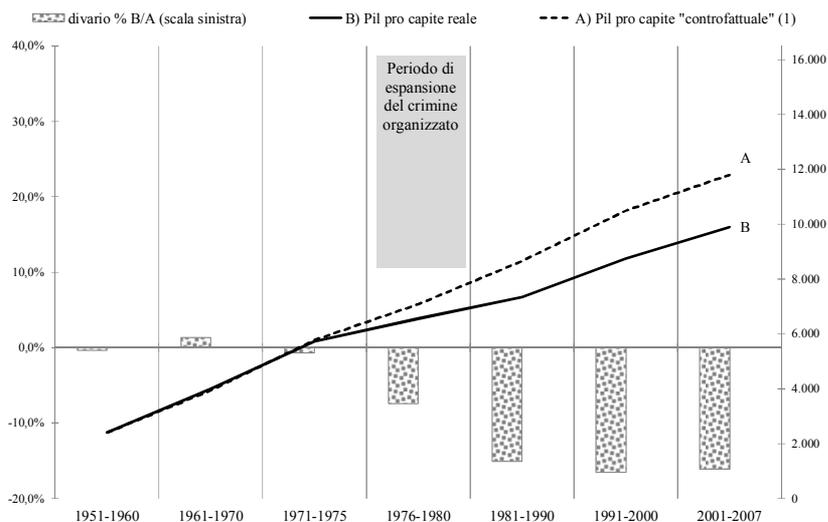
Questi avvenimenti avrebbero contribuito alla crescita e al rafforzamento della criminalità organizzata in Puglia a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta. Simile, nei tempi e nei modi, l'espansione criminale in Basilicata.

Sfruttando questa discontinuità temporale nella diffusione del crimine organizzato, l'autore confronta l'evoluzione del PIL pro capite in Puglia e Basilicata dal dopoguerra ad oggi con l'analogo fenomeno osservato in una combinazione di altre regioni italiane, nelle quali la presenza delle organizzazioni criminali non ha mai assunto carattere endemico. La scelta delle regioni incluse in tale combinazione e il peso relativo di ciascuna di esse, sono scelti in modo da replicare le condizioni

economiche iniziali di Puglia e Basilicata durante il periodo precedente l'avvento della criminalità organizzata.

L'aggregato di regioni rappresenta quindi uno scenario controfattuale per lo sviluppo economico possibile in queste due regioni in assenza di mafia (linea A del grafico 8); il divario rispetto allo sviluppo effettivamente osservato (linea B) è così attribuibile principalmente all'effetto causale dell'avvento di tale fenomeno criminale.

GRAFICO 8
PIL pro capite di Puglia e Basilicata prima e dopo l'espansione del crimine organizzato



FONTE: Pinotti (2013). (1) PIL pro capite che la simulazione attribuisce alle regioni considerate, in caso di assenza di espansione del crimine organizzato.

I risultati suggeriscono che il consolidamento delle organizzazioni criminali in Puglia e Basilicata coincide con il passaggio da un sentiero di crescita economica elevata a uno inferiore, che si traduce in un significativo ritardo economico durante i decenni successivi. Se si potesse attribuire interamente il divario di crescita all'effetto della criminalità, a trent'anni dalla comparsa di tale effetto la distanza arriverebbe a valori medi intorno al 15 per cento, pari a circa 2 mila euro di PIL pro capite. In merito ai canali di trasmissione attraverso i quali le associazioni di stampo mafioso possono aver determinato tale risultato, il lavoro sottolinea l'effetto di sostituzione di investimenti privati con capitale pubblico a minore produttività. Come notato dalla Commissione Parlamentare Antimafia (2011) *“anche se lo studio della Banca d'Italia non ritiene possibile stabilire con certezza se questo divario sia interamente causato dalla criminalità organizzata o se vi siano degli altri fattori, lo studio assume una portata segnaletica, perché il problema concerne non solo le diseconomie provocate dalla criminalità organizzata, ma anche la possibilità che le regioni ancora non infettate dalle mafie subiscano i medesimi fenomeni sul piano economico”*.

5.2. *Mafia e accesso ai fondi pubblici*

Come già evidenziato, tra i possibili canali attraverso i quali il crimine organizzato ostacola la crescita, vi è l'incertezza che essa determina in merito all'azione di politica economica. Ad esempio, la Commissione Antimafia nel 2008 denunciava l'elevata capacità delle associazioni criminali di intercettare fondi pubblici destinati allo sviluppo del Mezzogiorno, dirottandoli verso altri scopi. Un particolare esempio di tale canale di trasmissione è stato analizzato da Barone e Narciso (2013).

Il lavoro valuta empiricamente l'ipotesi che territori caratterizzati dalla presenza di criminalità organizzata ricevano, a parità di altre condizioni, maggiori incentivi pubblici alle imprese. L'analisi si concentra sui Comuni di una regione italiana con una diffusa presenza della criminalità organizzata nel periodo 2004-09. Sulla base di dati dettagliati sui crimini commessi a livello comunale, si assume che i Comuni con presenza di criminalità organizzata siano quelli il cui consiglio comunale è stato sciolto per infiltrazioni mafiose oppure quelli per i quali nel periodo in esame si è avuto almeno un reato, un fatto di rilevanza investigativa o un provvedimento, tutti riconducibili all'art. 416-bis del Codice penale (associazione di tipo mafioso).

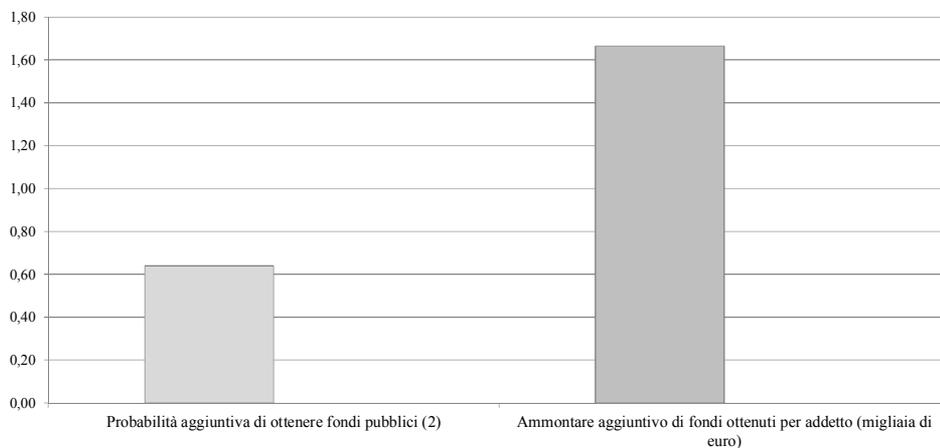
L'ammontare di incentivi alle imprese è misurato dai fondi erogati sulla base della legge 488/92, uno dei principali strumenti di politica industriale volti al riequilibrio territoriale.

I risultati indicano che, tenuto conto di altre possibili determinanti dell'accesso ai fondi (come il grado di sviluppo economico, la specializzazione settoriale e la dotazione di capitale sociale), territori comunali caratterizzati dalla presenza di criminalità organizzata hanno una probabilità significativamente più elevata (circa il 64 per cento in più) di ricevere gli incentivi (grafico 9) e ottengono un maggiore ammontare di contributi per addetto (circa 1.600 euro in più).

I risultati appaiono molto robusti rispetto a diverse specificazioni, ma, come nello studio precedente di Pinotti, anche in questo caso non è possibile individuare con assoluta certezza i nessi di causalità. L'effetto della criminalità organizzata sui fondi erogati alle imprese potrebbe infatti segnalare o l'effettiva presenza di forme di corruzione e cattiva allocazione della spesa pubblica oppure, al contrario, la volontà delle autorità di contrastare la presenza della criminalità organizzata attraverso la spesa pubblica per investimenti produttivi localizzati proprio nei territori ad alta densità mafiosa. Ulteriori evidenze contenute nel lavoro, tuttavia, suggeriscono una maggiore verosimiglianza della prima ipotesi. Tra i vari controlli eseguiti dagli autori si segnala quello che replica l'analisi distinguendo i comuni non in base alla presenza di mafia, ma a quella di altri reati segnaletici di una più generica "cultura criminale" del luogo: la significatività della relazione scompare, segnalando così la peculiarità dell'azione mafiosa in termini di intercettazione di fondi pubblici. Si tratta di un risultato coerente con quanto rilevato nel precedente paragrafo a proposito della correlazione esistente nei SLL meridionali tra tipologie di crimini prevalenti e livello di sviluppo economico.

GRAFICO 9

Accesso ai fondi della legge 488/1992 nei comuni con presenza di mafia (1)



(1) Comuni dove tra il 2004 e il 2009 si sono rilevati reati di cui all’art. 416 bis c.p. o altri eventi simili (p. es. scioglimento degli organi di governo per infiltrazioni mafiose). – (2) cfr. la tavola 5 del lavoro di riferimento.

FONTE: Barone e Narciso (2013).

È interessante notare che i risultati di questo lavoro appaiono complementari con quelli di un altro studio citato nel testo (Gennaioli and Onorato, 2010), secondo il quale esisterebbe anche una relazione di natura diversa e cioè la capacità delle mafie di *inseguire* la spesa pubblica anche in zone dove essa non è tradizionalmente insediata. Analizzando il caso dei fondi pubblici erogati in Umbria e Marche dopo gli eventi sismici del 1997, gli autori riscontrano infatti una significativa crescita degli episodi di criminalità mafiosa in tali territori, *in seguito* alla assegnazione dei fondi.

I due lavori congiuntamente considerati, e al di là delle ancora non del tutto risolte questioni interpretative dei risultati, sembrano suggerire la chiusura di un pericoloso circuito vizioso nel Paese, quello tra una spesa pubblica che può innescare la presenza mafiosa in luoghi “nuovi” e quello di una presenza mafiosa che, laddove consolidata, appare in grado di calamitare quote rilevanti di spesa pubblica.

5.3. Criminalità, economia sommersa e capitale umano: un circolo vizioso

Un’altra spirale negativa che lega il tasso di irregolarità/illegalità di un territorio e le sue condizioni di arretratezza economica riguarda una variabile decisiva per le prospettive di sviluppo di un’area e cioè la qualità del suo capitale umano (Visco, 2011). Anche in questo caso il circolo vizioso può essere descritto combinando due recenti risultati empirici:

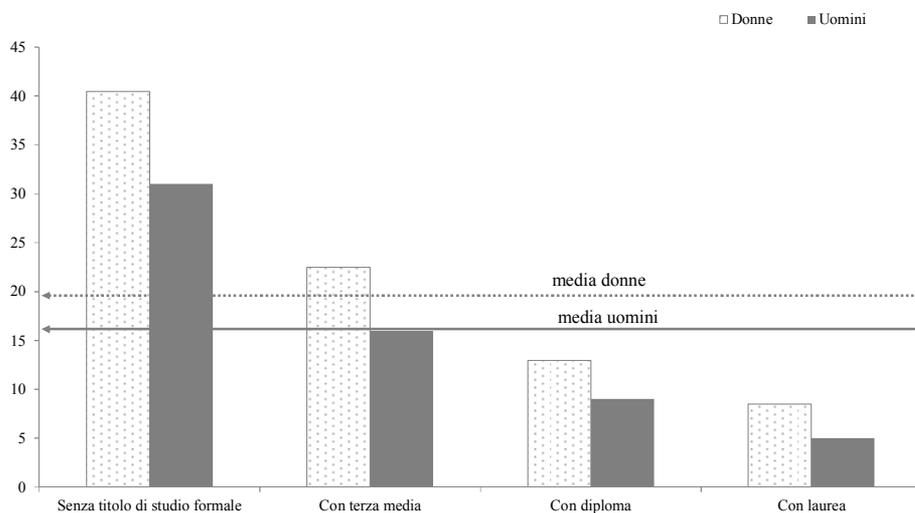
- i. molte forme di criminalità, in particolare quelle mafiose, riducono i profitti attesi dell’economia legale ubicata nel territorio di insediamento e ne

aumentano al contempo quelli legati allo svolgimento dell'attività criminale. A parità di altre condizioni ciò riduce drasticamente i rendimenti attesi dell'istruzione, intesa come investimento per il conseguimento di un titolo di studio da impiegare nel mercato regolare del lavoro. Ne consegue un minor livello di capitale umano nel territorio, sia perché una minore quota di popolazione investirà in istruzione sia perché la popolazione istruita tenderà ad emigrare. Prove empiriche in favore di tali relazioni sono state trovate, con riferimento alla Calabria, da Coniglio et al. (2010);

- ii. dove il livello di istruzione è più basso aumenta la propensione ad agire nell'economia sommersa. Questa evidenza è stata trovata da Cappariello e Zizza (2009), che mostrano come la probabilità di lavorare nel sommerso si riduca significativamente al crescere del numero di anni di istruzione. Ad esempio, passando dalla terza media al diploma e controllando per altre condizioni (tipologia familiare, anni di esperienza e posizione lavorativa, settore di attività), la probabilità quasi si dimezza (grafico 10).

Ipotizzando che la diffusione di economia sommersa agevoli il radicamento dell'economia criminale e che all'inverso l'intensità di quest'ultima rafforzi le dimensioni della prima nell'area d'insediamento (cfr. la correlazione riportata nel grafico 4 del precedente paragrafo e Vigna, 2003, pag. 29) e dato che il livello di capitale umano è uno dei più importanti fattori della crescita (OCSE, 2001, cap. 2), è evidente che i due risultati appena commentati si combinano in un circolo vizioso in grado di danneggiare in via permanente le prospettive di sviluppo di un territorio.

GRAFICO 10
Probabilità stimate di lavorare nel sommerso, per sesso e livello di istruzione



FONTE: Cappariello - Zizza (2009).

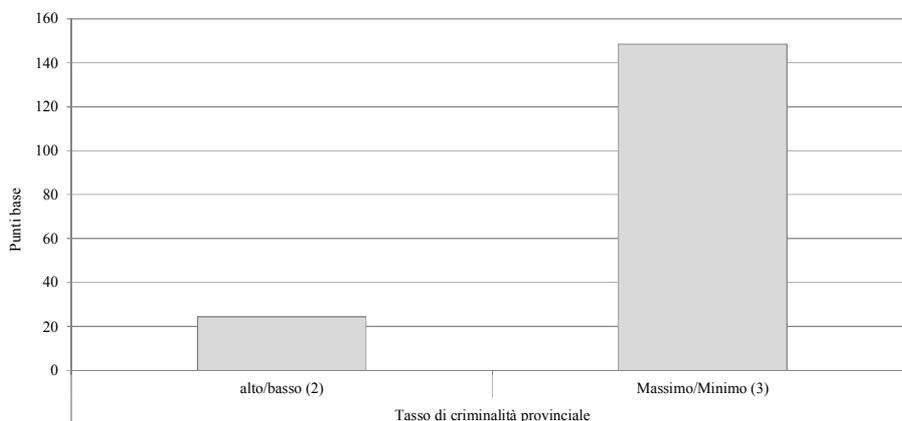
5.4. Illegalità e accesso al credito

Nel secondo paragrafo, elencando i potenziali canali di trasmissione tra illegalità e crescita economica abbiamo sottolineato il danno che i comportamenti illegali possono infliggere all'azione selettiva della concorrenza. Una capillare presenza criminale, in particolare, può ridurre la probabilità di sopravvivenza di imprese efficienti o determinare distorsioni informative, ostacolando il riconoscimento del merito. Appare evidente che uno dei mercati dove sono maggiormente presenti problemi di tipo informativo e che massimamente determinano la selezione del merito, è il mercato del credito. Assai rilevante dunque, è a tale riguardo il contributo offerto da Bonaccorsi di Patti (2009), che fornisce evidenze originali sull'effetto di attività criminali sulle caratteristiche principali dei contratti di credito stipulati tra banche e imprese nelle province italiane. Utilizzando i micro dati sui singoli contratti di credito raccolti nella Centrale rischi e dati Cerved sui bilanci delle imprese, lo studio evidenzia infatti un effetto fortemente significativo e robusto dell'attività criminale sulle condizioni creditizie (tassi applicati, collaterali, tipologie di credito erogato). Solo l'evidenza sul razionamento del credito sembra essere meno robusta.

In particolare, le imprese localizzate in area ad alta densità criminale (al di sopra del 75° percentile della distribuzione nazionale) pagano tassi di interesse di quasi 30 punti base superiori rispetto a quelle con caratteristiche simili, ma localizzate in aree a basso crimine (al di sotto del 25° percentile; grafico 11). Considerando il fenomeno dell'*underreporting* nelle statistiche territoriali sul crimine, l'effetto risulta quasi doppio.

GRAFICO 11

Divario nel costo del credito tra province a diversa intensità di presenza criminale (1)



(1) Il costo del credito è misurato dal tasso di interesse effettivo praticato sul complesso del credito utilizzato dal cliente. – (2) Province situate al 75° e al 25° percentile della distribuzione nazionale del tasso di criminalità. – (3) Province con il massimo e minimo tasso di criminalità.

FONTE: Bonaccorsi di Patti (2009).

Secondo le stime condotte, uno dei canali principali attraverso i quali le esternalità negative dell'attività criminale si trasmettono sulle condizioni del credito alle imprese è dato dall'aumento del rischio di default, mentre l'ipotesi di un più elevato costo "del fare banca" in province a più alta intensità criminale sembra trovare minore supporto nei dati. In pratica le banche applicano condizioni peggiori in aree a elevata attività criminale perché è più probabile che l'impresa cliente sia vulnerabile all'ambiente nella quale opera. Analizzando le sole imprese individuali ed utilizzando come variabile dipendente il tasso di criminalità della provincia d'origine dell'imprenditore non risulta invece supportata l'ipotesi di discriminazione dei clienti che provengono da zona a maggiore intensità criminale.

Uno degli aspetti più interessanti del lavoro è l'analisi dell'impatto esercitato sul rapporto banca-impresa da quattro forme diverse di attività criminale: le prime due tipologie considerate (furti, rapine a altri crimini contro il patrimonio; omicidi, minacce e altri crimini contro l'individuo) non risultano avere un impatto significativo sul tasso di interesse. L'impatto si rivela significativo, ma economicamente piccolo (circa 7 punti base, confrontando il 25° e il 75° percentile) per i reati contro l'economia (frode, bancarotta fraudolenta etc.) e diviene invece molto rilevante quando si considerino i crimini che maggiormente incidono sull'ambiente in cui essi operano (associazione mafiosa, estorsioni, associazione a delinquere).

Coerentemente con la tassonomia di atti illegali proposta nel secondo paragrafo, dunque, quest'ultima tipologia di reati appare la più grave, influenzando sia l'opacità che la fragilità dei clienti.

6. IL RICICLAGGIO COME MOLTIPLICATORE DEI DANNI DEL CRIMINE SULL'ECONOMIA

L'illegalità, dunque, nelle sue varie forme e gradi genera effetti negativi sull'accumulazione di capitale umano, ostacola l'allocazione del credito, distorce gli effetti delle politiche economiche. Nelle sue forme più gravi, quelle del crimine organizzato, appare in grado di far deviare in modo permanente il sentiero di sviluppo di una regione verso livelli inferiori al potenziale.

Come gli studi di "macroeconomia della mafia" hanno da tempo evidenziato, il danno economico provocato dalle attività criminali si moltiplica in intensità e si diffonde tra le aree geografiche, soprattutto in proporzione alla sua capacità di riciclaggio finanziario (Masciandaro, 1993 e 1999; Centorrino e Signorino, 1997). Infatti, nell'ipotesi di impossibilità di riciclaggio, il contagio tra economia legale e criminale non avverrebbe, neutralizzando molti degli effetti negativi di cui si è discusso nel secondo paragrafo.

Secondo le stime di Argentiero et al. (2008), nel ventennio 1981-2001, l'attività di riciclaggio di denaro in Italia è stata mediamente pari a circa il 12 per cento del PIL, mostrando una progressiva crescita nel periodo.

Il riciclaggio può essere definito, in una prospettiva di analisi economica, come il complesso delle attività volte al trasferimento o alla conversione di danaro o altri beni, allo scopo di occultarne o dissimularne la provenienza criminosa. Obiettivo finale di tali attività è la trasformazione di un potere di acquisto o uno stock di attività patrimoniali provenienti da una fonte illecita (il c.d. reato presupposto), in una effettiva disponibilità di ricchezza da immettere nel circuito economico legale. A tal fine, gli esperti del fenomeno (Bellavia e Grasso, 2012) individuano tre fasi tra loro interconnesse: *placement*, *layering* e *integration* spesso attribuite dalle organizzazioni criminali a specialisti della materia. Il *placement* (“piazzamento o collocamento”) consiste nella consegna materiale delle disponibilità (ad esempio le banconote derivanti dallo spaccio di sostanze stupefacenti) all’intermediario finanziario o al professionista. Le attività di *layering* (stratificazione), che consentono l’occultamento dell’origine illecita delle disponibilità, frequentemente sono realizzate da operatori specializzati che a tal fine veicolano le transazioni finanziarie attraverso giurisdizioni connotate da blande regolamentazioni tributarie, civilistiche e prudenziali (c.d. “paradisi fiscali” o centri off shore). L’ultima fase è definita di “*integrazione*”, in quanto attraverso il reinvestimento tende a “integrare” nell’economia legale le disponibilità di origine illecita. Osservato nel dettaglio delle sue componenti si capisce meglio come il reato di riciclaggio abbia forte impatto sul piano economico-finanziario, non solo per gli effetti distorsivi che è in grado di determinare sui meccanismi di allocazione delle risorse e sull’efficiente impiego delle stesse, ma anche perché l’infiltrazione delle attività illecite nel sistema bancario e finanziario inficia la prudente gestione dei rischi da parte degli intermediari e il corretto svolgimento della loro funzione economica; il coinvolgimento, anche inconsapevole, in fatti di criminalità genera rischi di natura legale e reputazionale, che possono determinare perdite economiche, anche rilevanti, e intaccare la redditività e, in ultima analisi, la stabilità stessa degli intermediari (Draghi, 2009).

Come vedremo nel prossimo paragrafo, il difficile contrasto del fenomeno del riciclaggio non può prescindere da un duplice livello di cooperazione. Il primo livello è quello della cooperazione internazionale tra istituzioni e serve per contrastare la dimensione sovranazionale del fenomeno, favorita dalla globalizzazione dell’economia e dalla integrazione dei mercati finanziari. Il secondo livello è invece locale e richiama, ancora una volta, i valori del capitale sociale e della cultura della legalità: assicurarsi che le transazioni finanziarie siano tracciabili, individuare e segnalare le operazioni sospette è un compito e un obbligo che le norme attribuiscono a intermediari e professionisti che devono conoscere bene i loro clienti. L’auspicio, più volte segnalato (Tarantola, 2011, Signorini, 2012), è che all’efficacia delle norme si affianchi quella derivante dal radicamento di una cultura dell’antiriciclaggio. Che poi significa un accumulo di quella peculiare forma di capitale sociale che si produce quando i valori, le ragioni, l’utilità delle norme vengono condivise (*internalizzate*) e divengono visibili nei comportamenti di una comunità.

7. LE POLITICHE DI CONTRASTO AL FENOMENO DEL RICICLAGGIO

Il riciclaggio tende sempre più a svolgersi in un contesto internazionale, privilegiando i paesi caratterizzati da normative di settore meno rigorose; la lotta al riciclaggio deve, pertanto, essere concepita in termini globali e svolgersi attraverso un'azione condivisa a livello internazionale che riduca le possibilità di arbitraggio tra ordinamenti e garantisca un livello di armonizzazione massimo. Su questo fronte, peraltro, i risultati raggiunti non possono ancora giudicarsi adeguati in quanto l'approccio sin qui seguito anche a livello europeo è, invece, di minima armonizzazione¹³.

A partire dalla fine degli anni ottanta, l'elaborazione di principi e regole antiriciclaggio ha impegnato numerosi organismi internazionali, determinando un'evoluzione rapida e profonda anche negli ordinamenti nazionali (Urbani, 2005; Condemni e De Pasquale, 2008). Le politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio sono andate via via irrobustendosi; la stessa nozione di riciclaggio è stata progressivamente ampliata e affinata. Un contributo determinante all'avvicinamento delle normative nazionali in materia di antiriciclaggio è stato fornito dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), che ha definito un compendio completo di standard ai quali devono ispirarsi gli ordinamenti nazionali. A livello comunitario, il processo di armonizzazione è passato attraverso l'emanazione di tre direttive, l'ultima delle quali (n. 2005/60/CE), ha segnato una svolta fondamentale nella normativa. Il nucleo centrale e innovativo della direttiva è costituito dal rafforzamento delle regole e delle procedure che devono presiedere ai rapporti con la clientela attraverso la previsione, in luogo di un generico obbligo di identificazione, di un più complesso dovere di *customer due diligence* (c.d. adeguata verifica; cfr Riquadro 2), da adempiere secondo un approccio basato sul rischio (*risk based approach*).

RIQUADRO 2: L'ADEGUATA VERIFICA DELLA CLIENTELA NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

L'adeguata verifica, disciplinata dall'art. 18 del D.lgs 231/07, consiste nell'acquisizione, esame e costante aggiornamento delle informazioni necessarie per avere piena conoscenza del soggetto con il quale si è stabilita o si intende stabilire una relazione d'affari, al fine di poter valutare il grado di rischio allo stesso associato; è il presupposto della collaborazione "attiva" richiesta agli intermediari

¹³ Sulle possibili negative implicazioni di un approccio di minima armonizzazione, cfr il documento di EBA, ESMA, and EIOPA's *Report on the legal, regulatory and supervisory implementation across EU Member States in relation to the Beneficial Owners Customer Due Diligence requirements under the Third Money Laundering Directive (2005/60/EC)*, nel quale il Comitato, avendo rilevato significative differenze in materia di adeguata verifica della clientela nelle legislazioni nazionali degli stati membri, evidenzia il rischio che tali differenze compromettano l'efficacia della lotta al riciclaggio. In considerazione di ciò, il Comitato invita la Commissione a lavorare, in sede di revisione della 3° Direttiva Comunitaria, per favorire una maggiore convergenza tra le normative nazionali.

e costituisce il momento centrale dell'intera architettura degli adempimenti antiriciclaggio, in quanto è *“fattore di efficacia degli altri due, la registrazione di rapporti e operazioni nell'Archivio Unico Informatico e la segnalazione delle operazioni sospette alla Unità di Informazione Finanziaria”* (Cercone, 2013a). La verifica si sostanzia nell'identificazione del cliente, nell'acquisizione di informazioni sullo scopo del rapporto continuativo e nel controllo costante della relazione, per verificare ex post la coerenza delle operazioni con le informazioni disponibili. Particolarmente innovativo è l'obbligo, qualora l'operazione faccia capo a persone giuridiche o sia compiuta per il tramite di un delegato, di identificare il titolare effettivo dell'operazione e cioè il beneficiario ultimo, verificandone l'identità. In aderenza all'approccio basato sul rischio, l'articolo 20 del decreto prevede che l'intensità della verifica sia calibrata in relazione al grado di potenziale esposizione a fatti di riciclaggio: gli obblighi di adeguata verifica sono assolti in maniera differenziata in funzione del rischio associato al tipo di cliente, rapporto continuativo, prestazione professionale, operazione, prodotto o transazione. Si tratta di parametri da valutare per costruire il profilo soggettivo del cliente, inquadrarne l'operatività e valutare la compatibilità, coerenza e ragionevolezza delle operazioni o delle prestazioni richieste. Pertanto, sono previsti tre livelli di verifica: a) rafforzata quando sussista un elevato rischio di riciclaggio e/o di finanziamento al terrorismo, risultante da specifiche situazioni indicate dalla normativa o individuate autonomamente dagli operatori; b) semplificata in presenza di fattispecie a basso rischio, specificamente determinate dal decreto; c) ordinaria in tutti gli altri casi. La centralità dell'adeguata verifica è sottolineata dalla previsione di una specifica sanzione penale in caso di inosservanza dell'obbligo (art. 55) e dal dovere di astensione dall'operazione o di interruzione del rapporto nel caso in cui non sia possibile provvedervi (art. 23). La Banca d'Italia, con il provvedimento del 3 aprile 2013, ha specificato il contenuto degli obblighi sanciti dalla normativa primaria, individuandone le concrete modalità di attuazione. In particolare, il provvedimento precisa i criteri per la profilatura della clientela, il contenuto delle varie fasi dell'adeguata verifica, specie se rafforzata, e chiarisce le modalità di identificazione del cliente e di verifica dei dati. Nell'ambito dei criteri per la profilatura della clientela sono state specificate una serie di circostanze indicative di un maggior rischio di riciclaggio, come la presenza di procedimenti penali, di precedenti segnalazioni alla UIF o di una situazione di difficoltà finanziaria a carico del cliente; particolare attenzione è richiesta nei riguardi dei soggetti operanti in settori economici interessati dall'erogazione di fondi pubblici. Le disposizioni, inoltre, anticipando talune previsioni dell'emananda direttiva comunitaria sull'argomento, prevedono l'estensione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata previsti per le persone politicamente esposte (c.d. PEPs) residenti in altri Stati, anche alle PEPs residenti nel territorio nazionale. Le disposizioni, che entreranno in vigore il 1° gennaio 2014, sono destinate ad avere un significativo impatto sui comportamenti dei soggetti obbligati, spesso orientati ad un rispetto solo formale del dettato normativo.

Tale Direttiva è stata sottoposta a revisione da parte della Commissione europea, che, il 5 febbraio 2013, ha adottato una proposta di quarta direttiva che recepisce le ultime Raccomandazioni del GAFI al fine di promuovere più elevati standard di lotta contro il riciclaggio, migliorare la chiarezza e l'uniformità delle norme, ampliarne l'ambito di applicazione. Su alcuni aspetti, la proposta di direttiva potenzia ulteriormente i contenuti delle Raccomandazioni del GAFI; in particolare, in relazione all'ambito di applicazione prevede l'estensione dell'obbligo di adeguata verifica della clientela alle *“altre persone fisiche o giuridiche che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 7.500 euro e ai prestatori di servizi di gioco d'azzardo.*

Nel nostro paese, come nella maggior parte degli ordinamenti dei paesi OCSE, le attività di riciclaggio sono state qualificate come reato alla fine degli anni '80 (art. 648 bis codice penale, poi seguito nel 1990 dal 648 ter¹⁴).

Con la riforma introdotta dal decreto legislativo n. 231 del 2007¹⁵, che ha recepito la direttiva comunitaria del 2005, è stato significativamente ampliato l'ambito oggettivo di applicazione della normativa con una definizione amministrativa di riciclaggio (art. 1) che, a differenza di quella penale cui faceva riferimento la precedente legge, include anche l'autoriciclaggio, cioè le attività compiute da coloro che hanno commesso o concorso alla commissione del reato presupposto, e la ricettazione. La principale novità introdotta dal decreto è l'approccio "basato sul rischio", in virtù del quale il livello delle difese va correlato allo specifico rischio, in funzione della natura dei soggetti, dei prodotti e servizi resi, delle situazioni specifiche. Il principio "segna il passaggio da un modello normativo di tipo deterministico, in cui gli adempimenti sono determinati in maniera precisa e puntuale, a un modello flessibile che richiama la discrezionalità degli operatori nel definire e applicare la verifica "adeguata" al caso concreto. Secondo questa nuova impostazione, la scelta viene quindi rimessa all'autonomia e alla responsabilità degli operatori" (Cercone, 2013b). Il D.lgs 231/07, nell'ottica di una maggiore efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio, rafforza gli obblighi di collaborazione, prevedendo scambi informativi, oltre che tra le Autorità nazionali e internazionali e i destinatari delle disposizioni, anche tra gli stessi soggetti obbligati (art. 46, comma 6).

Il decreto ha tra l'altro ridisegnato la componente pubblica dell'apparato nazionale antiriciclaggio. Nel nuovo assetto, il Ministero dell'Economia e il Comitato per la Sicurezza Finanziaria sono responsabili delle politiche di prevenzione e di promozione della collaborazione e del coordinamento tra le Autorità. Le Autorità di vigilanza del settore finanziario (Banca d'Italia, Consob, Ivass) dettano nei rispettivi ambiti di competenza la normativa secondaria per il rispetto degli obblighi

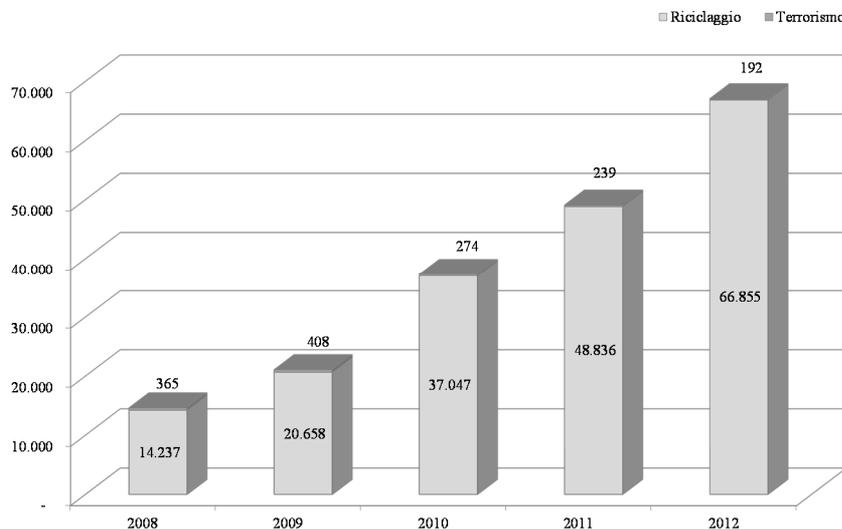
¹⁴ L'ambito di applicazione oggettivo dell'art. 648 bis è andato via via ampliandosi. Nella sua prima formulazione, l'articolo, introdotto dalla legge n.198/78, si concentrava esclusivamente sulla fase del "collocamento" e del "lavaggio" del danaro "sporco", considerando come "reati presupposto" solo la rapina aggravata, l'estorsione aggravata e il sequestro di persona a scopo di estorsione e richiedendo il requisito del dolo specifico. Una rilevante modifica è stata apportata dalla legge n. 55/90, con la quale alle originarie tre fattispecie è stata aggiunta quella della produzione e traffico di sostanze stupefacenti, "core business" della criminalità organizzata, ed è stato introdotto e punito il reato di impiego del danaro "sporco" nell'economia legale. Con la L. 328 del 1993 si è poi avuta l'estensione del reato presupposto a tutti i delitti non colposi.

¹⁵ Il D.lgs 231/2007 è il punto di arrivo di un percorso normativo iniziato nel 1991 con la L. 197, che per la prima volta ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema antiriciclaggio, ed è proseguito con i decreti legislativi 153/97, che ha accentrato le funzioni di FIU presso l'UIC, e 388/2000, che ha attribuito alla UIC la qualifica di "Unità di informazione finanziaria" per l'Italia, e con le leggi 431/2001 e 73/2002, che hanno esteso il mandato delle FIU al contrasto del finanziamento al terrorismo, e il D.Lgs 56/2004 che ha esteso gli obblighi di collaborazione attiva e passiva anche operatori non finanziari e professionisti.

antiriciclaggio da parte dei destinatari, con particolare riguardo all'adeguata verifica, all'organizzazione e ai controlli interni. È stata, inoltre, istituita nell'ambito della Banca d'Italia l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) con il compito principale di ricevere ed esaminare le segnalazioni di operazioni sospette. Al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) sono attribuiti gli approfondimenti investigativi. L'apparato, infine, prevede il coinvolgimento dei Ministeri degli Interni e della Giustizia relativamente alla vigilanza sui collegi e gli ordini professionali.

Al rafforzamento del quadro normativo ha corrisposto anche l'intensificarsi dei controlli, con positive ricadute in termini di miglioramento dei presidi degli operatori e di innalzamento del livello di collaborazione, testimoniato dall'eccezionale incremento delle segnalazioni di operazioni sospette (grafico 12).

GRAFICO 12
Numero di segnalazioni di operazioni sospette pervenute all'UIF



FONTE: Banca d'Italia, Unità di Informazione Finanziaria.

In particolare, nei cinque anni successivi all'entrata in vigore del D.lgs 231/07 sono state trasmesse all'UIF circa 189.000 segnalazioni con un incremento esponenziale rispetto al decennio precedente (61.000). Oltre il 96% (circa 65.000) delle segnalazioni proviene da banche e intermediari finanziari; quelle dei professionisti e delle imprese non finanziarie, per quanto poco numerose (circa 2.400), sono comunque in crescita. Nel 2012, la regione da cui è provenuto il maggior numero di segnalazioni è stata la Lombardia (19% del totale), seguita da Lazio e Campania (12% ciascuna); i dati evidenziano una forte correlazione tra ripartizione

regionale delle segnalazioni e alcuni indicatori economici e finanziari regionali come il numero di conti correnti e il PIL.

Il sistema dei controlli comprende verifiche ispettive da parte della UIF, della Guardia di Finanza e della Banca d'Italia, queste ultime articolate su tre livelli: accessi ordinari, svolti nell'ambito delle ispezioni a "spettro esteso" presso le direzioni generali, ispezioni mirate sui soli profili antiriciclaggio, verifiche presso singoli sportelli, prioritariamente indirizzate a specifici ambiti territoriali ed operativi. Secondo le periodiche *Relazioni al Parlamento e al Governo* della Banca d'Italia, dal 2008 sono state sottoposte a ispezione quasi 500 dipendenze insediate in diverse regioni, selezionando aree territoriali e soggetti da sottoporre a controllo secondo un approccio basato sul rischio. Gli esiti delle verifiche mostrano un progressivo miglioramento della conformità alle prescrizioni normative (Tarantola, 2011). Permangono, tuttavia, margini di miglioramento nell'adeguata verifica della clientela, con riguardo all'identificazione del titolare effettivo e alla valutazione delle informazioni per la corretta profilatura del rischio e l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette. Nei riguardi degli intermediari gravemente inadempienti agli obblighi di legge sono state comminate sanzioni amministrative, anche di rilevante ammontare (nel 2010 complessivamente pari a circa 10,7 milioni di euro; Banca d'Italia, 2012). L'azione di controllo della Banca d'Italia si svolge anche "a distanza" nell'ambito dell'attività di supervisione degli intermediari; l'attenzione è rivolta soprattutto all'implementazione di adeguati presidi organizzativi, intesi come organi e funzioni di controllo. La valutazione del profilo dell'antiriciclaggio assume, inoltre, rilievo ai fini del rilascio di tutti i provvedimenti autorizzativi, tra i quali, in particolare, quelli relativi all'assunzione di partecipazioni nel capitale degli intermediari vigilati, tenuto conto che in tali situazioni la valutazione della "correttezza negli affari" degli istanti rappresenta un elemento qualificante dei requisiti richiesti dalla normativa prudenziale per assumere lo status di azionista rilevante di un intermediario finanziario. In presenza di non conformità alle regole, il rilascio del provvedimento è accompagnato da specifici richiami all'intermediario e/o dalla richiesta di apposite verifiche da parte delle funzioni di controllo interno e dell'adozione di misure correttive. Nei casi di maggiore gravità, viene negato o rimandato il provvedimento autorizzativo.

GIUSEPPE BOCCUZZI*

GIOVANNI IUZZOLINO*

GIAN PAOLO SARNATARO*

* Banca d'Italia, Sede di Napoli. Le opinioni e le valutazioni espresse in questo articolo riflettono esclusivamente il pensiero degli autori e non coinvolgono la responsabilità dell'Istituto di appartenenza.

TABELLA 1

Stime dell'economia non osservata (NOE) effettuate dagli istituti nazionali di statistica

Paesi e anno della stima	Incidenza sul PIL	Componenti della NOE incluse nel calcolo					
		Economia sommersa			Sommerso statistico		
		Unità produttive deliberatamente non registrate	Sottostime del valore aggiunto	Attività illegali	Economia informale	Attività non coperte da rilevazioni Persone	Imprese Errori materiali
Paesi OCSE							
Austria 2001	7,9	•			•	•	•
Belgium 2001	3,0-4,0	•	•		•		•
Finland	non fornita	•	•		•		
Germany	non fornita	-	-	-	-	-	-
Ireland 1998	4,0		•		•		•
Italy 2003	14,8 (L) -16,7 (U)	•			•	•	
Netherlands 1995	1,0		•				•
Spain 2000	11,2	•	•			•	•
Sweden 2000	1,3		•	•			•
United Kingdom	non fornita	•	•		•	•	•
Australia 2000-01	1,3		•		•		•
Canada	non fornita	•	•	•	•		•
Mexico 2003	12,1	-	-	•	•	-	-
Norway 1995	1,0 (E) -2,4 (O)		•		•	•	•
USA 1997	0,8		•				
Nuovi Paesi UE o candidati							
Bulgaria 2001	10,2	•	•	•	•	•	•
Czech Rep. 2000	4,6 (E)- 6,6 (I)-9,3 (O)	•	•		•	•	•
Estonia 2002	9,6	•	•	•			•
Hungary 2000	11,9	•	•	•	•		•
Latvia 2000	8,3 (E) -13,6 (O)	•	•	•			•
Lithuania 2002	18,9	•	•	•			•
Poland 2002	7,8 (E) -15,7 (O)	•	•	•	•		•
Romania 2002	17,7	•	•	•	•		•
Croatia 2002	10,1	•	•	•	•	•	•
Macedonia 2003	16,3	•	•	•	•		
Turkey 2004	1,7	•	•		•		
Altri Paesi							
Armenia 2003	28,9	•			•		
Azerbaijan 2003	20,7	•			•	•	•
Belarus 2003	10,7	•			•		
Georgia 2004	28,3	•	•		•		
Kazakhstan 2003	21,6	•	•	•	•		
Kyrgyzstan 2003	17,0	•	•	•	•		
Moldova 2001	31,6	•	•	•	•		
Russian Fed. 2003	24,3	•	•	•	•	•	•
Tajikistan ?	25,0	•			•	•	
Turkmenistan 2005	18,1	•	•	•	•		•
Ukraine 2003	17,2	•	•	•	•	•	•
Uzbekistan ?	29,0-30,0	•		•	•		
Albania 2003	30,8	•				•	
Brazil 2003	12,8	-	-	-	-	-	-
Mongolia ?	13,0-30,0	•			•		
Montenegro 2002	8,8	•	•	•	•	•	•
Serbia 2003	14,6	•	•	•	•	•	•

O - stime basate sull'"output approach"; E - stime basate sull' "expenditure approach"; I - stime basate sull'"income approach"; L - Livello minimo della stima; U - Livello massimo della stima; "--" - Non è possibile stabilire se la componente è coperta.

FONTE: UNECE (2008), pag. 10.

TABELLA 2

Indicatori di sviluppo economico dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) meridionali a forte incidenza di criminalità, per tipologia di reato prevalente (1)

Tipologia di reato	Indicatori di sviluppo nei SLL a forte incidenza del reato (3)					Differenze con i SLL dove il reato è assente o debole (4)					
	Correlazione con reato di mafia (2)	Tasso di occupazione (5)	Tasso di disoccupazione (6)	Tasso di attività	Propensione all'export (6)	Distr. industriali (7)	Tasso di occupazione (5)	Tasso di disoccupazione	Tasso di attività	Propensione all'export (6)	Distr. industriali (7)
Reato di associazione mafiosa o Enti locali sciolti per Mafia		34,6	13,5	39,9	5,4	1,2	-2,4	2,0	-1,7	-1,0	-10,1
REATI CORRELATI ALLA PRESENZA MAFIOSA E MENO SOGGETTI A PROBLEMI DI UNDER-REPORTING											
Attentati	0,149*	36,0	12,1	41,1	7,1	7,4	0,2	0,3	0,6	2,2	-0,9
Strage	0,156*	35,8	12,9	41,4	8,1	10,9	-0,2	1,2	0,4	1,9	3,3
Omicidi volontari consumati	0,435*	34,5	12,6	39,6	4,8	1,2	-1,8	1,2	-1,4	-1,6	-16,7
Incendi	0,162*	35,0	11,8	39,8	4,2	4,9	-2,9	0,4	-3,4	-3,0	-4,8
Danneggiamento seguito da	0,353*	34,6	13,1	40,2	4,9	1,2	-3,0	2,8	-1,8	-2,7	-13,4
	Totale	34,6	12,4	39,4	4,8	1,2	-3,1	1,4	-3,6	-4,0	-13,4
REATI CORRELATI ALLA PRESENZA MAFIOSA MA SOGGETTI A PROBLEMI DI UNDER-REPORTING											
Ricettazione	0,217*	35,4	12,4	40,7	6,9	2,5	-0,3	0,9	0,4	1,2	-8,5
Rapine	0,286*	35,7	12,3	41,5	9,3	7,4	-0,6	1,0	0,6	4,9	-2,3
Estorsioni	0,322*	35,4	12,1	40,4	7,6	3,7	-1,6	0,7	-0,8	3,2	-4,8
Tentati omicidi	0,408*	34,8	12,6	40,4	5,6	3,7	-1,5	1,2	-0,7	0,1	-9,7
Reati contro la Pubblica	0,151*	36,0	12,1	41,2	7,1	6,2	0,1	0,5	0,6	2,3	-1,2
Sequestri di persona	0,222*	35,0	12,6	40,0	6,1	6,2	-1,5	1,2	-1,1	0,4	1,3
Violazione alla proprietà	0,213*	35,7	12,0	40,9	8,3	6,2	-1,0	1,0	-0,2	3,3	-6,0
	Totale	35,4	12	40,7	8,8	7,0	-1,0	1,0	0,2	4,2	-1,6
ALTRI REATI											
Minacce	0,118	36,3	12,1	41,2	4,4	4,9	0,2	0,4	0,6	-2,2	-9,7
Ingiurie	-0,092	37,6	11,7	42,4	6,3	8,6	2,0	-0,6	1,9	0,3	1,3
Violenze sessuali	-0,018	36,1	11,9	41,2	6,1	2,5	0,1	0,5	0,5	1,3	-9,7
Atti sessuali con minorenne	0,010	35,4	12,5	40,4	6,1	7,4	-0,9	1,1	-0,4	1,6	-0,7
Corruzione di minorenne	0,029	36,1	12,0	41,7	8,5	4,9	0,1	0,4	1,0	3,2	-5,4
Furti	-0,028	36,1	12,3	42,1	9,0	8,6	0,2	1,2	2,2	4,9	1,3
Usura	0,148	36,3	11,6	41,2	7,6	13,6	0,4	-0,1	0,8	2,7	7,1
Associazione per delinquere	0,041	36,2	11,9	41,2	6,7	9,9	-0,1	0,2	0,5	2,6	2,0
Riciclaggio e impiego di denaro	0,076	35,8	12,2	40,7	6,4	3,7	-0,1	0,6	0,1	1,7	-6,3
Truffe e frodi informatiche	0,103	36,4	11,8	42,1	8,4	4,9	0,5	0,2	1,7	3,2	-6,0
Danneggiamenti	0,061	36,1	12,4	41,7	6,3	6,2	-0,2	1,3	1,0	-0,4	-7,2
Contrabbando	0,088	35,7	12,2	41,2	9,3	11,1	-0,5	0,5	0,2	3,7	4,4
Stupefacenti	0,088	37,2	11,8	42,1	6,9	9,9	1,8	0,2	2,2	1,9	0,1
Sfruttamento della prostituzione	-0,037	36,5	11,9	41,5	7,4	7,4	0,9	0,3	1,6	2,6	-1,2
Delitti informatici	-0,048	37,7	11,6	42,8	7,7	6,2	2,2	0,2	2,9	3,4	0,1
Contraffazione di marchi e	0,042	36,3	11,9	41,1	8,3	7,4	0,5	0,3	1,2	4,0	0,4
Infanticidi	0,048	35,8	14,2	42,5	15,5	9,1	-0,3	2,4	1,5	9,3	1,1
Omicidio preterintenzionale	0,024	36,6	11,9	42,1	9,3	5,1	0,5	0,0	1,2	3,3	-3,6
Omicidi colposi	-0,002	36,3	11,5	41,2	4,9	8,6	0,8	-0,9	0,7	-1,3	-3,6
Lesioni dolose	0,009	36,9	11,8	42,1	6,4	8,6	0,6	0,3	1,2	1,4	-1,1
Percosse	-0,040	36,3	12,0	41,2	5,4	4,9	0,8	0,2	0,5	-0,9	-6,0
Altri delitti	0,140	35,7	12,2	40,9	5,4	4,9	-0,4	0,5	-0,1	-0,9	-7,3
	Totale	36,9	12	42,5	8,5	8,0	1,0	1,0	2,5	4,2	-0,3

FONTE: elaborazioni su dati Ministero degli Interni e Istat; dati medi del periodo 2004-2009. (1) SLL meridionali appartenenti al quartile superiore dell'incidenza del reato sulla popolazione. - (2) Indice di correlazione del reato indicato con quello di Associazione Mafiosa, calcolato tra i 686 SLL italiani. L'asterisco * indica che la correlazione è significativa all'1% - (3) I primi quattro indicatori rappresentano il dato del SLL mediano tra quelli a forte intensità del reato; il quinto è invece calcolato sul complesso di tali SLL. - (4) Differenze con i corrispondenti dati dei SLL meridionali appartenenti al quartile inferiore dell'incidenza del reato sulla popolazione. - (5) Occupati su popolazione con almeno 15 anni di età. - (6) Quota di addetti alle unità locali esportatrici nel 2007. - (7) Quota di SLL identificati come distretti industriali nel 2011.

BIBLIOGRAFIA

- ARGENTIERO A., BAGELLA M., BUSATO, F. (2008), *Money laundering in a two-sector model: using theory for measurement*, European Journal of Law and Economics, 26:341-359.
- ARDIZZI G., PETRAGLIA C., PIACENZA M., TURATI G. (2012), *Measuring the Underground Economy with the Currency Demand Approach: a Reinterpretation of the Methodology, with an Application to Italy*, Temi di discussione della Banca d'Italia, num. 864, aprile 2012.
- BANCA D'ITALIA (2012), *Relazione al Parlamento e al Governo*, Roma, giugno 2012
- BARONE G., DE BLASIO G. (2010), *Il capitale sociale*, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, collana Seminari e Convegni.
- BARONE G., NARCISO G. (2013), *The effect of organized crime on public funds*, Temi di discussione della Banca d'Italia, num. 916, giugno 2013.
- BARUCCI P. (2003), *Mezzogiorno e intermediazione impropria*, intervento alla *Prima Giornata del Mezzogiorno* organizzata dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli.
- BECKER G. S. (1968), *Crime and punishment: An economic approach*, The Journal of Political Economy, 76 (2), pp. 169-217.
- BELLAVIA E., GRASSO P. (2011), *Soldi sporchi*, Baldini Castoldi Dalai, Milano.
- BONACCORSI DI PATTI E. (2009), *Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans*, Quaderni di economia e finanza della Banca d'Italia, num. 52, luglio 2009.
- BRUNO M. (1994), *Inflazione, crescita e controllo monetario: lezioni non lineari dalla crisi e dalla ripresa*, Banca d'Italia *Lezioni Paolo Baffi di Moneta e Finanza*, Edizioni dell'Elefante, Roma.
- BRUNI L., ZAMAGNI S. (2004), *Economia Civile*, Il Mulino, 2004.
- CAPPARIELLO R., ZIZZA R. (2009), *Istruzione ed economia sommersa*, in Banca d'Italia *Mezzogiorno e politiche regionali*, collana Seminari e Convegni.
- CENTORRINO M., SIGNORINO G. (1997), *Macroeconomia della mafia*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- CERCONE, R. (2013a), *L'adeguata verifica della clientela nel settore bancario e finanziario*, in corso di pubblicazione in un volume collettaneo a cura di Castaldi e Conforti per i tipi della Banca Editrice.
- CERCONE, R. (2013b), *Il ruolo e l'attività della Banca d'Italia in materia di antiriciclaggio*, in *Guida ai presidi antiriciclaggio in banca*, a cura di Pogliaghi e Dramis - Banca Editrice.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ MAFIOSA O SIMILARE (2008), *Relazione Annuale sulla 'Ndrangheta*, XV Legislatura, Roma.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE (2011), *Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale*, XVI Legislatura, Roma.
- CONDEMI, M., DE PASQUALE, F. (2008), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia, num. 60, febbraio 2008..
- CONIGLIO N.D., CELI G., SCAGLIUSI C. (2010), *Organized Crime, Migration and Human Capital Formation: Evidence from the South of Italy*, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici, Università di Bari, Working paper, n. 28.
- DE BLASIO G., MENON C. (2013), *Down And Out In Italian Towns: Measuring The Impact Of Economic Downturns On Crime*, Temi di discussione della Banca d'Italia, num. 925, luglio 2013.

- DRAGHI M. (2009), *L'azione di prevenzione contrasto del riciclaggio*, testimonianza presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 22 luglio 2009.
- DRAGHI M. (2011), *Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici*, intervento all'Università degli studi di Milano, 11 marzo 2011.
- EINAUDI L. (1960), *Il Mezzogiorno ed il tempo lungo*, Corriere della Sera, 21 agosto 1960.
- FONDAZIONE RES (a cura di Rocco Sciarrone) (2011), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli Editore, Roma.
- GENNAIOLI C., ONORATO M. (2010), *Public spending and organized crime: The Case of the 1997 Marche and Umbria Earthquake*, Mimeo.
- GLAESER E., SACERDOTE B. (1999), *Why Is There More Crime in Cities?*, Journal of Political Economy, 107 (S6), dicembre 1999, pp. S225-S258.
- GLAESER E. (2011), *The Triumph of the City*, The Penguin Press, New York.
- ISTAT (2010), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali Istat*, Statistiche in Breve, luglio 2010.
- LA SPINA A. (2008), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Il Mulino, Bologna.
- MURPHY K., SHLEIFER A., VISHNY R. W. (1993), *Why Is Rent-Seeking so Costly to Growth?*, American Economic Review Papers and Proceedings, Vol. 83, pp. 409-14.
- MASCIANDARO D. (1993), *Analisi economica della criminalità, teoria della regolamentazione e riciclaggio finanziario*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Mercati illegali e mafie*, Il Mulino, Bologna.
- MASCIANDARO D. (1999), *Money Laundering: the Economics of Regulation*, European Journal of Law and Economics, n.3, May, pp 245 - 240.
- MONNIER M. (1863), *La camorra: notizie storiche raccolte e documentate*, Firenze: G. Barbera Editore, Terza Edizione, Firenze.
- OCSE (2001), *The Well-being of Nations: the Role of Human and Social Capital*, OECD Publications, Parigi.
- PINOTTI P. (2012), *The Economic Consequences of Organized Crime: Evidence from Southern Italy*, Temi di discussione della Banca d'Italia, num. 868, aprile 2012.
- POWELL B, MANISH G.P. e MALAVIKA N. (2010), *Corruption, crime and economic growth*, in BENSON B.L. e ZIMMERMAN P.R. (a cura di), *Handbook of Economics of Crime*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) – Northampton (USA).
- SEN A.K. (1991), *Denaro e Valore: Etica ed Economia della Finanza*, Banca d'Italia *Lezioni Paolo Baffi di Moneta e Finanza*, Edizioni dell'Elefante, Roma.
- SEN A.K. (1994), *Codici morali e successo economico*, Rivista *Il Mulino*, num. 2/94, Il Mulino, Bologna.
- SCHNEIDER F., ENSTE D.H. (2000), *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, Journal of Economic Literature, 38(1), pp. 77-114.
- SCHNEIDER F., BUEHN A., MONTENEGRO C.E. (2010), *Shadow Economies all over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, Banca Mondiale, Policy Research Working Paper num. 5356.
- SIGNORINI L.F. (2012), *L'integrità della finanza: dovere civile, condizione di sviluppo, requisito di sana gestione*, intervento al Convegno dell'Ordine degli avvocati, dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Rimini, 5 ottobre 2012.
- TABELLINI G. (2010), intervento alla Tavola rotonda al Convegno della Banca d'Italia *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, collana Seminari e Convegni.

- TARANTOLA A. (2011), *Prevenzione e contrasto del riciclaggio: l'azione della Banca d'Italia*, intervento al Convegno della Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, Milano 28 novembre 2011.
- UNECE UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2008), *Non Observed Economy in National Accounts*, United Nations, New York e Ginevra, 2008.
- URBANI G. (2005), *Disciplina antiriciclaggio e ordinamento del credito*, in *Saggi e monografie di diritto dell'economia*, PADOVA, Cedam, pp. I-309
- VAN DIJK J. (2007), *Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies*, *Trend in Organised Crime*, 10, 4, pp. 39-56.
- VIGNA P. (2003), *Il mercato sono loro*, intervento alla *Prima Giornata del Mezzogiorno* organizzata dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli.
- VISCO I. (2011), *Investire in conoscenza: giovani e cittadini, formazione e lavoro*, Intervento al XXX Congresso nazionale dell'AIMMF, Catania 25 novembre 2011.
- WEDEMAN A. (1997), *Looters, rent-scrappers, and dividend-collectors: corruption and growth in Zaire, South Korea and the Philippines*, *Journal of Developing Areas*, 31, pp. 457-78.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2013), *Global Competitiveness Report 2013-2014*, World Economic Forum, Ginevra.
- ZAMAGNI S. (1993), *Criminalità organizzata e dilemmi della mutua sfiducia; sulla persistenza dell'equilibrio mafioso*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Mercati illegali e mafie*, Il Mulino, Bologna.
- ZIZZA R. (2002), *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, *Temi di discussione della Banca d'Italia*, num. 463, dicembre 2002.

IL “VALORE” DEL SOMMERSO

Abstract. *“Value” of the Underground Economy.* Analysis of a hidden reality. The Camorra “business”: the reutilisation of illicit capitals; usury and its variable rates; the handling of stolen precious goods – the role played by “cash-for-gold” shops; the brand counterfeiting and pirating market; drug trafficking and its business volumes; the role played by banks and the anti-laundering law; international money laundering (laundering and reinvestment techniques, the transfer of money abroad); immigrant remittances; illicit activities tied to the management of lotteries and betting. “Camorra Inc.”, as some journalists define it, represents a multitude of criminal interests, the aggregate turnover of which is hard to assess, given the innumerable channels it is dispersed through. An analysis of the criminal organisations’ main sources of funding, and the tracking of the destination of these large sums of money, based on the investigative experience gained over 25 years of policing activity, prompts a reflection on the entire economy of the Campania region of Italy, and on the extent to which the free market is infiltrated and conditioned as a result. Drug trafficking, extortion, usury, the handling of stolen goods, and counterfeiting, generate millions of euros a month that the Camorra must then invest and launder, in Italy and abroad. Today, however, things are a little different than in the past, as the “profits” of “Camorra Inc.” have shrunk, as a result of the intense activity of the magistrates and police forces, which have significantly weakened the Camorra clans also by seizing their illicit assets, often reducing their “current assets” to just enough to cover the payment of clan member wages, and of “benefits” for the families of their jailed affiliates.

Keywords: economia sommersa, intercettazioni, Campania

JEL: K42; P48

Analizzare un fenomeno occulto è, di per sé, un’impresa ardua perché si confronta con dei “non dati”, ed è possibile ragionare, per lo più, al negativo, rispetto ad elementi che emergono solo in presenza di eventi episodici, seppure frequenti e significativi, laddove lo Stato, attraverso l’attività delle Forze dell’ordine e della magistratura, disvela situazioni di illegalità avvalendosi degli strumenti dell’investigazione giudiziaria o preventiva e/o fiscale.

Il “sommerso”, in una realtà come quella campana, e napoletana in particolare, dà sempre la sensazione di essere una “regola” accettata, o, almeno, sopportata non solo dalla società “*per male*” ma anche da quella che solitamente si definisce “*per bene*”. D’altronde, non sarebbe possibile una così diffusa cultura dell’illegalità ed un così diffuso ricorso a strumenti illegali, se anche la parte della società che è normalmente estranea a dinamiche criminali non fosse incline a tollerarne alcuni aspetti, accettarne altri, ed esserne direttamente partecipe di altri ancora.

Il ricorso ai prestiti usurari, ad esempio, da sempre largamente diffuso in questo territorio, ma oggi ancora più evidente a causa della crisi economica e della difficoltà di ricorrere al credito bancario, mostra come un intero settore della borghesia commerciale napoletana, e sempre più spesso anche delle famiglie di lavoratori

dipendenti e professionisti, alimenti un circuito criminale con un fiume di denaro che, in parte è destinato a finanziare settori della criminalità organizzata, ma, in larga parte, costituisce un vero e proprio settore parabancario in mano ad alcune decine di soggetti che praticano tale “attività” in maniera imprenditoriale e che, poi, investono gli ingenti proventi in attività commerciali destinate ad inquinare il tessuto economico di interi settori dell’imprenditoria, creando una disomogeneità nel circuito inquinato tale da imporre il proprio prodotto sul mercato ed escludere, in breve tempo, gli imprenditori estranei al “sistema”.

In tempi di forte crisi economica, ed ancora più forte crisi di liquidità del mondo bancario, chi dispone di ingenti somme di denaro non soggette ad imposizione fiscale e provento, al netto, di attività illecite di tipo usuraio, può intervenire acquisendo in tutto o, più spesso, in parte, attività commerciali da tempo presenti sul mercato ma in crisi di liquidità, rifinanziandole e rendendole competitive sul mercato.

Di contro, l’imprenditore che accetta tali capitali è obbligato a remunerare questi finanziamenti ad un tasso che si avvicina di molto a quello usuraio che, come dimostrato da recenti attività investigative, si avvicina generalmente al 3% mensile o al 35% annuo.

È facile rilevare che tali tassi di redditività mal si conciliano con i normali guadagni di un’attività imprenditoriale, se si considera che, trattandosi di capitali occulti, la provvigione di interesse va pagata tassativamente “a nero”. Pertanto, l’imprenditore dovrà necessariamente massimizzare i profitti e trasferirli in contabilità occulta.

Pertanto, come emerso da indagini, per garantire tali guadagni l’imprenditore dovrà necessariamente agire su più fronti: il primo è quello classico dell’evasione fiscale che deve, almeno, essere pari al 50% degli incassi; il secondo è quello dell’evasione contributiva, che comporta un lavoro al “nero” del personale per circa il 60% delle prestazioni lavorative, con la conseguente diminuzione delle garanzie per i lavoratori e dell’incertezza del futuro pensionistico degli stessi.

Risulta pleonastico rilevare che una evasione fiscale del 50% del fatturato non può essere realizzata se non attraverso acquisti “a nero” delle materie prime per analoga percentuale, con effetto a catena sull’”evaso” sino al primo anello della catena produttiva.

In realtà, non tutti coloro che ricevono prestiti usurai sono costretti a pagare lo stesso tasso di interessi. Infatti, come evidenziato da dichiarazioni di collaboratori di giustizia, agli appartenenti alla criminalità organizzata di adeguato livello d’importanza, i cd. Prestatori di denaro (soggetti che, comunque devono godere di appoggi da parte del crimine organizzato e, normalmente, vantano protezioni da parte dei malavitosi egemoni nel quartiere dove essi operano) applicano un tasso d’interesse “simbolico”, pari all’1% mensile, tale da non costituire un’elargizione, ma comunque da poter essere agevolmente restituito dal “camorrista” che, normalmente, usa quel denaro per non impegnare capitali propri in attività rischiose come l’acquisto di ingenti quantitativi di stupefacenti da importare in Italia.

Un importante collaboratore di giustizia così riferiva all’Autorità Giudiziaria nel 2010 circa i suoi rapporti con un soggetto indagato per ingenti attività usuraie in Napoli (vedi Allegato 1).

Ed ancora, nella intercettazione ambientale in carcere effettuata su un capo clan napoletano emerge lo “sconto” sui tassi che la stessa organizzazione usuraia effettua a favore di personaggi di spiccata valenza criminale (vedi Allegato 2).

Quindi, a seconda dello spessore criminale del soggetto, è possibile ricevere prestiti ad un tasso che varia dall’1% mensile, nel caso di malavitosi di spicco; invece, se si è presentati da un boss camorrista, si ottiene un tasso del 2%; infine, per i clienti normali, il tasso è del 3%.

Nel corso della stessa indagine citata, occultati nei muri dell’abitazione del maggiore esponente dell’organizzazione criminale dedita all’usura, sono stati rinvenuti e sequestrati ben otto milioni di euro in contanti oltre ad una contabilità dell’attività usuraia per milioni di euro.

Considerato che in ogni quartiere della città di Napoli sono presenti tra i tre ed i quattro soggetti dediti all’usura, e parliamo ovviamente solo di quelli con un notevole volume di affari (tralasciando quelli “piccoli”), possiamo ritenere che operino nella sola città di Napoli almeno 70/80 soggetti che svolgono una sorta di attività para bancaria, con un volume di affari che non è eccessivo valutare in poco meno di un miliardo di euro.

Al solo gruppo imprenditoriale oggetto dell’indagine citata del 2010 sono stati sequestrati beni, contanti ed attività imprenditoriali per un valore stimato in 110 milioni di Euro, mentre in soli quattro anni, dal 2009 al 2012, la sola Direzione Investigativa Antimafia di Napoli ha sequestrato beni alla criminalità organizzata a Napoli ed a Caserta per oltre quattro miliardi di euro. Il GICO della Guardia di Finanza, nel solo 2012, ha operato sequestri per oltre un miliardo di Euro.

A questo vero e proprio fiume di denaro occorre aggiungere il ricavo di numerose ulteriori attività illecite che vengono quotidianamente svolte sul territorio cittadino, che vanno dalla contraffazione dei prodotti sottoposti al diritto d’autore, alla ricettazione di preziosi oggetto di reati predatori e, più di recente, oggetto di compravendita “a nero” di oro ed argento, al traffico ed allo spaccio di sostanze stupefacenti, al rinascente contrabbando di tabacchi lavorati esteri, per giungere alle estorsioni ed al riciclaggio e finire al settore del controllo dei giochi elettronici.

La contraffazione di prodotti con marchi registrati, siano essi prodotti di pelletteria che audiovisivi e videogiochi, costituisce, da moltissimi anni, un settore importante ed imponente del “sommerso” economico napoletano.

Da indagini sviluppate nel 2009 e 2010 emergeva che nella sola zona centrale di Napoli, tra piazza Mercato, Forcella, Duchesca e Borgo Sant’Antonio, il volume di affari criminale di tale settore economico consentiva ai produttori di materiale contraffatto di pagare, complessivamente, una tangente pari a 100.000 Euro mensili all’organizzazione criminale egemone in quei quartieri.

Non a caso, in quel periodo, per ottenere il controllo di quel territorio, tra il clan Sarno di Ponticelli, in forte espansione nel centro città, ed il gruppo Mazzarella,

storica organizzazione criminale stanziale in quei quartieri, si è combattuta una feroce guerra di camorra, con due omicidi e numerosi ferimenti, conclusasi con il predominio della famiglia Sarno, che è stata scalzata solo nell'anno successivo grazie ad importanti operazioni di polizia giudiziaria conclusesi con centinaia di arresti di esponenti di quel clan ed il conseguente *pentimento* di tutti i principali esponenti di quella organizzazione camorrista.

È di facile intuizione che, per poter pagare una tangente pari a 100.000 Euro, i gestori delle “imprese” criminali del settore contraffazione devono sviluppare volumi di affari pari almeno a venti volte il pagato (considerando i costi di produzione); quindi, per la sola zona centrale di Napoli, la contraffazione muove un volume di affari di circa 2 milioni di euro mensili, a cui vanno aggiunti i guadagni dei venditori al dettaglio (per lo più cittadini extracomunitari di origine africana), che operano un ricarico sul prezzo di acquisto pari al 20% o 30%; si giunge in tal modo ad un totale di oltre 3 milioni di euro mensili di denaro che sfugge a qualsiasi controllo o tassazione.

Le attività connesse alla ricettazione di preziosi, invece, da sempre una delle attività criminali predilette nelle province campane, storicamente si sviluppava intorno alle attività illecite legate ai furti ed agli scippi, in un contesto prettamente dilettantistico e senza particolari connessioni con la criminalità organizzata.

I ricettatori, proprio per la loro valenza criminale limitata ed il loro profilo di cd. *seconda linea* della criminalità predatoria, si offrivano come *service* dei piccoli pregiudicati dediti a furti e scippi che, invece, rischiavano in prima persona le conseguenze dei loro reati in quanto direttamente riconoscibili dalle vittime e spesso conosciuti dalle Forze dell'Ordine, che non avevano grandi difficoltà ad identificarli in base alla “specializzazione” ed alla “professionalità” con la quale era stato commesso il reato.

In molti casi era lo stesso riciclatore ad indicare l'autore del reato alle Forze dell'Ordine, laddove gli era stata offerta in vendita refurtiva particolarmente riconoscibile o sulla quale si era appuntata l'attenzione della Polizia o dei Carabinieri per la rilevanza del reato o della vittima.

Oggi, invece, queste figure di secondo livello hanno assunto una connotazione del tutto autonoma, in ragione della grave crisi economica che attanaglia soprattutto il sud Italia e che costringe le fasce più deboli della società, ma ormai anche comunemente il cd. ceto medio, a vendere beni preziosi, magari oggetti di famiglia tramandati da generazioni, e soprattutto oggetti in oro ed argento, per fare fronte alle necessità quotidiane o a impegni economici straordinari. Il fenomeno del proliferare dei “compro oro” o similari, a volte vere e proprie catene in franchising, dimostra quanto sia vitale tale settore che, però, si presta a facili attività di ricettazione o di semplice evasione ed elusione fiscale.

Recenti indagini condotte dalla Guardia di Finanza, ma anche dalle altre Forze di Polizia, hanno evidenziato, in tutta Italia, un esponenziale aumento del numero di agenzie di “compro oro”, che vengono anche largamente pubblicizzate sui media a

livello locale o nazionale, con la creazione di franchising o di gruppi imprenditoriali che operano in tale settore.

La continua ascesa del prezzo dell'oro, ma anche dell'argento, ha fatto sì che l'acquisto dal mercato privato di tale metallo pregiato costituisca un vero e proprio affare, sfruttandosi il basso prezzo di acquisto di chi ha bisogno di monetizzare gli oggetti d'oro, spesso frutto della tradizione meridionale dei regali in occasione delle cerimonie (dai battesimi alle comunioni, cresime, matrimoni, anniversari vari) per far fronte a necessità dovute alla mancanza di occupazione o di reddito insufficiente.

Di fatto, la figura del “compro oro”, il cui titolare paga in contanti e, spesso, senza rilasciare ricevuta ed in elusione degli obblighi di segnalazione e di identificazione del venditore, si è sostituita a quella storica del Monte dei pegni, cui ci si rivolgeva per far fronte a temporanee necessità di liquidità offrendo in pegno gli oggetti preziosi (ed un tempo anche il corredo matrimoniale).

Una tale proliferazione di esercenti tale professione di “compro oro”, ed un mercato in continua costante espansione a causa del progressivo apprezzamento del valore dell'oro (e dell'argento) ha fatto sì che una ingentissima massa di capitali riesca a spostarsi di mano in mano quasi senza alcun controllo e senza alcuna documentazione contabile.

Vi è, chiaramente, da chiedersi chi, al giorno d'oggi, ed in regioni alquanto depresse finanziariamente, abbia la capacità economica di anticipare ingenti somme di denaro necessarie all'acquisto di significativi quantità di oro ed argento da tenere, poi, in deposito sino ai nuovi picchi di prezzo sul mercato.

A comprendere meglio le dimensioni del fenomeno, e quanta parte di disponibilità finanziaria provenga da fonti non lecite, contribuiranno sicuramente le numerose indagini in corso, evidenziate dai numerosissimi controlli effettuati sia dal punto di vista fiscale da parte della Guardia di Finanza, sia da quello più prettamente criminale da tutte le Forze dell'Ordine.

Questo settore, evidentemente, è di particolare interesse per la criminalità organizzata, che ha modo/l'opportunità di investire gli ingenti proventi che le derivano dai traffici illeciti ed in particolare dal traffico di stupefacenti.

Se un tempo il boss Di Lauro (detto *Ciruzzo O' Milionario* per la sua enorme disponibilità economica) investiva i suoi guadagni (secondo alcuni collaboratori di giustizia, già negli anni '80 ognuno dei capi dell'organizzazione del Di Lauro ricavava solo dal traffico internazionale di stupefacenti un miliardo di vecchie lire alla settimana, a cui andavano aggiunti i proventi delle singole piazze di spaccio che ognuno di loro gestiva e quelli derivanti da altre attività illecite gestite in proprio) in pietre preziose con cui, poi, riempiva bottiglie di plastica che sotterrava in terreni in Secondigliano e Scampia a Napoli solo a lui noti, oggi è ragionevole pensare che tali proventi vengano investiti in oro: il metallo prezioso può essere facilmente depositato in cassette di sicurezza o trasferito all'estero, per essere disponibile nelle sicure casseforti svizzere o austriache, quando non in altri Paesi a legislazione fiscale più favorevole.

In tal modo il camorrista rende il proprio investimento sicuro, non individuabile, non sequestrabile da parte delle Autorità italiane se non a seguito di complesse ed articolate indagini, e, soprattutto, rivalutato sulla base dell'andamento dei mercati che, in tale settore, da anni vede solo straordinarie performances positive.

Ancora oggi non è possibile quantificare tale settore sommerso, in quanto è lo stesso venditore che, per le più svariate ragioni, non vuole essere identificato al momento della vendita e vuole solo denaro contante quale corrispettivo della vendita degli oggetti d'oro.

Facilmente intuibili le conseguenze: da un lato una accentuata evasione fiscale, dovuta alla utilizzazione esclusiva del contante per i pagamenti, dall'altra un aumento dei reati predatori (furti, scippi e rapine) i cui autori possono contare su una vastissima rete di ricettatori pronti ad acquistare i preziosi a prezzi addirittura maggiori che in passato.

Secondo un esponente della Associazione Italiana Antiriciclaggio (riportato in una inchiesta del 2011 del quotidiano La Repubblica), il giro di affari a livello nazionale dei "compro oro" supera i due miliardi di euro, ed è significativa la spesa pro capite per la pubblicità, che supera i 40.000 euro su un fatturato ufficiale inferiore ai 350.000 euro annui, quindi circa il 12% del fatturato, percentuale significativamente superiore a qualsiasi altra attività imprenditoriale. Analogamente significativa è la percentuale di apertura di nuovi esercizi che, in città ad alta concentrazione criminale mafiosa come Napoli e Palermo, si aggira sul 30% annuo.

L'8 novembre 2012 la Guardia di Finanza ha effettuato una imponente attività investigativa, che ha portato al sequestro di quasi 200 agenzie, di cui ben 91 nel napoletano, ed al sequestro di 163 milioni di euro tra contanti, attività, conti correnti e beni aziendali, oltre ad un ingente quantitativo di oro (circa 5 tonnellate). L'indagine, denominata "Fort Knox", era volta a contrastare il fenomeno dell'evasione ed elusione fiscale in tale settore, realizzata in particolare attraverso la mancata registrazione delle transazioni, e che aveva luogo in importanti centri specializzati di Caserta, del distretto orafa di Arezzo e di Valenza Po. L'organizzazione aveva basi operative e decisionali in Svizzera.

Si è già accennato agli ingentissimi ricavi garantiti dal traffico internazionale di stupefacenti e dallo spaccio al dettaglio, che si incentra soprattutto nella zona nord di Napoli (Secondigliano, Scampia, Miano, Mugnano, Marano e zone limitrofe), tanto da far definire quella zona il supermarket della droga.

Sino a pochissimi anni orsono, non era infrequente assistere, nelle piazze di spaccio presso le famigerate Vele di Scampia, a scene quotidiane ove centinaia di tossicodipendenti facevano la fila per acquistare lo stupefacente dalle mani di giovanissimi spacciatori che, attraverso le grate di ferro poste a protezione delle loro palazzine - veri e propri fortini - distribuivano le bustine di cocaina ed eroina, o le pasticche prima di anfetamine e poi di varie sostanze chimiche, senza tema di essere "disturbati" dalle Forze dell'Ordine.

Quelle scene, immortalate prima sulle pagine di libri come Gomorra di Roberto Saviano e, poi, rese ancora più terribili dalle immagini dell'omonimo film, oggi non

sono più attuali, grazie alle imponenti operazioni di polizia giudiziaria messe a segno dalle Forze dell’Ordine coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia della Procura della Repubblica napoletana: si è determinata la fine della cd. Faida di Scampia¹ a seguito dell’arresto di quasi tutti i vertici dei due cartelli contrapposti e la decimazione dei contrapposti schieramenti criminali; successive operazioni di controllo del territorio effettuate dai Reparti specializzati di Polizia e Carabinieri con attività cosiddette ad “alto impatto”, con l’impiego massivo di centinaia di unità specializzate, hanno poi “ripulito” i predetti quartieri, inaridendo l’afflusso di stupefacenti ed “occupando” militarmente le piazze di spaccio.

Dall’analisi fatta nel 2013 dall’Osservatorio Europeo sulle droghe e sulle tossicodipendenze, si rileva che i consumatori di stupefacenti in Italia sono all’incirca il 5 X 1000 della popolazione per quanto riguarda il consumo di eroina, il 4 % per il consumo di cocaina, mentre almeno il 20 % della popolazione italiana ha provato almeno una volta una droga cosiddetta leggera.

L’operazione di polizia giudiziaria effettuata dai Carabinieri di Napoli lo scorso 12 giugno, che ha portato all’arresto di 110 appartenenti al clan Di Lauro, ha accertato i ricavi di quella organizzazione delinquenziale, che trova/ha nel traffico e nello spaccio di stupefacenti la sua naturale vocazione criminale.

Ebbene, dai registri contabili tenuti dal “ragioniere” dell’organizzazione è emerso un ricavo annuo di oltre 4,5 milioni di euro. Se si considera che, a seguito della prima faida di Scampia nel 2008, il clan Di Lauro ha visto enormemente ridimensionata la propria capacità criminale sia quale gestore del traffico internazionale di stupefacenti (rimasto ad appannaggio degli “Spagnoli” facenti capo agli Amato – Pagano), sia quanto al numero delle “piazze di spaccio” gestite (di fatto il dominio del clan si limita a poche piazze residue), emerge che, pur con una ridimensionata attività nel settore, i margini di guadagno sono altissimi e generano un cash imponente.

Il *quantum* di ricavo accertato per il clan Di Lauro può costituire dato di partenza per comprendere il complessivo ricavo delle numerose ulteriori organizzazioni criminali napoletane operanti nel settore degli stupefacenti, quali Scampia, Mugnano, Marano, Melito, Giugliano, Lago Patria, Napoli Centro e Napoli Ovest, senza voler considerare le zone “bene” del Vomero e Posillipo, dove è comunque altissimo il consumo di cocaina e di cannabis, a cui si aggiunge il litorale Domitio, la fascia costiera che va da Portici a Castellammare di Stabia, e l’area sub vesuviana.

Ecco che la cifra di 4,5 milioni accertata per i Di Lauro deve almeno essere moltiplicata per un multiplo a due cifre, per un totale complessivo, stimato al ribasso, vicino ai 150 milioni di euro.

Inoltre, tale dato considera i soli ricavi dello spaccio al dettaglio e non anche gli ingenti profitti derivanti dal lucroso traffico internazionale, cui sono dedite solo alcune delle organizzazioni criminali napoletane.

¹ È la guerra di camorra provocata dalla scissione interna al clan Di Lauro tra i figli del boss Di Lauro ed i cosiddetti Spagnoli.

Il risultato è perfettamente in linea con le previsioni delle Agenzie specializzate internazionali, che stimano il fatturato dell'*azienda droga* in Europa in 30 miliardi di euro annui.

Nel solo 2011, dal Rapporto della Direzione Centrale Antidroga risulta che sono stati sequestrati in Italia stupefacenti per circa 40 tonnellate, per un valore che si aggira, ai prezzi di mercato, all'incirca su 1,5/2 miliardi di euro: sulla base degli esiti giudiziari, si ritiene che almeno 1/8 di tale importo sia di pertinenza della Camorra S.p.A..

Altra analisi, realizzata dal rapporto di Transcrime 2013 nell'ambito del progetto del PON Sicurezza 2007/2013, indica per la "Camorra SpA" un fatturato annuale pari a 3,4 miliardi di euro, quale quota del fatturato annuale della criminalità organizzata nazionale, per un valore calcolato che varia tra gli 8,3 ed i 13 miliardi di euro. Tale analisi è basata su una media rilevata tra i prelievi bancari in contante ed i pagamenti effettuati non in contante.

A tal proposito, è il caso di segnalare che, come emerso in alcune riunioni tecniche in cui si analizzava il fenomeno della circolazione del contante, nelle province di Napoli e Caserta si osserva una altissima richiesta, da parte degli Istituti Bancari, di banconote da 500 euro, come tale anomala rispetto agli indici di necessità dell'economia delle citate province.

Si ricorda che, in occasione del sequestro del contante per oltre 8 milioni di euro operato il 2 maggio del 2011 a casa di un noto usuraio napoletano, la maggior parte del contante sequestrato era proprio raccolto in mazzette composte da banconote da 500 euro.

Segnale questo che la capacità criminale di tali soggetti passa anche attraverso il mancato rispetto delle normative sull'antiriciclaggio da parte di compiacenti Istituti bancari o, più semplicemente, come dimostrato nella stessa indagine, grazie alla compiacenza di singoli funzionari di banca disposti, per svariate ragioni, a favorire il criminale nella sua attività di riciclaggio del denaro.

Proprio tale considerazione ha dato spunto a numerose attività investigative che, nel corso degli ultimi anni, hanno dimostrato come il riciclaggio, nelle sue forme più classiche di esportazione di valuta all'estero, sia ancora uno strumento importante per la criminalità, che ritiene di trasferire all'estero una parte dei guadagni. Ciò, sia per garantirsi una possibilità di utilizzo di capitali fuori dall'Italia per svariati traffici internazionali (soprattutto per quelli legati agli stupefacenti); sia per la possibilità di garantirsi una comoda latitanza all'estero nel caso in cui sia necessario espatriare per sfuggire a provvedimenti cautelari in Italia; sia, infine, per sottrarre tali beni alle attività di sequestro penale e di prevenzione operate dall'Autorità Giudiziaria e dalle Forze dell'Ordine, ormai molto diffuse in Italia ed in particolare nelle regioni meridionali.

Negli anni, un fiume di denaro si è dunque riversato dalla Campania verso le banche di molti Paesi europei, che offrono/offrivano ad alcuni un servizio "di qualità" garantendone l'anonimato.

Le indagini hanno poi accertato come sia ancora molto in voga la tecnica dei cd. *spalloni*, tipica degli anni '70 ed '80, che si avvale di corrieri che fisicamente trasportano i soldi oltre frontiera ricorrendo a svariate tecniche e/o percorsi "sicuri". Oggi tale pratica si è estremamente professionalizzata e gli *spalloni* sono, per lo più, inseriti in strutture societarie specializzate in tale settore e che si avvalgono di specifiche conoscenze dei valichi di frontiera e di taluni funzionari compiacenti delle banche di Zurigo e Lugano.

Ma, dalle indagini, ed in particolare da quella effettuata dalla DIA di Napoli nel 2010, sono emersi altri canali di riciclaggio transnazionale (vedi Allegato 3).

Le operazioni finanziarie atte ad esportare capitali all'estero sono molteplici e, spesso, neanche tecnicamente complicate. In tal modo risulta possibile far sparire ingenti capitali provento di attività criminale oppure semplicemente di evasione fiscale, che vengono così sottratti all'economia campana, aggiungendosi al danno la beffa di un ulteriore impoverimento di tutto il tessuto sociale regionale.

A ciò si aggiunge la continua, costante ed ininterrotta emorragia di capitali derivanti dalle rimesse che i cittadini stranieri immigrati nella regione, ed in particolare quelli di etnia cinese, effettuano regolarmente verso i Paesi d'origine.

Spesso, presso gli aeroporti italiani, vengono controllati cittadini stranieri residenti in Italia che tentano di esportare centinaia di migliaia di euro in violazione alle norme valutarie: una volta scoperti, ed in assenza di altri elementi che possano collegare il denaro ad attività illecite, essi sono soggetti solo al pagamento della tassa per l'esportazione di valuta. Dunque l'attività di trasferimento all'estero non presenta rischi particolari se non l'assoggettamento alla tassazione (peraltro molto bassa) nel caso in cui gli organismi finanziari presenti in aeroporto accertino il possesso della valuta in eccesso.

Altro grande capitolo dei proventi illeciti della criminalità organizzata è rappresentato dal gioco, nelle sue più svariate forme. Tramontata la stagione degli anni '70 ed '80, caratterizzata dalla presenza di bische clandestine dove si praticava il gioco d'azzardo, oggi relegate ad attività residuali, l'attenzione della criminalità organizzata si è incentrata sulla gestione del gioco legalizzato, con l'intento di massimizzare i profitti attraverso una gestione parallela illecita che si affianca alla gestione regolare.

Sia nel settore delle scommesse sportive, sia in quella delle sale Bingo, sia nella gestione degli apparecchi per il gioco elettronico, si assiste ad una proliferazione di licenze di distribuzione, installazione e/o gestione che, spesso, vengono intestate a prestanome dietro i quali si celano personaggi noti alle cronache giudiziarie perché collegati alle organizzazioni criminali o, direttamente esponenti delle stesse.

Spesso tali soggetti operano illecitamente con la complicità degli esercenti, e ripartendo con loro il ricavo illecito: infatti, scollegando gli apparecchi videogiochi dalla rete telematica di collegamento che normalmente assicura l'elaborazione periodica dei dati registrati dai congegni stessi e il loro trasferimento *on line* al sistema centrale dell'A.A.M.S., onde consentire una tempestiva valutazione della loro redditività, è possibile incentivare i clienti con percentuali o premi molto più alti

rispetto a quelli che sono legalmente riconoscibili ai giocatori; tali premi possono essere pagati perché, operando lo scollegamento degli apparecchi, le partite o giocate vengono gestite completamente “in nero”, con una totale evasione fiscale.

In altri casi, oltre alla gestione “in nero” della partita, l’installatore, in combutta con l’esercente, altera la percentuale di non predeterminabilità delle vincite manipolando gli apparecchi videogiochi e tarandoli illecitamente; in tal modo entrambi si assicurano una percentuale di corresponsione di denaro al giocatore, in caso di vincita, nettamente inferiore ai limiti di legge.

Si è calcolato, attraverso le indagini giudiziarie e le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, che la gestione di ogni singola macchina può rendere, una volta staccata dal sistema e programmata in maniera truffaldina, anche mille euro al giorno. Considerando che tali macchinette per giochi elettronici sono presenti in numero cospicuo in ogni bar o esercizio commerciale, oltre che nelle sale giochi specializzate, può facilmente ricavarsi un guadagno da parte dei gestori per milioni di euro.

Storicamente, i gestori sono di fatto monopolisti per zone di influenza criminale.

Ad esempio, nel 2000, all’epoca di una rigida spartizione territoriale a Napoli tra due organizzazioni criminali (da un lato l’Alleanza di Secondigliano e dall’altro i gruppi criminali facenti capo a Giuseppe Misso), era possibile comprendere immediatamente quale gruppo criminale fosse egemone in ciascun quartiere verificando nelle sale giochi chi fosse il gestore delle macchinette per giochi elettronici. Ogni qualvolta gli equilibri criminali portavano una zona ad un passaggio di “competenze” criminali, immediatamente tutti gli esercenti attività commerciali connesse a tale settore venivano avvicinati dai nuovi gestori, che imponevano il cambio delle apparecchiature. In ogni provincia dove il controllo criminale era pressante, Napoli, Avellino, Caserta, si potevano seguire gli assetti geocriminali verificando tale settore economico.

Negli anni successivi, a seguito anche di importanti operazioni di polizia giudiziaria poste in essere dalla magistratura e dalle Forze dell’Ordine napoletane, le organizzazioni criminali hanno preferito affidarsi a soggetti professionisti del settore, seppure di assoluta fiducia di tali organizzazioni, che si prestassero come *service* a disposizione delle varie famiglie camorriste, cui veniva restituita una percentuale di guadagno precedentemente pattuita e che poteva anche variare a seconda dell’importanza del “cliente”.

In cambio, il monopolista era sicuro di poter imporre il proprio prodotto su tutto il territorio in assenza di qualsiasi concorrenza e senza nemmeno dover “forzare” l’esercente, che sapeva perfettamente di doversi servire da quel soggetto.

Il volume di affari così ottenuto è stato per anni assolutamente imponente tanto che nel 2009, all’atto del sequestro giudiziario e dell’arresto del capo dell’organizzazione imprenditoriale, il valore della holding veniva valutato in oltre 150 milioni di euro, mentre il ritorno per le organizzazioni criminali veniva misurato in milioni di euro annui per quelle di maggiore spessore criminale (Casalesi, giuglianesi ed altri) e di centinaia di migliaia di euro per le più piccole.

Oggi, si assiste ad una nuova parcellizzazione del settore. Ogni organizzazione criminale agisce, di fatto, in proprio; e dai proventi di tale attività - non si dimentichi che si tratta di denaro contante - trae la maggior parte del sostegno economico per le famiglie degli affiliati e dei detenuti.

Approfondita analisi andrebbe svolta sul fenomeno delle estorsioni, sulla sua incidenza sul territorio e sul suo andamento ciclico, in relazione alla necessità di acquisizione di capitali da parte delle organizzazioni criminali, temperato dall'andamento delle denunce da parte degli imprenditori. Lo sviluppo delle associazioni antiracket, l'acquisita coscienza e consapevolezza da parte degli imprenditori che denunciare “paga” anche in relazione alla possibilità di accedere ai contributi del fondo anti racket, l'elevata professionalità delle Forze dell'Ordine nel contrastare tale reato, la determinazione della magistratura inquirente nel perseguire tale fattispecie criminale, fanno sì che oggi, a differenza di ieri, questo reato venga considerato dagli stessi camorristi “ad alto rischio” e, quindi, commesso solo in presenza di particolari requisiti di “affidabilità” dell'estorto o di effettiva sicurezza nella tenuta del loro controllo del territorio.

Ma una analisi generica di tale tipo corre il rischio di essere eccessivamente approssimativa e non contestualizzata nel tempo e nella specifica realtà geocriminale, spesso variabile da quartiere a quartiere; è, quindi, necessario uno studio approfondito su tale specifico tema, che è oggetto, tra l'altro, di attenta analisi da parte dell'Università di Napoli che, in collaborazione con numerose Istituzioni, magistrati e Forze dell'Ordine, sta procedendo in tal senso.

Le valutazioni che precedono mettono in luce come il “sommerso” nella realtà napoletana, ma più in generale campana, costituisce un imponente patrimonio economico che per dimensioni può tranquillamente essere parametrato all'economia lecita.

Se ciò è vero, c'è da chiedersi quanto costi all'azienda Paese questo “sommerso”, questo mare di denaro che sfugge non solo ai controlli del fisco ma anche a qualsiasi circuito lecito, non solo in termini puramente contabili di minori entrate tributarie, ma altresì in termini sociali, di qualità della vita del cittadino e di senso della legalità.

L'abbassamento della soglia di legalità, che è direttamente collegato alla percezione della sicurezza, porta a sua volta inevitabilmente ad un abbassamento della soglia della percezione dell'illecito; ciò induce ad una assuefazione a ciò che è illegale e spinge, prima, ad accettare i comportamenti illeciti, poi ad adottare comportamenti para leciti quando non anche illeciti, nel convincimento che *tanto lo fanno tutti* o anche nel *cosa c'è di male?*, quando non addirittura *ma perché non si può fare?*

Tipico è l'esempio dell'assicurazione RC Auto, di cui tanto si è discusso e si discute soprattutto a Napoli e Caserta, dove vigono le tariffe più alte d'Italia, a volte con costi esponenziali rispetto ad altre Province. L'intestazione dell'assicurazione a persone che risiedono in altre province, o addirittura la falsa attestazione di residenza in altre province, è fenomeno frequente, diffuso se non sistematico, mentre il ricorso alla maggiorazione dei costi di lesioni personali o di danni all'autovettura in caso di

sinistro subito ovvero - non di rado - inventato, viene per lo più visto come un “legittimo” risarcimento a fronte della “vessazione” subita dalle compagnie assicurative.

Di tale *filosofia* ormai si trova evidente traccia anche in alcune decisioni giudiziarie, palesemente ispirate al principio della tutela del più debole, senza considerare che i costi dei sinistri, a causa di una scellerata scelta normativa, viene ribaltata dalle Compagnie assicurative sugli assicurati della stessa Provincia, con danno solo sulla parte sana della società, quella che non denuncia sinistri e paga regolarmente l'assicurazione.

A fronte di tali costi sociali, se non si vuole considerare il danno all'immagine della Regione, che rimane deturpata anche da campagne pubblicitarie internazionali che la screditano agli occhi dei potenziali turisti ed investitori, ed i danni che la “mala” economia campana produce nel resto d'Italia e nel mondo, appare indifferibile uno straordinario impegno di mezzi, uomini ed “intelligenza” che esca dall'ordinario ed affronti il problema in tutta la sua straordinarietà, investendo ingenti risorse umane e di capitali in un concreto progetto di “bonifica” e sviluppo che guardi complessivamente alla regione, mirando sia al recupero del patrimonio urbanistico fatiscente, alla viabilità, ai trasporti, alla scuola ed all'università, alle strutture per il commercio, all'informatizzazione della P.A. ed alla creazione di infrastrutture tecnologiche a disposizione dei privati, alla sburocratizzazione di tutte le procedure amministrative, ad efficaci sistemi di controllo, a contratti di solidarietà e di produttività per favorire l'occupazione e stabilizzarla, ad una politica fiscale *ad hoc* che consenta l'emersione e la regolarità tributaria, a sgravi fiscali per gli investimenti nel settore terziario, dei servizi e del turismo, a tecnologie avanzate per le Forze dell'Ordine.

Quanto costerebbe tutto questo? Molto, moltissimo, forse quanto oggi non possiamo permetterci secondo logiche puramente contabili. Ma quanto ci costa abbandonare questo territorio nelle mani della “non legalità”? Quanto potrebbe recuperarsi da tutto quello sopra descritto? Che sviluppo potrebbe trarne l'intero Paese?

Sono queste le domande a cui occorre dare risposta permanendo, comunque, un costante impegno della migliore parte della collettività al “fare” quotidiano, positivo, oscuro ai più, difficile ed a volte rischioso quando si opera, in qualsiasi settore, in una terra di camorra.

ALLEGATO 1

"M. fa usura. Tanto so per conoscenza diretta in quanto proprio io ho mediato due operazioni nel senso che ho fatto avere un prestito a due miei amici. Uno di 200.000 euro a V. A. il quale doveva acquistare una barca. Pagava 4000 euro di interessi al mese. La barca fu acquistata usata da un costruttore di barche che ha anche un cantiere a Messina. Il contratto fu fatto in ufficio che si trova di fronte agli aliscafi poco prima del mio arresto. Un secondo prestito che ho mediato è stato per un importo di 100.000 euro a M. R. che aveva un debito. M. non pagò poco. Il calcolo degli interessi fu fatto a scalare e non sarei in grado di ricostruirlo anche perché M. rilasciò a garanzia dieci assegni a scadenza mensile per cui ogni mese la somma capitale si riduceva. Comunque il tasso di interesse praticato da M. è del 2 % al mese. Le due operazioni sono state gestite da M. anche se il figlio B. è comunque a conoscenza di ogni cosa.

A D.R. è risaputo che O'C. presta soldi ad usura tanto che anche io già negli anni '80 mi rivolgevo a lui per ottenere qualche finanziamento. In una delle ultime occasioni, siamo nei primi anni 2000, chiesi a M. 200.000.000 delle vecchie lire che lui però mi rifiutò nel senso che tramite mio cognato mi mandò a dire che se avevo bisogno di un regalo lui i soldi me li regalava. Mi offesi per questa cosa anche perché ho sempre onorato i debiti. La somma la ottenni poi tramite B. che capì la situazione e mi venne a porgere anche le scuse per il comportamento del padre. B. da me non volle interessi. Non so dire se B. sia socio del padre nell'usura."

ALLEGATO 2

"A: eh!!! Mi ricordo quando Gigino ebbe la chiamata ed io gli dissi... ma che tiene paura di questi cornuti qua??? ...quelli ce la fanno a farsi manco un minuto di carcere... mo' ti faccio vedere!!!! ..non credo che gli sta mandando ancora i soldi???? No!?..

E: no! e quello lo ha messo in contatto con C. 1500 euro al mese...quando ce l'ha... e, quando non ce l'ha.... C. glieli porta!!!...

A: ah! vabbuò!!! C.

E: ..e ma quello da dove li prende.....

M:nooo!! ..quello lui glieli porta...

A: vabbuò!! ...pure che glieli porta.... sempre, tramite CO.....

E: ..li caccia C. i soldi... ma quello da dove li prende.....

A: ...G....(M., L., ndr) per esempio...è un'altra lota! sai perché è un'altra lota? perciò io...quando esco...quanto voglio bene a mio figlio...devo picchiare a tutti quanti! famiglia e buono...a tutti quanti! perché (impreca, ndr)...ma com'è? tu sai che questo mi deve dare 50 mila euro (ndr si riferisce verosimilmente a M. G.)...ma tu ti credi, perché B. ti ha mandato a dare uno schiaffo a loro (ndr i L. R.)...tu fai pigliare i soldi a B. e non mi fai pigliare i soldi miei! che ce li facesti dare tu, a casa mia...e stavi tu in mezzo! che io potrei dire...ti faccio vendere pure la casa....diglielo a mia sorella! vai a dare i soldi a B.! ...ed io sto in galera! cioè...hai capito? io vedo i fatti anormali! mo, qualche volta lo mando a pigliare a mio cognato e gli faccio dire...cornuto! devi mandare i soldi a T....se no, ci pigliamo la casa!

: ...io devo avere 50 mila euro da P....tu gli fai il recupero a B. che sta pieno di miliardi!*omissis*

A: io mo' per esempio...pure se non si sanno comportare! io non lo voglio andare in culo al chiacchierone ...perchè quello ti ha dato due si pigliava sette, otto milioni di euro e poi non glieli hanno dati! s'è pigliato solo l'1%..." quello (ndr riferendosi a M.) ti ha dato 3 miliardi di lire...si è pigliato l'1%... e comunque è un regalo.

ALLEGATO 3

"Nel corso della stessa (intercettazione) gli interlocutori fanno specifici riferimenti a tecniche elusive finalizzate all'esportazione di capitali all'estero (Svizzera, Lussemburgo, Danimarca e Stati Uniti) attraverso società costituite ad hoc. Ad un certo punto, A. dice:

"A: ..allora. tieni conto che da questa organizzazione... è fatta perchè... siccome in Svizzera.. a voi non vi chiedono... perchè vi dicono dove l'hai prodotti??. sono soldi italiani!! ...io sono soggetto italiano!!... ok??!!.. io, i soldi vostri.. il nero... lo verserei all'interno della società!!... la Svizzera a voi.. non vi chiede.. dove hai preso i 300mila euro.. per versarli.. lo può chiedere solo a M. .. perchè .. di M. c'ha reddito.. patrimonio... ed è soggetto svizzero... non è soggetto italiano... a voi due (ndr fa riferimento ai fratelli C. e M.) ...non ve lo chiede!!... .. omissis ...

M: ...io per quest'anno non devo dimostrare niente e non devo giustificare niente....io direi di versare 500.. 500.. 500...e li metterei su questa New York SA.. l'anno prossimo non lo posso fare più...*omissis*...tutto il nero nostro...dal conto mio lo vogliamo mettere su quest'altra società...domani questa società.....*omissis*...

M: ...FACCIAMO QUESTA CASSAFORTE DEL NERO LÀ che almeno per un anno... noi lo possiamo fare...

A: ...noi a maggior ragione li metti sul conto di M...non abbiamo neanche bisogno di fare la fiduciaria...*omissis*...

M:dato che noi, adesso, stiamo facendo una società tutti e tre....se io ..per fare...sempre...il patrimonio...se noi mettiamo 100mila euro a nero sopra ad una società...CAPITAL piccolina nostra...io adesso li posso far entrare ...e tu li puoi far entrare... tu entri sul conto mio....dici da dove sono venuti?...io adesso sto facendo la patrimoniale...l'anno prossimo...non lo posso fare più...io l'anno prossimo non lo potrò fare più..."

In merito al "nero" sono stati altresì raccolti una serie di elementi in ordine all'esistenza di bilanci consuntivi contraffatti, report societari mensili di spesa alterati e successivamente fatti scomparire.

Con specifico riferimento alle fatturazioni false, le indagini hanno inoltre evidenziato diversi trasferimenti di capitali del gruppo B in Svizzera, eseguiti attraverso frequenti trasporti di denaro in contante entro i limiti della vigente normativa valutaria ed anche tramite bonifici verso la società di consulenza elvetica denominata "C. F. S." di cui M. risulta direttore e che è stata creata ad hoc per l'emissione di fatture di comodo, grazie alla connivenza dell'avv. O., nei confronti di almeno due imprese del gruppo – a fronte di inesistenti consulenze in materia di ristorazione – in modo da giustificare l'esportazione

di capitali all'estero, oltre che rilevare costi fittizi nella contabilità delle stesse beneficiarie.

Analoga destinazione verso la Svizzera appare quella degli utili prodotti “in nero” dalle attività di ristorazione, abilmente celati nella documentazione contabile e fiscale grazie all'attenta opera della predetta S.

La predetta pratica peraltro – che oltre all'evidente evasione fiscale comporta anche il reato di emissione/utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti– risulta una strategia finanziaria complementare e forse anche prodromica alla futura costituzione di una holding del Gruppo I. nella Confederazione Elvetica, cui sarebbe affidata la gestione del gruppo di imprese tramite il deposito, come marchio ivi registrato, delle diverse catene di ristorazione attualmente riferibili alla famiglia e che fungerebbe, quindi, da soggetto imponibile per la sostanziale “estero vestizione” dei profitti realizzati nel territorio nazionale.

A. proponeva la realizzazione di una società in Svizzera, in modo tale da potervi trasferire anonimamente i marchi del gruppo ed i capitali accumulati da ciascuno del Gruppo I.

“S:...voi personalmente sulla CAPITAL versate ogni mese ..quello che io vi faccio versare...quindi in anno ..quanti sono?...20mila euro...per dodici..240mila euro...

M: ...240 diviso tre sono ottantamila.. omissis...

A: ...che senso ha usare lo scoperto della banca e tenere le obbligazioni della banca senza averli a garanzia...quindi ce li hai sempre bloccati.. la banca ti presta i soldi al 4-5-5,50 e sulle obbligazioni ti da il 2...oppure ti tieni i soldi contanti nella cassetta di sicurezza e ti prendi i soldi in prestito dalla banca?.....omissis....

M:...adesso visto che noi abbiamo dei soldi...voglio fare la CAPITAL in Svizzera...ogni fratello nostro...ognuno di noi ha uno scoperto con una private banking di 700mila euro...noi vogliamo mettere 200mila euro a testa. .in questa CAPITAL là....possiamo comprarci la CAPITAL qua e poi tornare là?...omissis....

A: ...facciamo qualcosa che è parallelo...dove loro due per la Svizzera ufficialmente hanno i soldi.....omissis...

M: ...ma Capital detiene le quote di tutti i ristoranti?...quanto vale?!...

A: ...ma la Capital?...ma la CAPITAL ha gli immobili ha i leasing...c'è bisogno di una valutazione...

M: se che cosa volevo fare?... io ho comprato un ristorante a Varese?!...è CAPITAL DUBAI che ha comprato il ristorante...

A: ...ma non c'è bisogno che compri la CAPITAL italiana...perchè se tu domani mattina vuoi comprare un altro immobile...e vuoi fare un leasing...tu da qua fai un leasing su una società.....omissis...

A: ...io farei in questo modo qua...se la CAPITAL così com'è...un giorno la CAPITAL non ce bisogno neanche di venderla perchè puoi fare il trasferimento della sede legale all'estero e cioè.. si va dal notaio.. tutti e tre d'accordo al 100%...trasferire la società all'estero...la società viene cancellata dalla camera di commercio italiana e viene scritta sotto forma di SA alla camera di commercio di Lugano, di Zurigo dove vuoi tu...almeno che non ci sia un'opposizione dei creditori ma voi debiti non ne avete...dopo 60 giorni.. la società è attiva ha sede in Svizzera tu qua non esisti proprio più.. non ti possono fare più accertamenti..

S: ... e continua ad avere partecipazioni e proprietà immobiliari in Italia..

A: ... assolutamente ...tu prendi.. come te ne sei andato tu se ne va la società.. omissis...

A: ... finchè tu apri in Paesi che hanno i trattati della non doppia tassazione...tu paghi le tasse nel paese che le ha più alte...cioè se negli Stati Uniti ha il 30% di tasse e la Svizzera il 18% tu paghi il 30 ed in Svizzera non paghi niente...se in Italia paghi il 12% ed in Svizzera paghi il 18 tu paghi solo il 6% di differenza...omissis.....se un giorno vai a Dubai...sappi che siccome a Dubai è una no tax zone.. non si pagano le tasse.....omissis....io che cosa farei?...farei una nuova società...con te socio ed amministratore e gli altri due soci e basta...omissis....

A: ... se tu, invece, dici, fammi una SA.. loro tre soci (ndr ai fratelli)...M. amministratore che compra le partecipazioni...omissis...

M:...(ndr M. paventa la possibilità di un accertamento alla CAPITAL attesa la lunga vita della società)...un accertamento...no...noi dobbiamo considerare di farla fuori e 60 giorni...

A: dopo un anno ed un giorno non ti possono fare più niente...omissis...

A: io non partirei direttamente con una cosa...impostata ..complessa...io farei...e semplicissimo:caro avvocato fatemi una SA.. non voglio niente ...voglio il minimo...il modello base.. questi sono i soci...M. è l'amministratore..

M: posso dire una cosa?...la CAPITAL...salve buongiorno...chi siete?.....siamo della Finanza... e che volete!!..ma voi che cosa avete?...niente!!!...

Mas:....noi siamo soci in altre società.....Vittoria...è proprietaria della CAPITAL...omissis...

A: ...l'unico problema e che se ci portiamo la "CAPITAL in Svizzera"...io devo dichiarare che guadagno con "VITTORIA"...

M: ... sì, ma inizia a dire...tu hai uno scoperto di conto corrente.. come lo state pagando questo scoperto di conto corrente?...portiamo i soldi ogni mese..facciamo la fattura....ma non è che siamo lineari.. perchè io guadagno 100mila, lui guadagna 100mila e lui guadagna 100mila..io pago 40mila euro all'anno di mutuo...ho la macchina ..la Range Rover...tengo questo.. tengo quello...allora diciamo che io sto ancora in Italia... e se domani fanno un accertamento fiscale a noi... non è che noi stiamo...omissis...se noi qua...tutto quello che abbiamo...la CAPITAL la facciamo invisibile...

A: diciamo che oggi tutte le società hanno il discorso del doppio schermo...perchè tutte le società hanno poi il fitto d'azienda.

M: diciamo.. la nostra cassaforte qual è?...la CAPITAL.. io direi se noi la potessimo far diventare invisibile io sarei più contento...omissis...io rischi non ne prendo.....ma se la posso fare invisibile e non ci costa niente e non ci fa venire mal di testa...non è meglio?...omissis....

A: ... tieni conto che la Svizzera oggi ancora non ha lo scambio delle informazioni....

S: ... ti devono solo accusare di traffico di armi e di droga...

A: ...ma tu non devi dichiarare soldi.... noi possiamo anche solo dichiarare le partecipazioni...omissis.....in tre parole noi facciamo una società con 10000 euro di capitale sociale...nel tuo quadro RV noi mettiamo solo il valore della partecipazione....omissis

A: ... facciamo questa Capital SA...diecimila euro di capitale sociale...versate 50mila euro a testa qua dentro...

M: ... facciamo solo una società che partecipa con ...inc... poi, le cose nostre ce le facciamo con un'altra società ancora...posso dire una cosa...ma se a me mi costa 3000 franchi all'anno...non ce ne fotte proprio ...hai capito!?!?...non deve essere la nostra cassaforte là... perchè in America ti uccidono se succede qualcosa...se all'improvviso...una bombola del gas se ne cade il palazzo ..quelli vano a prendere tutti i soci...quanti ne siamo?...noi che abbiamo la SA là....partecipiamo solo con questa cosa qua...quindi dobbiamo trovare un amministratore...faccio a V. ... omissis....”

In tale ambito, va inquadrata una conversazione ambientale intercorsa presso gli uffici amministrativi del Gruppo I. tra A. e T., entrambi commercialisti di fiducia del Gruppo, che indica l'evoluzione dei propositi di trasferimento all'estero dei capitali del Gruppo I. (nel caso specifico in ordine al patrimonio personale di V.) attraverso l'acquisto di fondi obbligazionari che transiterebbero in Italia su conti della "TTT Private Banking" ed anche su non meglio identificati "conti scudati", per essere poi disinvestiti in Svizzera attraverso la società elvetica costituita e di fatto controllata dal Gruppo I.

"A: quindi quando io ho un'obbligazione con Ubi e dò l'ordine di vendita..

T: l'obbligazione è sempre un fatto virtuale.. cioè l'obbligazione Ubi..

A: omissis...io tutte quelle che faccio le posso materializzare...

T: e devi chiedere il certificato...

A: ok...mi danno il certificato...a quel punto...con quel certificato pago un ordine alla Borsa Italiana spa di vendere quel titolo e di realizzare dei soldi...ti trovi?

T: come fanno gli investitori esteri..

A: perfetto..

T: cioè Credit Swisse o un investitore estero che è istituzionale che deve acquistare dei Bot italiani fa allo stesso modo...

A: e quindi noi trasferendo il titolo dopo il bonifico...un giorno quando loro lo disinvestiranno avverrà tra un intermediario...

T: estero!!..e la banca... incompr ...

A: un intermediario italiano...anche la banca estera deve passare per un intermediario italiano...almeno che non sia abilitato qua in Italia...

T: oppure tra America (nдр Stati Uniti) ed America Svizzera...ommissis....

A: perfetto... e quindi fanno un bonifico.. però, poichè hanno un conto in Italia, i soldi stanno qua...e quindi o fanno una compensazione o comunque dal conto in America fanno un disinvestimento..ma tu lo mandi direttamente in Svizzera.. quindi a me all'Ufficio Italiano Cambi.

T: non esiste più l'ufficio italiano cambi...si chiama Uif.

A: è una stronzata questo.. omissis...non vanno da nessuna parte...ti pare?

T: è chiaro!.. se lei fa partire i bonifici superiori a 5mila euro è chiaro che vengono.

A: loro possono...anche l'anagrafica...

T: allora.. dai 5mila ai 55mila euro.. è una segnalazione Gianos che viene messa nel calderone.. dai 55 ai 200mila...viene addirittura allertata l'ente provinciale...

A: della banca..."

T: l'ente provinciale dell'ufficio tributi.. dai 250mila a salire viene l'ufficio dei tributi di competenza.. viene l'Intendenza di Finanza...il discorso qual è ..se ho capito bene la situazione.. oggi.. fermo restando che sono titolare di un immobile a Napoli sul quale grava un mutuo.. omissis... perchè io devo avere la supportabilità finanziaria dal marito...dal quale sono separata...che per mantenere i figli.. paga lui questo mutuo...d'accordo.. però sta di fatto che V. ..su un conto corrente Ubi Banca Private...non Banca Popolare di Ancona. Perchè noi oggi siamo la settima banca del gruppo...ha 100mila euro..e sono sul conto corrente.. per cui ripeto salvo non fare la stessa cosa....me li dai tu..ti compri..obbligazioni.. omissis...ti fai dare un certificato.. lei se li porta su.. poi ha 200 e rotti mila euro.. sulla Popolare di Ancona...liquidi!!poi ha 229 200...gli ho dato più moduli...in modo ..ho detto dovete proprio vendere.. facciamo un solo bonifico .. singolo. ...

A: no io questo lo eviterei..

T: poi ha 229..219-250...nominali..270..non mi ricordo...omissis...

T: per quanto riguarda ...incompr...(sembra dire: vita –ndr) devo chiedere...se può trattenerne...tenendo presente che...A: omissis...

T: perchè hanno un banco Roma...hanno un mutuo che hanno trasferito, facendo la surroga con la Banca Popolare di Ancona...omissis...

A: V. ...dal 1 gennaio 2011 avendo la residenza all'estero ... non deve più dimostrare come ha i soldi...

T: detto ciò ... per quanto riguarda ...incompr... (sembra dire: "vita" –ndr) i beneficiari sono i tre fratelli ... omissis... la signora V. ... quando designa il beneficiario...incompr. ... fiscalmente ad oggi s'è venduta la casa s'è fatta la polizza...ci sono i tre cognati del marito ... se si può trasferire...omissis...per i fondi devi solo materializzare il titolo.

T: sarebbe meglio ... se loro hanno qualche fondo in gestione di Credit Swisse che noi colleghiamo ...diciamo che li gestiamo...su tutte le cose internazionali...se fosse una ...inc ...(SICAL - fonetico)...

A: perchè tu ti compri la Sical ... così mi rivendi la Sical... così loro ti portano la Sical fuori direttamente...omissis...

T: io non so se il conto scudato tu lo possa muovere...

A: io voglio fare una cosa! e cioè io ho un conto scudato ... se mi vendo le obbligazioni ... mi rimane la liquidità ...inc..

T: perfetto ...certo!!..

A: poi sul conto scudato mi posso comprare qualunque cosa...

T: certo..

A: mi compri le obbligazioni Morgan ... poi ...inc ... ovviamente nel momento in cui io le trasferisco...siccome è un conto scudato rimane in chiaro che ...però le obbligazioni no!!...incompr. ... io ti faccio comprare a te quello che loro comprerebbero là...per cui io mi faccio materializzare il titolo ...Marco...incompr. ...

T: se tu ti fai materializzare dei titoli acquistati attraverso lo scudo ...e ti fai stampare il certificato ... io non so...se diventa in chiaro.”

PARTE II

L'ECONOMIA ILLEGALE

WASTE AND INNOVATION. THE ROLE OF ORGANIZED CRIME IN A DUALISTIC ECONOMIC SYSTEM

Abstract. *La gestione dei rifiuti. Attuare l'innovazione in un settore compromesso dalla criminalità organizzata. Il caso di un sistema economico dualistico.* La gestione dei rifiuti, fino a pochi decenni or sono, non era considerata un grosso problema per i governi locali e nazionali. Tuttavia la crescente consapevolezza ambientale, assieme al crescente volume di rifiuti solidi urbani prodotti nei principali agglomerati urbani, ha reso il problema della gestione dei rifiuti una priorità se non un'emergenza in molti paesi. Anche se le tecnologie volte al riciclaggio e alla gestione dei rifiuti sono da anni utilizzate con discreto successo in vari paesi, i risultati di raccolta differenziata variano notevolmente tra gli Stati membri dell'Unione europea, e anche all'interno dei singoli Stati. L'Italia è un caso esemplare, mostrando sia un significativo ritardo nell'adozione delle moderne tecnologie di riciclaggio, sia un notevole divario nord/sud per ciò che concerne la gestione dei rifiuti. La ragione di ciò poggia su due problemi di diversa natura, che sono entrambi analizzati in questo lavoro. Da una parte, vi è un problema relativo alle 'eco-innovazioni' che si riferisce alla disponibilità ed all'efficace utilizzo delle tecnologie più adatte per la gestione dei rifiuti sostenibile; dall'altro (e certamente interconnessi al primo punto), vi è un problema relativo alla 'eco-mafia' e legato al crescente coinvolgimento della criminalità organizzata nella gestione dei rifiuti. L'indagine descrive un sistema in cui le organizzazioni criminali privilegiano il settore dei rifiuti per gli investimenti illegali principalmente a causa della mancanza di strumenti sanzionatori appropriati, tanto a livello locale quanto a livello nazionale.

Keywords: waste management, eco-innovation, organised crime

JEL: Q53; Q55; K42

1. INTRODUCTION

Modern societies have rapidly evolved into 'waste societies' and this inevitably has resulted in a deterioration of environmental conditions. One of the reasons that has caused this situation is the excessive production of industrial and municipal solid waste (MSW). The management of waste, until a few decades ago, was not considered a major issue for local and national governments; then with the growing environmental awareness, waste treatment started to become a problem. Today, due to a continuous increase in domestic and industrial production, it has become an emergency in many countries.

As a matter of fact, in 2008 the total production of waste in the EU-27 was around 2600 million ton, out of which 98 million ton (3.7% of the total) was classified as hazardous waste. Every inhabitant of the EU-27 has therefore produced an average of about 5.2 ton of waste, 196 kg of which is hazardous (Schrör, 2011). Over the last decade, also the EU-15 production of waste has steadily increased, a fact that goes hand in hand with phenomena such as urbanization, economic development, consumerism and population growth. Moreover, consumption growth has contributed

in a significant manner to the increase of the availability of new pollutants that have caused environmental problems, which are sometimes irreversible. As a result, problems like collection, transport, handling and disposal of waste have increased significantly both from the point of view of the quality of the service provided, as well as its quantity.

The growing awareness of these problems has led, in recent years, to the emergence of a new approach, which adopts the mind-set that waste is no longer to be considered something to be disposed of, but as a part of a cycle of transformation of materials and energy, which should be reused or reinstated. In this vein, the concept of waste is no longer to be understood in an absolute sense: what is waste for someone may become a raw material for someone else. A relentless pursuit to reduce waste production at the source and increase its reuse remains today the only viable answer to a phenomenon that involves everybody and future generations.

Separate waste collection is, therefore, a key tool permitting both an efficient rise of disposed materials, and a reduction of the overall amount of disposed waste into the environment. In fact, many materials (e.g. glass, paper, cardboard, plastic, ferrous and non-textile materials, and vegetable waste) are suitable for separate collection, with recovery rates ranging from 30% (for plastics) to 65% (for vegetable waste). This recovery is possible through the recycling process, namely the re-use of waste materials as raw materials, promoting the reduction not only of waste, but also of the cost of raw materials. Once separated from other materials, organic waste can go through a valorisation process, which involves the recovery of fine chemicals and the production of precious metabolites via chemical and biotechnological processes. Only what cannot be recycled should be disposed of in landfills and through incineration.

Although waste and recycling technologies and processes have been successfully used for many years, results of separate waste collection vary drastically among the 27 EU member states and even within countries. In 2008, almost two-thirds of EU-27 waste was still either sent to landfill or incinerated (Potočník, 2013).

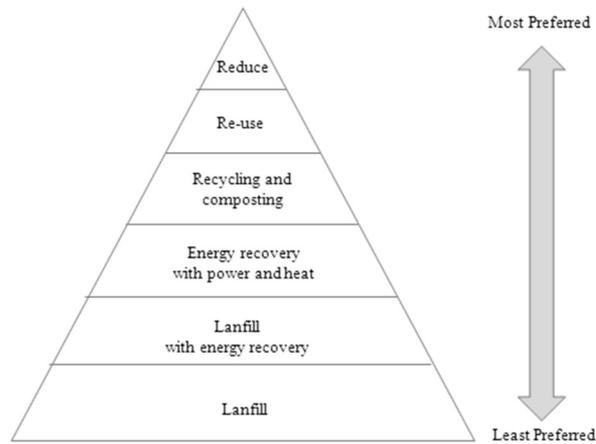
The reason for this sluggish performance rests on two problems of different nature, which will both be considered in this paper. On the one hand, there is an 'eco-innovation' issue, which refers to the availability and effective use of the most suitable technologies for sustainable waste management; on the other hand (and considerably interlinked to the first problem), there is an 'organised crime' issue, which refers to the risk associated with the growing involvement of organised crime in waste management. With reference to both these problems, Italy is a case in point, which will be thoroughly considered in this work.

The remainder of the paper is structured as follows: section 2 addresses the issue of sustainable waste management and eco-innovations. Section 3 discusses the regulatory framework introducing the problem of organised crime activities related to waste management. The case of Italy is discussed in section 4. Finally, section 5 provides the reader with a summation of the key findings and some concluding remarks.

2. WASTE MANAGEMENT AND ECO-INNOVATIONS

Efficient waste management systems (WMS) should aim at reducing or avoiding waste generation by developing or changing production and consumption patterns. Waste reduction or recycling has lower environmental impact (Björklund and Finnveden, 2005) vis-a-vis landfilling or disposal. Figure 1 illustrates this comparison, keeping in consideration the waste management hierarchy (SITA, 2004) and showing the least and most preferable policy options in this regard.

FIGURE 1
Waste Management Hierarchy



SOURCE: adapted from SITA, 2004.

Also EU waste policy is based on the waste hierarchy concept. Therefore, the primary focus of the EU waste management system is to prevent or reduce waste. Waste that cannot be prevented or reduced should be recycled, re-used or recovered as much as possible. Waste that cannot be recycled or re-used should be treated by advanced waste treatment technologies, while the remaining waste should be managed by landfilling. Along with each of these management options, an efficient product design strategy is pursued with the aim of reducing the use of harmful substances within the manufacturing process (to make the reuse or recycling of the final produce more feasible). Generally, the more waste can be recycled or reused, the higher is its position within the hierarchy. In order to climb up the waste management hierarchy, the EU Commission proposed a ‘Roadmap for a resource efficient Europe’, which sets out four key objectives to be achieved in principle by 2020 (Potočník, 2013), namely: (1) reduce waste generated per inhabitant; (2) maximise recycling and re-use; (3) limit incineration to non-recyclable materials; and (4), phase out landfilling as a waste management option.

To these aims, member states have been encouraged to develop and adopt new environmental technologies that all have in common the underlying idea that waste is primarily an opportunity to attain resource efficiency – a vital target bearing in mind that the EU imports six times more materials and resources than it exports.

In what follows we shall provide first an overview of the best available technologies in the field of waste management and subsequently consider those elements that might hinder their adoption and effective use.

2.1 Post-collection differentiation technologies

Undifferentiated MSW represents a major problem in waste management, because much of this waste is directed to landfills or incinerators, resulting in the emission of highly polluting substances. There are, however, innovative technologies that allow differentiating MSW after the collection phase, thus replacing the separate collection normally carried out directly by citizens. These technologies are:

- The *infrared spectrograph*: waste paper or plastic are usually distributed on a conveyor belt in a single layer; when hit by a halogen lamp beam, each material reflects a specific colour pattern that makes it possible to identify and separate them through a stream of air. This system allows separating numerous types of materials with a precision close to 98%.
- The *iron removal*: by exploiting the electric charge of metals, it is possible to separate them from the rest of the collected materials. In practice, a field with a reverse magnetic force is created causing the expulsion of the ferrous materials from the waste stream transported on a conveyor belt.

By combining these two innovative technologies, it is possible to almost completely replace the costly manual differentiation, which normally at the end of the process still contains an average margin of error of over 35% (e.g. it might be difficult to manually differentiate qualities of non compatible polymers).

2.2 Resources recovering technologies

As for recovering resources from waste, current technologies can be divided into two groups: on the one hand, there are *consolidated technologies* for materials such as glass, paper, metal and wood, while on the other, there are *early-stage technologies*, which still have significant potential for development, to deal with electronic waste, inerts, organics, car fluff, and photovoltaic panels.

A recycling technology used to separate metals from waste with high added value is hydrometallurgy. This process involves chemical and physical-chemical treatments in the liquid phase of residues from industrial processes or wastewater and is aimed at recovering the metals they contain. This technology has a huge potential to recover critical raw materials (i.e. those economically important raw materials that are subject

to a higher risk of supply interruption) from WEEE (Waste Electrical and Electronic Equipment). This process is typically articulated into three phases:

- (1) Leaching – which consists of the extraction process by reacting the solid to be treated with a suitable solution capable of dissolving some (or all) of the components and make them stable in the solution itself;
- (2) Solution concentration and purification – the leaching process yields a solution containing metal ions and many other impurities: it may be necessary to treat this in a timely manner before proceeding to the next step of the recovery of the metal; and
- (3) Metal recovery – this is the final phase when high added value and critical supply materials are recovered, which in turn reduces both the quantity and hazardous nature of materials designated to reach landfills.

Another widespread technology applied in the context of recycling is composting: this is an aerobic biological process, accelerated and controlled, leading to the production of compost from organic waste through the action of bacteria and fungi. The compost is then used as fertilizer in agriculture and floriculture.

Costs related to the industrial chain of composting and/or anaerobic digestion, however, are quite high. Moreover, social acceptance of large plants for composting remains a problem. Directive 2008/98/EC introduces the concept of ‘home composting’, aimed at promoting the composting of organic waste directly by households, in order to use the material produced in situ. Home composting is an important supplement to the separate collection of waste, in particular in contexts where houses are scattered across a wide geographical region. In fact, in such contexts, it becomes economically prohibitive to introduce collection of organic waste and home composting becomes complementary to the door-to-door collection systems. Home composting is also important because it represents a valuable technique for reducing upstream waste and contributes towards the first objective of attaining a resource efficient Europe roadmap, specifically via prevention and waste reduction.

However, composting has some limitations. For instance, it requires a huge land area and emission is hard to control in the process. An alternative process is anaerobic digestion, i.e. a biological process achieved with the help of microbes in the absence of oxygen. Anaerobic digestion usually takes place in an enclosed reactor with a controlled and favourable environment maintaining temperature, moisture content, pH value, etc. In the chamber, biogas and compost residues are produced as a final product. While biogas can be used as fuel for electricity, compost can be used as organic fertilizer based on nutrient content. Biogas consisting of methane (CH₄), within the range of 55% to 70%, and carbon dioxide (CO₂) is produced from the process after 2-3 weeks. Anaerobic digestion is usually preferred to aerobic processes, as it has lower environmental impact; however, only organic waste can be processed through anaerobic digestion.

2.3 Energy technologies

There is growing activity focussing on the recovery of materials and energy from waste, through a hybrid thermo-chemical conversion process based on the following three techniques; (1) Gasification, (2) Pyrolysis, and (3) Plasma torch. Unlike incineration, these technologies essentially involve the production of a gas fuel (or gas and a liquid fraction), which can in turn be burnt on site to produce energy or used as a feedstock for the production of fuels that are potentially marketable (including hydrogen) or raw materials (chemicals) for the chemical industry.

Gasification is a heat treatment process, in which a solid fuel is converted into a gaseous fuel, using air, carbon dioxide, steam or another reactive gas as the gasifying agent. Gasification takes place at temperatures around 1,000°C - 1,400°C. The main components of the gaseous flow are hydrogen, carbon monoxide, carbon dioxide and methane, in variable compositions depending on the process conditions. There are different types of gasification processes based on different waste treatment process systems and process flows (Belgiorno *et al.*, 2003). By considering the oxygen present in the processes, gasification is divided into two categories: direct gasification (oxygen controlled atmosphere) and indirect gasification (oxygen free atmosphere). Typically, the gas derived has low energy content and can be used as fuel in a steam generator, although its best use should be in high efficiency equipment, such as internal combustion engines or gas turbines.

The *pyrolysis* process consists of the thermal degradation of a material, in the absence of air, through the action of energy supplied from the outside, normally through the combustion of part of the products obtained. Compared to gasification, pyrolysis takes place at lower temperatures, at around 400°C - 1,000°C. Thermal degradation of waste occurs in the absence of air to produce syngas, oil or char and slug;¹ however, in reality it is quite impossible to degrade waste into zero-air environments.

The *plasma torch* is an emerging technology that processes landfill waste to extract commodity recyclables and convert carbon-based materials into fuels. During the process, which takes place at very high temperatures,² carbon-based materials break down into gases and the inorganic materials melt into liquid slag, which is poured off and cooled. The heat causes hazards and poisons to be completely destroyed. This phase is followed by a cleaning-up and heat recovery phase, where the gases are scrubbed of impurities to form clean fuel, and heat exchangers recycle the heat back into the system as steam.

¹ Syngas is a simple fuel gas comprised of carbon monoxide and hydrogen that can be combusted directly or refined into higher-grade fuels and chemicals. Slag is a glass-like substance, which is the cooled remains of the melted waste.

² This technology has been developed, as a result of research carried out at NASA to meet the needs of development of materials able to withstand the extremely high temperatures generated by air friction, during re-entry of spacecraft into Earth's atmosphere.

2.4 Sustainable waste management as a complex system

The interest in these innovative techniques of sustainable waste management is essentially determined by the potential they offer in terms of: (1) increasing the efficiency of materials and energy recovery from waste; (2) reducing environmental hazard; (3) improving inert solid waste characteristics; and (4) achieving cost-effectiveness also within small-size plants. However, these potential benefits are matched by some technical, economic, social and political aspects that, in so far, have hindered their large-scale diffusion.

As observed by Zaman (2013), WMS should be considered as complex systems within which a plethora of subjects (stakeholders) interact among each other. In addition, waste management entails the consideration of different factors, such as (a) economic and technological; (b) social and political; and (c) environmental. These are all intertwined components of a complex system whose outcome is a dynamic interacting process.

Economic considerations regard the uncertainty related to the precise definition and measurement of costs and benefits of these technologies, due to their limited experience within industrial plants. In other words, economic considerations are very much linked to technological ones, implying the need to implement additional R&D activities, in order to generate further technological developments. Indeed, there is growing theoretical literature on technology adoption decisions that formally studies the impact of uncertainty on future technological improvements and on adoption decisions. Following Smith and Ulu (2012), we distinguish among three prototypical models of adoption decisions. The first model assumes that the firm simply compares the net present value (NPV) of the lifetime costs and benefits associated with adopting the technology to the NPV associated with not adopting it, without considering the possibility of waiting or the possibility of upgrading in the future. The second prototypical model is a stochastic dynamic program that considers uncertainty regarding the way the technology will evolve over time while particularly focussing on the option of waiting to adopt. The third prototypical model is a more sophisticated stochastic dynamic program that considers uncertainty regarding the way the technology will evolve, but, more realistically, it also considers the possibility of repeated purchases. The core idea of all these archetype models is that uncertainty might ultimately hinder technological adoption, slowing down the diffusion process.

Social and political considerations refer to the involvement of various stakeholders in the decision process. Specifically, stakeholders can be classified into two groups: local and global. In Table 1 we report a schematic classification of these actors.

Each of these stakeholders influences the WMS and, according to their objectives and priorities, will speed up or slow down the technological diffusion process. In recent studies, human behaviour and behavioural change have been identified as key drivers in WMS (Zaman, 2013). There are several channels through which stakeholders might exert their influence upon WMS. Socio-political circumstances, such as local and international rules and regulations, are one example of channels

used by local or global stakeholders to exert pressure upon decision makers. On the decision makers' side, regulations, subsidies or landfill taxes are valuable tools for promoting, developing or restricting a system. Along with these tools, there are other channels through which stakeholders might exert pressure. These include lobbying conducted by local actors to impose coercive pressure on decision makers through their vote in local and national elections, via environmental activism within environmental non-government organisations (NGOs) and by filing citizen lawsuits (Delmas and Toffel 2004).³

TABLE 1
Local and global stakeholders influencing waste management systems

Local stakeholders	Global stakeholders
✓ Local people (producers and consumers)	✓ European Union
✓ Local administrative authority	✓ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
✓ Local environmental regulatory body	✓ United Nations
✓ Local business and monitoring firms	✓ International non Governmental Organisations
✓ Finance authority	
✓ Tax department	
✓ R&D organisations	

Finally, there are environmental considerations which relate to all the above. In fact, environmental considerations relate to the perceptions of local and global stakeholders of such problems, which in turn are shaped by economic and technological considerations. For example, environmental issues such as climate change and environmental awareness appeared after the 1990s when sustainability became an important factor for global development due to the accumulating knowledge on the social and economic impacts of these factors.

3. WASTE MANAGEMENT AND ORGANISED CRIME

Along the complex system components considered above, waste management is strongly affected by another element which typically covertly parallels it, but which nonetheless influences most elements of the system. We are referring to organised crime, a major problem associated with the slow diffusion of modern and proficient technologies for waste management. In this section, in addition to reviewing the main literature on waste and organised crime, the case of Campania will be presented focusing on how legislation has evolved in recent decades.

Nowadays, organised crime is widespread in any branch of economic activity, and waste management is not an exception. Criminal organisations are the most problematic actors in the Italian environmental criminality and the region of

³ Several studies have found that company decisions to adopt environmental management practices are influenced by the desire to improve or maintain relations with their communities. Henriques and Sadorsky (1996) surveyed 700 firms in 1992. These firms indicated that community group pressure influenced them to adopt an environmental plan.

Campania is where they are most active (Greyl *et al.*, 2013). In addition to the legal disposal of waste, Campania is, in fact, strongly impacted by the illegal traffic in toxic waste, which, by definition, is extremely difficult to quantify. The industrial waste market is a major sector of organised crime activity given the smaller infrastructure needed and the high profits. It is believed (Greyl *et al.*, 2013) that criminal organisations exploit opportunities in the waste sector to make illegal investment, which is feasible mainly due to the absence of appropriate sanctioning instruments.

Recent evidence (D'Alisa *et al.*, 2010) suggests a major role for criminal organisations in controlling the illegal disposal and tracking of both urban and hazardous wastes. The Italian NGO, Legambiente, which coined the term “eco-Mafia”, has estimated that the illegal waste business in Italy has enlarged over the years, reaching a turnover of 16.7 billion euros in 2013, while millions of tons of hazardous waste annually find their way outside legal circuits (Legambiente, 2013). According to the latest report by Legambiente (2013), from January 2010 to May 2013, there were 135 investigations relating to environmental corruption with regard to, among others, zoning variations and landfill waste. As we can see more in depth in the next section, the quantities of material seized at Italian harbours in 2012 doubled compared to 2011, rising from 7 000 to 14 000 ton mainly due to illegal waste that ends up in South Korea (rubber), China and Hong Kong (plastics), Indonesia and China (paper and cardboard), and Turkey and India (metals). These volumes of illegality provide huge profits for traffickers, who sell the waste rather than dispose it.

The problem, however, is not confined to Italy. Violations of waste management legislation account for around 20% of EU environmental infringement cases and the EU lacks the ability to directly monitor the actions taken by regions and municipalities since monitoring is left to member states, and often the Commission is left unaware until an environmental disaster appears (INECE, 2012).

Starting with Becker (1968), the analysis of crime has significantly grown among law and economics scholars. Even though the Italian case is famous worldwide, the role of organised crime in waste management is also well documented in other countries; Block and Scarpitti (1985) and Rebovich (1992), among others, analyse toxic waste disposal in the US, while Liddick (2010) examines the role of organised crime in the international trafficking of hazardous wastes. The Mafia's role is now documented in various reports by the National Commission on Waste Disposal and Related Crimes (Commissione Parlamentare d'Inchiesta, 2000) and by Legambiente, as well as by other publications in the field (see for instance, Bianchini and Sicurella, 2007).

The literature on waste and organised crime has diverged and developed in different fields, involving the perspectives of NGOs and government institutions, historians and social and medical scientists (D'Alisa *et al.*, 2010). The complex picture of the Italian political disaster emerges, indeed, only if different studies and dimensions of analysis are taken into account. For instance, Fontana *et al.* (2008) and Iaculli (2007) analyse, across Italy and Europe, the importance of the toxic waste trade between the Camorra and corporations; Lucarelli (2007a, b, c) and Raimondi

(2007) conduct a legal analysis on the Campania region case underlying the abuse of legal power by the government; Fazzo *et al.* (2008), Martuzzi *et al.* (2008), Senior and Mazza (2004) and Comella (2007) provide health risks analyses and epidemiological assessments; de Medici (2007) and Ortolani (2008) focus on the impacts of legal and illegal landfill sites on the environment and human beings; Rabitti (2008) examines the institutional responsibilities of the waste mismanagement problem; Armiero (2008) studies the links between society and nature in environmental conflicts; Musella (2008) underlines the role of activism; and Barbieri and Pigionica (2007) analyse the political implications of the waste crisis.

Legal and illegal waste dumping in Naples, together with burning toxic and industrial waste, have been linked to an increase in severe health problems (Comba *et al.*, 2006; Fazzo *et al.*, 2008; Senior and Mazza, 2004). The most dangerous risk comes from the illegal disposal of toxic waste, which contaminates land and water sources. There is no official consensus on the health effects of the toxic waste traffic (Pasotti, 2010). The Ministry of Health refuses to draw a link between toxic waste and changes in public health in Campania (Ministero della Salute, 2008). However, between 1996 and 2002, rates of cancer increased significantly in the towns most affected by the illegal landfills, compared with nearby towns (World Health Organisation *et al.*, 2005). The illegal disposal of toxic waste can contaminate land and water sources causing biological alterations that could affect the entire ecosystem (Rajaguru *et al.*, 2003). Organisms inhabiting areas with effluent discharges can suffer genetic damage and humans using polluted water are also at risk of similar genotoxic effects (Stahl, 1991). Senior and Mazza (2004) are convinced that there is a link between the level of pollution, caused by inadequate waste control methods, and the high level of cancer mortality in the Campania Region. Residents in the provinces of Naples and Caserta have a significantly higher cancer mortality compared to the rest of the Campania region (Comba *et al.*, 2006). Maselli (2010) conducted a study on a specific type of frog (namely on edible frog erythrocytes considered a good bioindicator for detecting genotoxic effects of chemical environmental hazards) and showed that severe DNA damage occurred in north Campania where the emergence of environmental waste recently exploded.

Assessing the effect of waste treatment on human health, on cancer incidences and on mortality is likely to be a difficult task. In the 1990s, Goldberg *et al.* suggested that men living near a municipal solid-waste landfill site in Montreal were at a higher risk of developing cancer. More recently, some studies have shown that living close to a waste-incineration plant is associated with an increase in cancer incidence. Comba *et al.* (2006) found that living within a 2 km radius of an industrial waste incinerator in Mantua (Italy) was associated with a significant increase in risk of soft-tissue sarcomas. Parodi *et al.* (2004) looked at lung cancer mortality in two regions of northern Italy exposed to environmental pollution emitted by a coal-fired power station and other industrial sources, including a waste incinerator. In women, the results suggested a pollution related risk, but in men, the results were confused by occupational exposure and a greater tendency to smoke.

Senior and Mazza (2004) in their article entitled “the Triangle of Death” published in “The Lancet Oncology” showed a correlation between increasing cancer rates and the presence of landfill sites (both legal and illegal) in the Campania region, labelling this area “the Triangle of Death” with its three points at the three towns of Nola, Marigliano, and Acerra. This area used to be an important agricultural centre, but the illegal waste dumping has made the land practically unusable.

From a stricter theoretic point of view, D’Amato and Zoli (2012) develop a simple model where an economic agent can choose among legal and illegal disposal methods. Legal disposal implies convex private costs and payment to a waste disposing firm; illegal disposal can be performed directly by the firm or by a criminal organisation, whose aim is to maximize net rents. Under the assumptions that i) the State cannot directly enforce taxes on illegal disposal, and ii) punishing an illegal action implies greater enforcement resources, their main conclusions suggest that the existence of the Mafia imposes restrictions on the freedom of the government in setting taxes on legal disposal and reduces enforcement effectiveness. In a previous work, D’Amato and Zoli (2012, 2011) analyse the impact of bribery to corrupt officials and criminal organisations in waste management. Using a simple sequential game, they provide some insights on how the presence of criminal organisations might affect illegal disposal and enforcement efforts, suggesting that the presence of the Mafia lowers the enforcement level and leads to greater illegal waste disposal.

Empirical analyses regarding waste generation and disposal drivers have been developed on the analysis of regional frameworks (Ham, 2009; Hage and Soderholm, 2008; de Jaeger, 2010; De Jaeger and Eyckmans, 2008; Dijkgraaf and Gradus, 2009, 2004; Allers and Hoeben, 2010), at EU level (Mazzanti and Zoboli, 2009; European Environmental Agency, 2009 and 2007) and at OECD level (Johnstone and Labonne, 2004). However, very few empirical studies have addressed the issue of organised crime activities in the Italian waste management system. For example, Mazzanti *et al.* (2008, 2010) analysed waste generation and landfilling issues and demonstrated the relevance of drivers such as population density, tourism and tariff implementations, underlying the role of criminal activities as a key economic issue that needs more investigation. D’Amato *et al.* (2011) investigate, both theoretically and empirically, how accounting for waste related crimes and the presence of the Mafia in an area might affect policy and waste management choices, with specific attention to recycling and landfilling.

Armiero and D’Alisa (2012) believe that the waste problem in Naples can be analysed within the Environmental Justice (EJ) frame. The key concept of EJ issues is that low-income groups and ethnic minorities bear disproportionate environmental burdens, in the form of polluted air and water, unsafe jobs, under-enforcement of environmental laws, etc. (Ringquist, 1997; Evans and Kantrowitz, 2002). EJ, thus, deals mainly with the question of whether disadvantaged population groups, such as racial and socioeconomic minorities, are disproportionately exposed to pollution and whether demographic composition influences the amount of pollutants. In the United States it has been widely shown that socioeconomic status and ethnicity are associated

with exposures to environmental hazards (Bullard, 1990; Brown, 1995; Low and Gleeson, 1998; Arora and Cason, 1999). In particular, minorities and people with low income often tend to live closer to contaminated sites, thus suffering more than the general population from adverse environmental risks. Armiero and D’Alisa identify two motivations that, even in the absence of racially discriminated minorities, allow framing the issue within the EJ context. The first reason is that, at the local level, individual communities, such as Chiaiano, are targeted to become a ‘wasteland’, and the second is that the region of Campania has become the cheap trashcan of the rich industries of the north (Iaculli 2007, 13-15; 47-48). Furthermore, Armiero and D’Alisa believe that these conflicts are reshaping the borders between politics and the environment and they stress the need to include the environment in the political sphere; it is from here that the environmental justice and the ecological democracy issues have risen.

Before proceeding through the analysis, we briefly introduce the legislative context of the Italian waste management and the special legislation enforced in Campania. Public institutions tried to develop new legal frameworks for monitoring waste management, but these improvements failed to lead to any real improvement of the situation (Greyl *et al.*, 2013). The first Regional Waste Management Plan was approved in 1993 in order to reduce the use of landfills in Campania by 50% through the new management of networks of municipalities. However, this measure was not effective and when, in 1994, landfills were saturated, the state of emergency was announced. An ad hoc commissioner was nominated by the national government receiving special powers to implement Campania’s waste plan, replacing the ordinary actors (region, provinces and municipalities) of waste management. The Italian government initially conceived the commissioner as a temporary institution; nonetheless, from 1994 to 2013, it nominated twelve commissioners.

In 1997, three years after the beginning of the state of emergency, the most important piece of Italian waste legislation was issued; the so-called Ronchi Decree, which incorporated the main principles and prescriptions of European waste management regulations into Italian law and allocated the related responsibilities among different institutional levels. The principle of “self-sufficiency” was also introduced stating that each region should be responsible for the waste of its own territory and not export waste outside of it. The Decree implemented not only waste production prevention policies but also waste collection, recycling and incineration procedures.

Moreover, the Decree made provisions for the limitations of waste disposal to prevent health and environmental contamination risk and made illegal waste disposal a criminal offence. In particular, Title VI/bis broke down crimes against the environment into four categories: environmental pollution, alteration of the natural patrimony, damage to the cultural patrimony, and illegal traffic of waste and environmental fraud. These charges introduced key tools for prosecution; however, it is challenging to stop the trade (Pasotti, 2010). Despite the good regulatory provisions, the Decree had no impact in practice (Greyl *et al.*, 2013). The need for

new waste disposal sites kept growing to the point where new landfills were created and some old ones were reopened.

In 1999, with Decree n. 16, a temporary company association called FIBE⁴ was provisionally awarded the waste management for the province of Naples. In 2000, with Decree n. 54, the commissioner officially awarded the contract for urban waste management for the entire region to FIBE. A controversial aspect of the agreement made with FIBE was that the consortium was given the authority to select the construction sites of the infrastructures, completely independent of public administrative bodies (Greyl *et al.*, 2013). Since 2001 there have been constant emergencies within the emergency. On January 2006, a law recognized the responsibility of FIBE for the waste management crisis, stating that the company should continue to manage the waste treatment facilities until a new consortium was selected. Two European proposals were launched, but neither has been awarded. In June 2007, the European Commission (EC) initiated an infraction procedure for Campania's waste management.

In 2008, with waste treatment capacity beyond saturation, another state of emergency was declared and this time propagating worldwide attention (Rosenthal, 2008; Naughton, 2008). In order to deal with the crisis, the national government implemented Decree 90, the most powerful ruling approved in Campania for waste management, and also the least respectful of environmental and human rights. The Decree planned the construction of nine new landfills in the region and four incinerators: two in the province of Naples, one in the province of Salerno and one in the province of Caserta.⁵ However, no real measures were taken under this Decree to stop corruption and crime in waste management. In 2008, the EU's Commissioner to the Environment warned that waste disposal was a problem far from limited to Campania. The European Court of Justice in Luxemburg charged Italy for the existence of 4,866 illegal or unmonitored landfills in 15 regions.

In December 2009, a new decree was approved that effectively ended two states of emergency. In June 2013, given that the previous Court ruling had not been complied with, the EC decided to refer Italy back to the European Court of Justice for its long-running failure to manage waste adequately in the Campania region and implemented fines.⁶ Even though the Commission recognized that some progress had been made with the adoption of a new waste management plan for Campania in January 2012, accompanied with the presentation of a program of measures intended to manage waste until 2016, when new waste treatment plants are expected to become

⁴ FIBE was composed of the following companies: Fisia Italimpianti S.p.A., Babcock Kommunal GmbH, Deutsche Babcock Anlagen GmbH, Evo Oberhausen AG, and Impregilo S.p.A.

⁵ The incinerator in the province of Caserta has not been built, as the sites designated for its construction have been sequestered.

⁶ The Commission is suggesting a daily penalty payment of €2568.19/day after the second Court ruling until Italy complies with the judgment and a lump sum of €56 million for the period between the first judgment and the day of compliance or the day of the second Court ruling.

operational, nonetheless, it is concerned about delays that have stopped the construction of most of the planned plants for recovering organic waste, incinerators and landfills. There is therefore the risk that many of the planned installations will not be ready by the end of 2016, i.e. within a reasonable period of the first Court ruling.

The territory of Campania has been plagued by waste for twenty years; as emphasized by Greyl *et al.* (2013) in addition to Mafia infiltrations in the legal waste management operations, but there is also a parallel illegal hazardous waste market, which handles waste coming from northern industries. Throughout the 1980s, legislation governing waste management (including the management of toxic waste) did not include criminal charges. This hole offered organised crime the opportunity to gain huge returns by offering northern industrialists a solution to their waste disposal at a fraction of the usual costs (Pasotti, 2010). Today, one of the most affected areas of the province is the so-called ‘Lands of Fire’, an area between Giugliano, Qualiano and Villaricca, which is sadly notorious for its columns of smoke from illegal waste burning. In Campania, there are dozens of illegal fires every day.

As noted by D’Alisa *et al.* (2010), the waste problem in the Campania region is much more complex than it seems and unfortunately has been inadequately addressed by official decision making bodies. For Legambiente, the waste management system in Campania was developed on the basis of the four “i”s: illegality, inefficiency, irresponsibility and indecision. The role of organised crime and corruption in creating this situation cannot be underestimated. Politicians, public authorities and media have disseminated a simplistic view of the problem, which has served as a foundation for policies that do not really address the roots of the problem and erode democracy. The persistence of the illegal waste management market, which started decades ago with the treatment of harmful toxic waste produced by northern Italian industries, the lack of power to enforce the law and corruption (Massari, 2004; Massari and Monzini, 2004), has created a crisis of democracy (D’Alisa *et al.*, 2010) rather than a case of waste emergency.

In the following section, we will have a closer look at the dimensions of the overall Italian waste management problem and at the volumes of economic activities behind the international illegal trafficking of toxic waste.

4. THE ILLEGAL WASTE INDUSTRY IN ITALY

In 2010 the total amount of waste generated in Italy amounted to approximately 170 million ton, or nearly 2.7 ton per inhabitant (Table 2).⁷ The production of municipal waste was 32.5 million ton (+ 1.1% compared to 2009) while 137.9 million

⁷ Municipal waste is defined as waste originated from: domestic apartments, road washing activities, public areas and roads, gardens and parks. On the other hand, “special” waste is defined as waste originated from: agriculture and agro-industry, demolition, construction and excavation actions, industry, medical, crafts and commercial activities, recovery and disposal of waste, sludge from water purification or water, wastewater and flue gas treatment systems.

ton of special wastes were produced (+ 2.4% compared to 2009), of which there was 128.2 million ton of non hazardous special wastes and more than 9.6 million ton of hazardous special wastes (-6.3% compared to 2009).

Analysing the data over the 3-year period from 2008 to 2010, we can observe a general reduction in waste generation, particularly as far as the hazardous special wastes (-14.4%) are concerned.

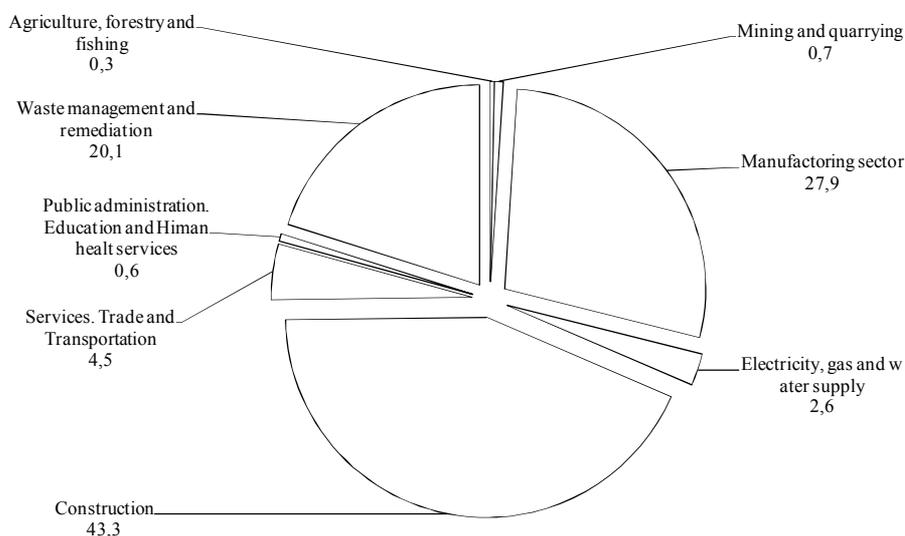
TABLE 2
Waste generation by types (ton)

Types	2000	2005	2008	2009	2010
Municipal waste	28959	31664	32467	32110	32500
Special waste	83100	109435	138498	128306	137900
Non-hazardous waste	51913	55647	65498	61326	128200
Hazardous waste	31187	53788	73000	66980	9660
Total	112059	141099	170965	160416	170400

SOURCE: ISPRA.

Figure 2 gives an overview of the sources of waste generation in 2010. The largest contributing sector to the special waste generation was the construction and demolition sector (43.3%), followed by the manufacturing sector (27.9%). Within the manufacturing sector, the largest industries are those of the metal products (Ateco 27 and 28) with 27.2%, chemicals, rubber products and plastics products (Ateco 23, 24 and 25) with 21.1%, and food, beverages and tobacco products (Ateco 15 and 16) with 23.8%.

FIGURE 2
Special waste by business sector (2010)



SOURCE: ISPRA.

Focusing on the hazardous waste generation, we see that the manufacturing sector produced 47.8% (4.6 million ton of the total), the services, trade and transportation⁸ sector accounted for 24.4%, while the residues arising from industrial waste disposal operations totalled 18.4%. Hazardous waste produced by manufacturing mainly refers to chemicals, rubber and plastics products with 63.8%, and metal products with 22.9%. These two industries accounted for 30.5% and 10.9% of the total production of hazardous special waste, respectively.

The major share of the special waste generation is concentrated in the north of Italy where almost 80 million ton (57.7% of the national total) is produced. The production of special waste accounts for 25.8 million ton in the centre of Italy and for 32.5 million ton in the southern regions (Table 3). Focusing on the regional distribution, Lombardy is the first Italian region with 24 million ton (nearly 30% of the total production of special waste generated in the macro-area), followed by Veneto with 16.9 million ton (21.2%) and Emilia Romagna with almost 14.3 million ton.

TABLE 3
Special waste by macro-areas (2010)

Macro-areas	Ton	%
North	79602	57,7
Centre	25793	18,7
South	32470	23,6
Total	137865	100,0

SOURCE: ISPRA.

In the centre of Italy the highest shares of special waste are generated in Tuscany with 12 million ton (46.6% of the total production in the macro-area) and Latium with almost 8.2 million ton (31.8%). In the south, Apulia (with 8.7 million ton) accounts for nearly 26.8% of the total production of special waste generated in the macro-area followed by Sicily with more than 7.3 million ton (22.6%) and Campania with 7.3 million ton (22.5%).

Concerning the total amount of municipal waste managed in Italy in 2009 (higher than the production value), landfill disposal is the most widely used form of management (approx. 40.6%), while 20.1% of waste is sent to mechanical biological treatment, 16.7% to recycling, 12.1% to incineration, 7.7% to composting, 1.4% to anaerobic digestion, 0.9% to storage in Campania, and 0.4% to energy recovery in other facilities. Regarding the management of the special wastes, recovery practices, concerning both material and energy, represent almost the 60%, while 14.8% of the wastes is put in reserve or on preliminary storage, and 8.2% is sent to landfill. Finally, let us consider the quantities of shipped special waste (Table 4). In 2010 the legal export of notified special waste was 3.8 million ton, of which almost 2.5 million ton (65%) was non-hazardous waste and more than 1.3 million ton was hazardous. The

⁸ This sector comprises almost 1.7 million ton of end-of-life vehicles (Ateco 50).

major destination countries were Germany with almost 1.5 million ton (+ 6% compared to 2009) and China with 400 thousand ton (+2% compared to 2009).

TABLE 4
Special waste exported by destination country (ton) (2010)

Country	Non hazardous	Hazardous	Total
Germany	464764	1055189	1519953
China	399402	0	399402
Austria	194858	71653	266511
Spain	176211	9058	185269
Israel	136680	0	136680
Turkey	132045	0	132045
Hungary	119942	0	119942
Slovenia	106962	10791	117753
Greece	115579	0	115579
UK	97522	0	97522
France	79422	81833	161255
Belgium	79172	11772	90944
Hong Kong	69092	0	69092
Netherlands	48560	12353	60913
Swiss	40214	14953	55167
Other countries	226783	56746	283529
Total	2487208	1324348	3811556

SOURCE: ISPRA.

However, not all special waste generated in Italy is legally managed. According to Legambiente (2010), the percentage of waste managed in technologically sound plants is around 65-70%, while the remaining 30-35% is disposed of in illegal waste landfills or is illegally exported to other countries (around 30-35 million ton). The business of illegal waste management has nowadays become one of the most lucrative industries amongst organised criminal activity, which has infiltrated both the local urban waste management cycle and the international trafficking of hazardous waste. A prominent characteristic of the illegal market is the existence of “clean” companies, created by the Mafia, for waste management at all levels of the cycle. These are funded and promoted in the legal market and used for illegal trafficking of waste. For example, waste received from producers can be re-categorized, changing its official toxic status. Sometimes producers do not even declare their waste generation figures, so Mafia related companies make the declarations themselves. The Mafia also manages transit to storage areas or to treatment facilities, and is therefore able to falsify documents of waste classification, intermediary “treatment” and final “treatment”.

Illegal waste treatment methods are very inventive. From “traditional” large open air dumps characteristic at the onset of the illegal waste market at the end of the 80s, to other numerous methods:

- burying waste in cultivable areas, roads, construction yards, etc. and in natural caves;
- sending industrial hazardous waste to non-hazardous urban waste treatment facilities or other non adapted treatment sites;

- abandoning hazardous waste derived from shredded urban waste on land undergoing decontamination, in the countryside and in natural areas such as the Vesuvius crater;
- spreading of false fertilizers and composts containing toxic substances;
- adding waste to the production of cement, metals and asphalt;
- diluting waste and disposing of it in sewage systems, rivers and the sea.

Let us now provide a brief overview of the role of organised crime on the waste management industry; in particular, we shall focus on two types of crimes against the environment; namely illegal dumping and the international illegal trafficking of hazardous special waste.

4.1. Illegal dumping

Illegal dumping refers to the illicit disposal of waste materials in places where no license or approval exists to accept such waste. Materials that are banned from landfills or lack a pick-up service, such as yard waste, tires, appliances that contain Freon and car batteries, are commonly dumped illegally. Other items include construction and demolition waste (drywall, roofing, shingles, lumber, bricks, concrete, siding, etc.), abandoned vehicles, auto parts and tires, appliances, furniture, yard waste, household trash, and medical waste. The illegal dumping of waste affects the environment by contaminating the soil, surface waters and groundwater. Dumped appliances can release hazardous chemicals including chlorofluorocarbons (CFCs) into the air, which consequently harms the ozone layer. Chemicals from household, commercial and industrial sources can contaminate wells and surface water, which can affect lakes, streams and drinking water supplies. Illicit handling of domestic waste is widespread in Italy. Criminal organisation clans buy rural land and closed mines and establish illegal storage of waste. In some instances, waste has been diverted into public sewers, dumped in the ocean or at construction sites, or dispersed along the roadside. The dominance of organised crime in transportation, disposal and final storage of waste has led to inflated prices and has also made it difficult for waste producers to be sure that waste is handled by legitimate businesses in an environmentally sound way.

The presence of illegal waste-landfill sites is a big problem that persists in almost all Italian regions. A report by the Corpo forestale dello Stato (National Forestry Authority; 'the CFS') listed 4866 illegal and uncontrolled waste tips in the forest and mountainous areas of the ordinary regions in Italy (that is all the Italian regions except Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige and Valle d'Aosta), of which 705 contained hazardous waste. In 2007 the EC ordered Italy to clean up 255 landfill sites, 16 of which contained hazardous waste. However, due to the delay of the Italian government, in October 2012 the EC asked the EU courts to impose a fine of €56m (£45m), plus an additional daily penalty of €257,000, until the Italian government complied with a 2007 ruling ordering it to close down the sites.

TABLE 5
Illegal waste tire sites (2005-2011)

Region	Number	%
Lombardia	12	0,9
Piemonte	39	2,9
Liguria	14	1,0
Valle d'Aosta	0	0,0
Trentino Alto Adige	6	0,4
Friuli Venezia Giulia	3	0,2
Veneto	17	1,3
Emilia Romagna	31	2,3
Toscana	40	3,0
Marche	40	3,0
Umbria	11	0,8
Lazio	94	7,0
Basilicata	35	2,6
Abruzzo	35	2,6
Molise	21	1,6
Campania	225	16,9
Calabria	204	15,3
Puglia	274	20,5
Sicilia	186	13,9
Sardegna	47	3,5
Total	1334	100,0

SOURCE: Legambiente

A recent study by Legambiente (2012) on the illegal market of waste tires, reports that, between 2005 and 2011, 1334 illegal dumps were seized. The regional distribution of these sites gives us a good mirror of the geography of Italian organised crime: the largest percentage (66.6%) is concentrated in the four regions in the south of Italy (Campania, Calabria, Apulia and Sicily) where organised crime has a stronger presence. In particular, table 4 shows that the largest numbers of illegal waste sites (274) were found in Apulia, almost 21% of the national total. The following regions Campania, Calabria and Sicily have 225, 204 and 186 sites respectively. The situation is slightly better in the rest of Italy. In the central regions (Latium, Tuscany, Umbria and Marche) the number of illegal sites amounts to 185 (14% of the national total), while in the north-east (Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venetia Giulia, and Trentino Alto Adige) 57 sites were seized (4.3% of the national total) and, finally, in the north-west (Lombardy, Liguria, Piedmont and Valle d'Aosta) 65 sites were discovered (4.9% of the national total).

The weak provincial/local government in southern Italy has been used to explain the widespread illegalities. In some of the current court cases public officials in municipalities have been charged with corruption. These individuals normally receive a fixed sum from illegal subjects for each ton deposited or dumped in order to turn a blind eye on the activities. Waste may be delivered at a legitimate storage point, and will then, without the knowledge of the waste producer be transferred to an illegal dumping site or handled inappropriately.⁹

⁹ Italian regulations stipulate that waste should not cross regional borders. The regulation was put in place to prevent the export from northern Italy to southern regions. This restriction is

4.2 The international illegal trafficking of hazardous waste

Before the creation of new regulations and laws, hazardous waste was incinerated like regular garbage released to city dumps. Starting in the 1970s, many developed countries governments' forced producers of waste to assume new responsibilities about safe disposal and introduced waste brokers. These changes increased the costs for legitimate waste disposal. In response, to save money and time, companies started to dispose waste illegally. The growth in the production of toxic and hazardous waste and the increased cost in processing, re-circulation and storage, has generated a lucrative market in exporting waste, some of which doesn't meet the rules and consequently has fallen into the hands of organised crime groups. According to the European Environmental Agency (2009), the annual illegal shipments vary between 6,000 and 47,000 ton with an average of about 22,000 ton; equivalent to 0.2% of the notified waste. However, the report recognized that because of the difficulty in obtaining accurate figures on the illegal trade in waste, the actual volume of hazardous waste being transported is likely to be much higher.

Illegal shipments of waste cause several problems:

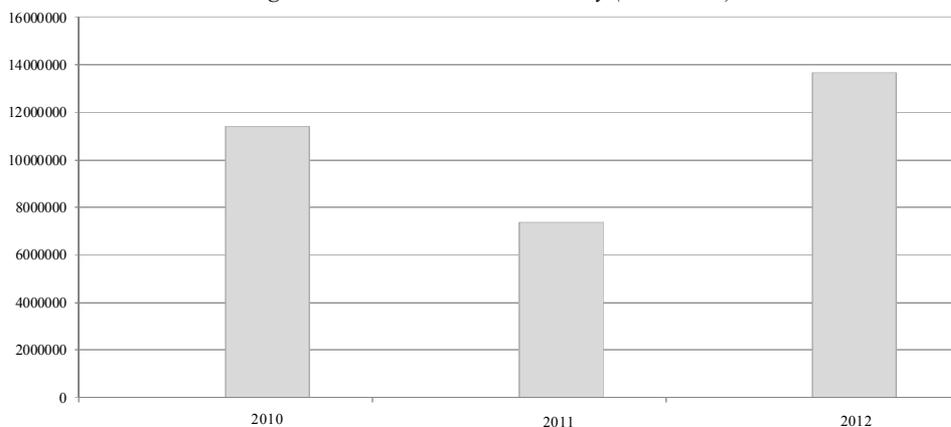
- The dumping of waste following an illegal shipment may have severe implications for the environment and human health, and the subsequent clean-up is an economic burden, especially for developing countries with inadequate waste facilities;
- Illegal shipments of waste have an adverse effect on trade and competition, putting law-abiding businesses at an economic disadvantage; and
- Illegal shipments undermine international policy and enforcement efforts.

Illegal shipment may take many forms such as: transporting any waste subject to the Basel Export Ban out of the EU or the OECD; transporting waste without notifying the authorities of source and destination when such a notification is necessary; falsifying any documentation regarding waste loads or not declaring waste on documentation; mixing certain types of waste; classifying hazardous waste as non-hazardous ('green-listed'); shipping waste whilst falsely claiming that it comprises second-hand goods and is therefore not subject to waste regulations.

The waste "exported" on the illegal market is unbelievably diverse. All sorts of hazardous waste of varying toxicity is treated: toxic powders and mud, soil mixed with highly toxic substances such as arsenic, mercury, and all sorts of metal toxic components, hospital waste, sewage waste, industrial mud and oils from hydrocarbons mixed with ground urban waste, used automobiles, inert materials, soils from graveyards and even special paper tissues for cleaning bovine calves.

circumvented by furnishing false declarations or by shipping the waste as "recyclable waste". The waste depot can then either recycle the product in a new region as a product of that region, or falsify the certificates and dump the waste without any degree of processing or recycling.

FIGURE 3
Illegal hazardous waste seized in Italy (2008-2011)



SOURCE: Agenzia delle Dogane.

Illegal waste trafficking statistics collected by the Italian Customs Authority show that the quantity of hazardous waste leaving for abroad has sharply increased. Looking at figure 3, we see that in the last three years Italian Customs seized more than 32 thousand ton of hazardous waste, of which 13,600 ton was during 2012. The main ports of departures were: Genova, Venezia, Napoli, Gioia Tauro and Taranto. However, it should be stressed that such figures are just “the tip of the iceberg”, since Italian ports ship yearly almost 4,400,000 containers, of which 750 thousand go to China.

Far east countries seem to be the more important destinations for the Italian illegal shipments of hazardous waste. In 2012, 32.2% of the total amount of seized waste was directed to China, 23.3% to India and 22.3% to South Korea.

TABLE 6
Illegal hazardous waste seized by destination country (2012)

Country	Ton	%
China	4392580	32,2
India	3186320	23,3
South Korea	3043510	22,3
Thailand	1709210	12,5
Pakistan	500000	3,7
Other countries	842.082	6,0
Total	13673702	100,0

SOURCE: Agenzia delle Dogane.

The largest part of these exports seems to be concentrated in a few business sectors. Looking at table 7, we see that the highest share of illegal waste seized in the Italian ports is mainly composed of scrap metal (48.3% in 2011), waste plastic (37.7% in 2011), paper waste (37.0% in 2010) and waste tires (58.7% in 2012).

A good picture illustrating the strong involvement of organised crime in the waste management industry is provided by the data published every year by Legambiente within the Ecomafia Report. In 2011, with regard to the illegal cycle of waste, the law enforcement agencies in Italy acknowledged 5284 offences, with 5830 people accused, 122 arrests carried out and 1889 seizures.

The three regions most affected by the illicit activities are Campania, Calabria and Apulia - the datum actually confirms the particular incidence of these phenomena in territories traditionally characterized by the presence of the Mafia – followed by Lombardy, Latium, Tuscany, Sardinia and, in eighth position, Sicily.

TABLE 7
Illegal hazardous waste seized by business sector (ton)

Business sector	2010	%	2011	%	2012	%
Scrap metal	1596000	14,0	3569384	48,0	2259000	16,5
Waste plastic	2166000	19,0	2787660	37,5	1952016	14,3
End-of-life vehicles and vehicle parts	798000	7,0	508858	6,8	184657	1,4
Paper waste	4218000	37,0	243367	3,3	828930	6,1
Textiles and leather waste	0	0,0	169619	2,3	165078	1,2
Waste tyres	1824000	16,0	22124	0,3	8022105	58,7
E-waste	0	0,0	132745	1,8	2976	0,0
Other wastes	798000	7,0	0	0,0	242280	1,8
Total	11400000	100,0	7433757	100,0	13657042	100,0

SOURCE: Agenzia delle Dogane.

The diffusion at national level of illegal practices in the waste management cycle is confirmed also by the datum concerning the judicial inquiries carried out in Italy according to Article 260 of the Environment Code, which sanctions the organised activity of illicit trafficking of waste. Legambiente registered 199 investigations from 2002 to 2012, covering 19 regions out of 20 (only Valle d'Aosta is excluded). 87 Public Prosecutors' Offices were involved, equally distributed among northern (30), central (27) and southern Italy (30). 1229 people were arrested during these investigations, 3654 people were charged and 676 companies involved.

5. FINAL REMARKS AND SUMMING UP IDEAS

This work is an attempt to review the main characteristics of waste management in Italy. It takes a twofold perspective assessing, on the one hand, the so called 'eco-innovation' issue, meaning the availability and effective use of the most suitable technologies for sustainable waste management and, on the other hand (and greatly interlinked to the first problem), the 'eco-Mafia' issue, meaning the risk associated with the growing involvement of organised crime in the management of waste. The picture emerging from this investigation is of a system characterised by significant technological backwardness. In addition, it shows how criminal organisations infiltrate the waste sector for illegal investments mainly due to the absence of appropriate sanctioning instruments. Organised crime plays, as a matter of fact, a significant role in the waste management industry, and in particular in the area of

illegal dumping and international illegal trafficking of hazardous special waste. The weak enforcement power of the provincial and local governments in the south of Italy has been used to explain this widespread illegal situation, but this analysis has shown that responsibilities actually lie at various governance levels, and has identified deficiencies spanning from inefficient bureaucracy to political patronage and criminal malfeasance.

Notwithstanding the importance and urgency of the waste crisis in Italy, an analysis of the extent to which organised crime influences waste management at the local level is still unexplored in the economics of waste literature and needs further empirical investigation.

ANNA RITA GERMANI

CESARE IMBRIANI

PIERGIUSEPPE MORONE

FILIPPO REGANATI

REFERENCES

- ALLERS M., HOEBEN C. (2010), Effects of unit based garbage pricing: a differences in differences approach, *Environmental and Resource Economics*, 45(3);405-28.
- ARMIERO M. (2008), Seeing like a protester: nature, power, and environmental struggles, *Left History*, 13(1); 59–76.
- ARMIERO M., G. D'ALISA (2012), Rights of Resistance: the Garbage Struggles for Environmental Justice in Campania, Italy, *Capitalism Nature Socialism*, 23(4).
- ARORA S., T.N. CASON (1999), Do Community Characteristics Influence Environmental Outcomes? Evidence from the Toxics Release Inventory, *Southern Economic Journal*, 65: 691-716.
- BARBIERI R., PIGLIONICA D. (2007), Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, doc. XXIII n. 2, *Parliamentary report*, available on line at http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/002_RS/pdfel.htm
- BECKER G.S. (1968), Crime and punishment: An economic approach, *The Journal of Political Economy*, 76(2), pp. 169–217.
- BELGIORNO V., DE FEO G., DELLA ROCCA C., Napoli R.M.A. (2003) “Energy from gasification of solid wastes”, *Waste Management*, 23(1): 1-15.
- BIANCHINI E., SICURELLA S. (2007), Il crimine organizzato in Italia: analisi evolutiva, *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 1;111-127.
- BJÖRKLUND, A., FINNVEDEN, G. (2005) “Recycling revisited—life cycle comparisons of global warming impact and total energy use of waste management strategies”, *Resources, Conservation and Recycling*, 44(4): 309–317.
- BLOCK A.A. AND SCARPITTI F. R. (1985), *Poisoning for profit: The mafia and toxic waste in America*, Morrow, New York.
- BROWN P. (1995), Race, class, and environmental health: a review and systematization of the literature, *Environmental Research*, 69:15-30.
- BULLARD R. (1990), *Dumping in Dixie: Race, class, and environmental quality*, Boulder: Westview Press.
- COMBA P., ASCOLI V., BELLI S., *et al.* (2003), Risk of soft tissue sarcomas and residence in the neighbourhood of an incinerator of industrial wastes, *Occupational and Environmental Medicine*, 60: 680–83.
- COMELLA G. (2007), Emergenza rifiuti e mortalità per tumori in Campania, *delle Assise Bulletin* 12; 27–39, available online at <http://www.napoliassise.it/bollettino.htm>.
- Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (2000), Documento sui traffici illeciti e le ecomafie, Doc. XXIII, N. 47.
- D'ALISA G., BURGALASSI D., HEALY H., WALTER M. (2010), Conflict in Campania: Waste emergency or crisis of democracy, *Ecological Economics*, 70;239-249.
- D'AMATO A., M. ZOLI (2012), Illegal Waste Disposal in the Time of the Mafia: a Tale of Enforcement and Social Well Being, *Journal of Environmental Planning and Management*, 55;637-655.
- D'AMATO A., M. ZOLI (2011), Bureaucrats vs the Mafia: Corruption, Extortion and Illegal Waste Disposal, paper presented at the 52 annual meeting of the Società Italiana degli Economisti, October Rome, <http://www.siecon.org/online/wp-content/uploads/2011/04/DAmato-Zoli1.pdf>

- D'AMATO A., M. MAZZANTI, F. NICOLLI (2011), Waste sustainability, environmental management and mafia: analysing geographical and economic dimensions, *Ceis Tor Vergata, Research Papers Series*, 9(11) n. 213.
- DELMAS, M. AND TOFFEL, M.W. (2004) "Stakeholders and environmental management practices: an institutional framework", *Business Strategy and the Environment*, 13(4): 209–222. Published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com). DOI: 10.1002/bse.409
- DE MEDICI G., 2007. L'emergenza rifiuti in Campania la questione dei siti, *delle Assise Bulletin* 12;6-7, available online at: <http://www.napoliassise.it/bollettino.htm>.
- DE JAEGER S., EYCKMANS J. (2008), Assessing the effectiveness of solid waste reductions policies: methodology and a Flemish case study, *Waste Management*, 28, 8, 1449-1460.
- DE JAEGER S. (2010), Do Households export their recyclable waste? Paper presented at the world ERE conference, Montreal, June-July 2010.
- DIJKGRAAF E., GRADUS P. (2009), Environmental activism and the dynamics of unit based pricing systems, *Resource and Energy Economics*, 31: 13-23.
- DIJKGRAAF E., GRADUS P. (2004), Cost savings in unit based pricing of household waste: the case of The Netherlands, *Resource and Energy Economics*, 26: 353-71.
- EEA (2009), *Diverting waste from landfill — Effectiveness of waste-management policies in the European Union*, EEA Report No 7/2009, European Environment Agency.
- EEA (2007), Waste without borders in the EU? Transboundary shipments of waste, European Environment Agency, Copenhagen, Denmark.
- EVANS G.W., KANTROWITZ E. (2002). Socioeconomic status and health: the potential role of environmental risk exposure, *Annual Review of Public Health*, 23:303–331.
- FAZZO L., BELLI S., MITIS F., SANTERO M., MARTINA L., PIZZUTI R., COMBA P., MARTUZZI M. (2008), Analisi dei clusters di mortalità in un'area con una diffusa presenza di siti di smaltimento dei rifiuti urbani e pericolosi in Campania, Istituto Superiore di sanità, available online at: www.iss.it/binary/epam/cont/FAZZO_Rifiuti.1159881860.pdf.
- FONTANA E., PERGOLIZZI A., RUGGIERO P., DODARO F., GROCCIA C., CIAFANI S., DEL GIUDICE, R. (2008), *Rifiuti Spa*, Legambiente, <http://www.borsarifiuti.com/materiali.phpsc?i=d>
- GOLDBERG M.S., SIEMIATYCK J., DEWAR R., et al. (1999), Risks of developing cancer relative to living near a municipal solid waste landfill in Montreal, Quebec, Canada, *Archives of Environmental Health*, 54: 291–96.
- GOLDBERG M.S., AL-HOMSI N., GOULE L., RIBERDY H. (1995), Incidence of cancer among persons living near a municipal solid waste landfill site in Montreal, Quebec, *Archives of Environmental Health*, 50: 416–24.
- GREYL L., S. VEGNI, M. NATALICCHIO, S. CURE, J. FERRETTI (2013), The waste crisis in Campania, in *Ecological Economics from the Ground Up*, edited by H. Healy, J. Martinez-Alier, L. Temper, M. Walter, J.F. Gerber, Routledge.
- HAGE, O., SODERHOLM P. (2008), An econometric analysis of regional differences in household waste collection: The case of plastic packaging waste in Sweden, *Waste Management*, 28(10): 1720-31.
- HAM Y.J. (2009), Convergence of recycling rates in the UK: a spatial econometrics perspective, paper presented at the annual EAERE conference, Amsterdam 24-26 June.
- HENRIQUES, I. AND SADORSKY, P. (1996) "The determinants of an environmentally responsive firm: an empirical approach", *Journal of Environmental Economics and Management*, 30(3): 381–395.
- IACUELLI A., (2007), *Le vie infinite dei rifiuti. Il sistema campano*, Edizioni Rinascita, Italy.

- INECE (2012), Second International Hazardous Waste Inspection Project at Seaports: Results and Recommendations, INECE Seaport Environmental Security Network.
- JOHNSTONE N., LABONNE J. (2004), Generation of Household solid waste in OECD countries. An empirical analysis using macroeconomic data, *Land Economics*, 80(4): 529–38.
- LEGAMBIENTE, *Rapporto Ecomafie*, various years.
- LEGAMBIENTE (2008), Rifiuti Spa.
- LEGAMBIENTE (2012), Copertine selvaggio 2011.
- LIDDICK D. (2010), The traffic in garbage and hazardous wastes: an overview, *Trends in Organized Crime*, 13;134-146.
- LOW N., B. GLEESON (1998), *Justice, society, and nature: An exploration of political ecology* London and New York: Routledge.
- LUCARELLI A. (2007a), Riflessioni sul piano rifiuti della Campania, *delle Assise Bulletin* 12;8–17, available online at: <http://www.napoliassise.it/bollettino.htm>
- LUCARELLI A. (2007b), Governare e gestire la raccolta differenziata, *delle Assise Bulletin* September, 21–30, available online at: <http://www.napoliassise.it/bollettino.htm>
- LUCARELLI A. (2007c), Profili di illeggittimità ed inopportunità del piano regionale dei rifiuti della Campania, *delle Assise Bulletin* July, 5–20, <http://www.napoliassise.it/bollettino.htm>
- MARTUZZI M., BIANCHI F., COMBA P., FAZZO L., MINICHILLI F., MITIS F. (2008), Trattamento dei rifiuti in Campania. Studio di correlazione tra rischio ambientale da rifiuti, mortalità e malformazioni congenite, Report ordered by the Italian Department of Civil Protection, available online at: <http://www.iss.it/binary/epam/cont/view.1190959279.htm>.
- MASELLI V., G. POLESE, D. RIPPA, R. LIGRONE, R.K. RASTOGI, D. FULGIONE (2010), Frogs, sentinels of DNA damage induced by pollution in Naples at the neighbouring provinces, *Ecotoxicology and Environmental Safety*, 73(7); 1525-1529.
- MASSARI M. (2004), Ecomafias and waste entrepreneurs in the Italian market, paper presented at the 6th cross-border crime colloquium held in Berlin, Germany.
- MASSARI M., MONZINI P. (2004), Dirty business in Italy: a case study of trafficking in hazardous waste, *Global Crime*, 6;285-304.
- MAZZANTI M., MONTINI A., NICOLLI F. (2010), Waste Generation and Landfill Diversion Dynamics: Decentralised Management and Spatial Effects, nota di lavoro 27, FEEM, Milan.
- MAZZANTI M., ZOBOLI R. (2009), Waste generation, incineration and landfill diversion. Decoupling trends, socio-economic drivers and policy effectiveness in the EU, *Environmental and Resource Economics*, 44(2); 203-30.
- MAZZANTI M., MONTINI A., ZOBOLI R., (2008). Municipal waste generation, socio-economic drivers and waste management instruments, *Journal of Environment and Development*, 17;51-69.
- MINISTERO DELLA SANITÀ (2008), Salute e rifiuti in Campania, available online at: <http://www.ministerodellasalute.it/dettaglio/phPrimoPianoNew.jsp?id=25&area=ministero&colore=2>
- MUSCELLA A. (2008), *Mi rifiuto! Le lotte in difesa della salute e dell'ambiente in Campania*, Sensibili alle foglie, Dogliani.
- NAUGHTONT P. (2008), Army bulldozers move in on Naples rubbish mountain, *Time* on line, published January 7.
- ORTOLANI F. (2008), Emergenza rifiuti in Campania: due discariche a rischio frana, la terza inquina: Ferrandelle non era idonea, available online at: [http://www.9online.it/blog_emergenzari"uti/2009/01/02/ortolani-ferrandelle-non-era-idonea/](http://www.9online.it/blog_emergenzari)

- PARODI S., BALDI R., BENCO C., *et al.* (2004), Lung cancer mortality in a district of La Spezia (Italy) exposed to air pollution from industrial plants, *Tumori*, 90: 181–85.
- PASOTTI E. (2010), Sorting through the trash: the waste management crisis in Campania and Sicily, *South European Society and Politics*, 15(2);289-307.
- POTOČNIK, J. (2013) “Waste is not a problem – it is an opportunity”, European Commissioner for Environment, *Seminar on improving implementation of the waste legislation in selected Member States*, Brussels, 19 March 2013.
- RABITTI P. (2008), *Ecoballe. Tutte le verità su discariche, inceneritori, smaltimento abusivo dei rifiuti*, Aliberti, Italy.
- RAJAGURU P., SUBA S., PALANIVEL M., KALAISELVI K. (2003), Genotoxicity of a polluted river system measured using the alkaline comet assay on fish and earthworm tissues, *Environmental and Molecular Mutagenesis*, 41;85–91.
- REBOVICH D.J. (1992), *Dangerous Ground: The World of Hazardous Waste Crime*, Transaction Publishers, New Brunswick N.J.
- RAIMONDI R. (2007), Rapporto sul disastro ambientale dei rifiuti in Campania. Il diritto al risarcimento dei danni, *delle Assise Bulletin* 12; 29–33, <http://www.napoliassise.it/bollettino.htm>.
- RINGQUIST E. (1997), Equity and the distribution of environmental risk: The case of TRI facilities, *Social Science Quarterly*, 78(4):811-829.
- ROSENTHAL E. (2008), A Whiff of Naples Arrives in Hamburg, *The New York Time*, published on June 9.
- SCHRÖR, H. (2011) “Generation and treatment of waste in Europe 2008 Steady reduction in waste going to landfills”, *Environment and energy Statistics in focus - Eurostat*, 44/2011.
- SENIOR K., MAZZA A. (2004), Italian “Triangle of Death” linked to waste crisis, *The Lancet Oncology*, 5, 525-527.
- SITA (2004) “The waste hierarchy”, *SITA position paper*, available on-line at: <http://ruby.fgcu.edu/courses/twimberley/EnviroPol/WasteHierarchy.pdf>
- SMITH J.E. AND C. ULU (2012) “Technology Adoption with Uncertain Future Costs and Quality”, *Operations Research*, 60(2): 262–274.
- STAHL JR., R.G. (1991), The genetic toxicology of organic compounds in natural waters and wastewaters, *Ecotoxicology and Environmental Safety*, 22;94–125.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, ISTITUTO SUPERIORE DELLA SANITÀ, CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE E REGIONE CAMPANIA (Assessorato alla Sanità) (2005), *Trattamento dei rifiuti in Campania: impatto sulla salute umana. Studio pilota*, available online at: www.protezionecivile.it
- ZAMAN, A.U. (2013) “Identification of waste management development drivers and potential emerging waste treatment technologies”, *International Journal of Environmental Science and Technology*, 10(3): 455-464.

L'ECONOMIA SOCIALE COME ANTIDOTO DELL'ECONOMIA CRIMINALE

Abstract. *Social Economy as an Antidote to Criminal Economy.* The paper aims to highlight a political tool for the economic and social revival of the Mezzogiorno of Italy that have not yet adequately developed: the enhancement of the role of the social economy in the reuse of the goods confiscated to criminal organizations. The essay, after a brief review of the economic importance of criminal phenomena and of its perverse structure, underlines the extraordinary innovation of the legislation on the confiscation and on the social re-use of goods belonged to criminal organizations. I also emphasizes the urgent need to proceed with more determination to organize legislative and administrative tools that encourage the involvement of social enterprises enlarging adequately the field of action and promoting their active involvement in areas with high presence of mafia, camorra and 'ndrangheta.

Keywords: economia sociale, crescita, economia criminale

JEL: O10; K40; P48

1. INTRODUZIONE

Questo lavoro intende offrire un contributo di riflessione teorica ad una linea di azione per il rilancio del Mezzogiorno che si sta facendo progressivamente strada, tra mille difficoltà, nel dibattito su come l'Italia, tutta, possa uscire dal declino: valorizzare il ruolo dell'economia sociale come strumento di riutilizzo efficace dei beni confiscati alle mafie e come insieme di istituzioni nate dall'iniziativa dei cittadini in grado di dare un insostituibile contributo all'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Le imprese sociali, infatti, con la loro capacità di organizzare su basi diverse la produzione di beni e servizi generano processi concreti di ri-costruzione e manutenzione di quella coesione sociale che la criminalità organizzata tende a distruggere (*Musella, 2008*).

La dimensione economica della criminalità organizzata ha una consistenza enorme; solo per dare qualche numero - consapevoli che misurare un fenomeno che genera attività illecite che si amalgamano con quelle legali presenta grosse difficoltà - si può ricordare che il fatturato delle organizzazioni criminali è stato stimato nel 2010 intorno ai 138 miliardi di euro, con una disponibilità di liquidità di circa 65 miliardi di euro e la realizzazione di utili per circa 105 miliardi di euro¹.

Queste cifre sono la prova evidente che le mafie vanno combattute proprio sul piano economico, aggredendo i gangli vitali di questa piovra terribile che estende ormai i suoi tentacoli mortiferi ben oltre il Mezzogiorno, non solo nell'Italia centro settentrionale, ma anche in Europa. Le mafie, va detto a chiare lettere, non disegnano

¹ Dati di Sos Impresa, report 2012.

affatto percorsi di crescita economica efficaci, pur se perversi e moralmente inaccettabili, ma rappresentano la palla al piede dello sviluppo anche economico di un territorio. Esse agiscono esercitando la violenza per raggiungere i propri obiettivi illeciti, sottomettendo persone, organizzazioni produttive e interi territori, innescando meccanismi viziosi che dal gergo criminale imposto conducono all'impoverimento economico, civile e sociale di persone, comunità, Paesi.

In quel che segue proporremo dapprima una descrizione dei perversi meccanismi di funzionamento dell'economia criminale, per presentare poi l'economia sociale e le sue potenzialità. Sugeriremo, inoltre, l'estensione del concetto di economia sociale in modo tale da ricomprendervi tutte le iniziative imprenditoriali che si muovono esplicitamente in una logica di realtà economiche alternative alla criminalità organizzata. Nelle poche righe di conclusione sottolineeremo la necessità di un impegno rinnovato e rafforzato dei *policy makers* sul fronte del riutilizzo sociale dei beni confiscati.

2. IL *MODUS OPERANDI* DELL'ECONOMIA CRIMINALE

Le indagini e i processi eseguiti nel nostro paese sul fronte del contrasto alla criminalità organizzata hanno messo in evidenza che le organizzazioni criminali puntano ad acquisire, con modalità dirette ed indirette, la gestione e/o il controllo di attività economiche condizionandone, di fatto, il funzionamento². Diventa perciò cruciale comprendere con quali modalità le organizzazioni criminali³ entrano in contatto con le imprese "legali" così da individuare il confine tra le due e poter discernere tra comportamenti leciti e illeciti e valutare in modo corretto l'efficacia delle strategie e degli strumenti di contrasto messi in campo dalle politiche pubbliche.

Può essere utile, a riguardo, approfondire come l'impresa criminale si evolve e si struttura⁴ assumendo conformazioni specifiche a seconda del territorio in cui opera, dell'obiettivo che persegue e della *governance* che si è data.

² Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa e similare. Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata, 17-11-2007, p. 3.

³ Per comprendere cosa si intende per organizzazione criminale è utile rileggere l'art.1 della Legge Rognoni - La Torre riaffermato nell'art.416 bis del codice penale che chiarisce che "L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali."

⁴ Per un approfondimento sulla distinzione tra impresa legale e impresa criminale e le sue possibili forme si rimanda a Fantò E. "L'impresa a partecipazione mafiosa: economia legale ed economia criminale", edizioni Dedalo, 1999.

L'impresa criminale *tout court* a differenza di quella legale, è un'organizzazione che opera con modalità criminali; essa produce beni e servizi illeciti e, ricorrendo all'uso della violenza, esercitata in modo tangibile o intangibile, si impone al territorio. Gli output tipici prodotti dall'organizzazione criminale, impropriamente definita impresa, sono quelli derivanti dalle attività di contrabbando, dal racket, dall'usura etc., che rappresentano i reati caratteristici commessi e attraverso i quali essa esercita l'uso della forza e il dominio territoriale.

Vi sono poi diverse modalità di operare dell'impresa criminale che rendono più difficile la sua identificazione. Essa è di tipo *criminale-legale*⁵ quando la titolarità delle decisioni è, formalmente o informalmente, in capo al criminale che, utilizzando metodi di governo e di accumulazione del capitale basati sulla forza, produce beni e servizi leciti esercitando l'attività d'impresa attraverso forme organizzative legali. In questa forma d'impresa illegale non vi è distinzione tra imprenditore e criminale; le due funzioni sono in capo alla stessa persona (o allo stesso gruppo di persone).

La modalità d'azione è, invece, di tipo *illegale-legale* quando il proprietario effettivo è il criminale e a questi appartengono le risorse produttive impiegate, in particolare le risorse finanziarie, mentre ad operare nel mercato con modalità legali è un imprenditore "pulito", prestanome del criminale. In questo caso nasce un rapporto di "sudditanza" tra il criminale e il preposto all'attività d'impresa in cui, si potrebbe dire, il socio occulto è il criminale, mentre il socio palese è l'imprenditore.

Infine, ed è questa la tipologia di impresa criminale che è più difficile da individuare e da combattere, vi è la forma *legale-illegale*, definita anche "*impresa a partecipazione mafiosa e cioè quella che, nata come impresa legittima, entra poi in rapporti di cointeressenza e di compartecipazione con la mafia ed i suoi capitali: essa si presenta sul mercato come formalmente legittima ed agisce secondo criteri di mercato, ma possiede un DNA nel quale si annida la mafiosità per la compresenza, nel suo assetto strutturale, di interessi, soci e capitali legali e illegali*"⁶.

L'impresa "a partecipazione criminale"⁷ si basa su una modalità di compartecipazione tra imprenditori e criminalità organizzata che si adatta alla tipologia di *business* condotta e che produce una riduzione dei costi delle attività svolte garantita dal "ramo criminale d'azienda"⁸. L'impresa a partecipazione criminale sarebbe per questa via in grado di ottenere il massimo profitto dalle attività condotte e, per tali ragioni, spazzerebbe via dal mercato eventuali concorrenti. L'organizzazione criminale, camuffata in impresa, distorce il mercato fino ad assumere il ruolo di monopolista nella produzione di beni, erogazione di servizi, partecipazione a gare ed appalti, etc. In altri casi, l'impresa criminale può assumere il

⁵ Cfr., Prefazione di Pier Luigi Vigna in Fantò E. (1999) p.8.

⁶ Cfr., Prefazione di Pier Luigi Vigna in Fantò E., (1999) p.8.

⁷ Con la locuzione "impresa a partecipazione criminale" si vuole intendere tutti i tipi di organizzazioni criminali: mafia, camorra, 'ndrangheta, etc..

⁸ Si pensi all'abbattimento totale dei costi legati ad esempio allo smaltimento illecito dei scarti di produzione evitando così i maggiori oneri derivanti dal rispetto delle normative in tema di tutela dell'ambiente e della salute.

ruolo di monopsonista caratterizzandosi per la sua presenza esclusiva in qualità di acquirente di beni e servizi che rivende al mercato con margini di profitto elevati. In questo caso l'impresa criminale assoggetta le imprese legali sottraendo loro quote di mercato, rendendole dipendenti e trasformandole in "affiliate". Si genera così un sistema di collaborazione tra criminalità ed imprese che determinerebbe *"il passaggio dal sistema di convivenza conflittuale (...) al sistema della collaborazione organica e della compenetrazione dei capitali e delle 'competenze' (...) tra mafia e impresa"*⁹.

Ma vi è di più. Attraverso la modalità di "partecipazione criminale" si dà forma ad una compartecipazione (anche al rischio d'impresa oltre a quello di essere puniti per la realizzazione di crimini) tra imprenditori (legali) e criminali che consente ai primi di ottenere un vantaggio competitivo (illecito) sul mercato ai danni di quegli imprenditori che operano legalmente. Con il sodalizio criminale si garantisce un accesso avvantaggiato alle attività economiche grazie all'uso della "violenza" esercitata dalla "partecipata criminale"¹⁰. Con questa modalità l'imprenditore e la criminalità organizzata creano una pseudo forma di "economia legale" che opera apparentemente rispettando la legge ma che, invece, di fatto, ricorre al metodo criminale per accumulare ingenti quantità di capitali. Questa struttura organizzativa consente di raggiungere una sofisticata capacità di adattamento alla realtà e di modificarsi e trasformarsi a seconda dell'"affare" da perseguire che si basa sulla costruzione di complessi modelli organizzativi centrati su un sistema relazionale che le organizzazioni criminali creano con i propri adepti, affiliati e conniventi.

La collaborazione con le "imprese legali" permette alle organizzazioni criminali di accumulare ingenti risorse finanziarie grazie all'infiltrazione nel tessuto produttivo, attraverso acquisizioni di quote di partecipazioni e strumenti di finanza altamente sofisticati. Esse operano sempre più spesso *"come soggetti economici sui mercati, distorcendone i meccanismi di funzionamento, attraverso l'utilizzo delle enormi risorse economiche e finanziarie reperite nella gestione delle molteplici attività illecite - dal traffico degli stupefacenti al contrabbando, dalla speculazione edilizia agli appalti pubblici, al racket ed all'usura - svolte anche oltre i confini nazionali, e spesso in sinergia con gruppi criminali stranieri"*¹¹.

I meccanismi di accumulazione e di impiego delle risorse finanziarie e delle ricchezze illecitamente accumulate nell'economia modificano il libero esercizio dell'attività privata, alterandone le condizioni di funzionamento, oltre a pregiudicare la solidarietà sociale ed economica fondata sullo svolgimento di attività produttive legali. Con il metodo criminale di accumulazione delle risorse che fa ricorso oltre alla "associazione in compartecipazione imprenditoriale", all'imposizione del giogo della violenza esercitato attraverso le tradizionali attività dei clan (racket, usura, etc., etc.),

⁹ Cfr., Fantò E. (1999).

¹⁰ Numerosi sono le operazioni delle forze dell'ordine e della magistratura che hanno messo in risalto la capacità delle organizzazioni criminali di creare delle vere e proprie holding nel campo delle attività economiche. Il "clan dei casalesi" rappresenta quello più attivo nell'utilizzo di tecniche sofisticate di infiltrazione nell'economia che hanno travalicato i confini nazionali.

¹¹ *Ibidem*, p. 6.

si esercita una duplice azione: da un lato si mostra la capacità delle organizzazioni di produrre ricchezza che viene utilizzata per mostrare la capacità di forza economica delle organizzazioni criminali, per finanziare l'attività di riciclaggio con tecniche altamente sofisticate e, dall'altro lato, la funzione di *recruitment*, vale a dire la capacità di reclutare nuovi adepti attraverso i quali “tramandare” regole e modelli¹². Esse, infatti, agiscono attraverso la creazione di reticoli sociali e assoggettano i territori sostituendosi allo Stato nella funzione di collocamento al lavoro, di produzione di sicurezza e protezione (*Mennella 2009, Mosca e Villani 2010*).

Ma le organizzazioni criminali non depauperano il territorio solo del capitale fisico; esse convertono per i propri fini il capitale sociale generando, per questa via, un ulteriore effetto perverso sull'economia locale: sottraendo fiducia nel rapporto tra cittadini e Istituzioni civili (*Zamagni 1993*), le mafie alimentano circoli viziosi il cui esito è una riduzione degli spazi di libertà nel condurre attività d'impresa che compromette irreversibilmente le attività produttive legali (*Masciandaro 2000*) e l'impovertimento economico e sociale dei territori (*Mosca e Villani 2013*).

L'approfondimento delle modalità con le quali le organizzazioni criminali operano ha permesso d'intervenire con maggiore efficacia nell'azione complessiva condotta a tutela dell'economia e del diritto al libero esercizio dell'impresa, proponendo istituti giuridici che puntassero a sottrarre definitivamente alla disponibilità della criminalità organizzata i beni accumulati con i proventi illeciti, evitando che essi ritornassero nelle disponibilità degli eredi in caso di morte del preposto¹³.

Tuttavia, gli strumenti e le strategie per contrastare le mafie non sempre riescono a fronteggiare le tecniche con le quali esse occultano e reinvestono le ricchezze illecitamente realizzate. Ma questo è un tema troppo ampio per essere trattato adeguatamente in questo scritto (*Sciarrone 2011, Mosca M. e Villani S., 2010*).

Vorremmo, invece, provare ad approfondire un altro tema: per contrastare le organizzazioni criminali è necessario mettere in campo con più determinazione e coraggio strumenti in grado di sottrarre davvero alle mafie la linfa di cui si nutrono per tessere i reticoli sociali e che utilizzano per i loro fini illeciti. È necessario in altre parole, come verrà meglio chiarito nella sezione successiva, adottare, sostenere, incentivare tutte quelle iniziative produttive che, basandosi spessissimo sulla solidarietà diffusa tra gli individui e sulla volontà di dar vita ad Istituzioni sociali che perseguono un obiettivo di riscatto delle persone e dei territori, hanno una capacità unica (oggi dobbiamo, però, parlare solo di “potenzialità”) di rendere definitiva la cesura tra i patrimoni criminali ed uso illecito di essi e di rimettere nel circolo della legalità risorse umane e produttive per troppo tempo sottratte al loro naturale destino.

¹² Commissione parlamentare d'inchiesta, cit. p. 22-24.

¹³ Evitando, inoltre, che in caso in cui vi fosse la morte del proposto – che nulla toglie all'illecita modalità di costituzione del bene – si determinasse il rientro di tali beni nel circuito dell'economia illegale. Commissione parlamentare d'inchiesta, cit. p. 24.

3. L'ECONOMIA SOCIALE. CARATTERISTICHE E RILEVANZA

L'espressione economia sociale è utilizzata con diversi significati nel dibattito scientifico (da un po' di anni) e in quello politico-sociale (da tempo maggiore) ed è quindi opportuno provare a circoscrivere il senso con cui viene qui usata per segnalare la potenziale capacità di rappresentare un antidoto all'economia criminale.

È sociale quella attività di produzione, distribuzione e consumo di beni e servizi che si pone in una prospettiva di accrescere le relazioni sociali tra le persone appartenenti ad una certa comunità (*Borzaga e Fazzi 2011*). La parola sociale, quindi, indica innanzitutto una finalizzazione di attività che qualifichiamo come economiche – che implicano pertanto la trasformazione di *input* in *output* o lo scambio di beni e servizi - a qualcosa di diverso dal profitto (dal *self interest* di coloro che la esercitano). In questo senso è corretto sottolineare che l'economia sociale include al proprio interno iniziative *nonprofit*, iniziative, cioè, messe in campo da istituzioni private che hanno adottato statuti e regolamentazioni che impediscono (o limitano fortemente) la distribuzione di profitti o, comunque, di benefici privati. Non basta, tuttavia, la non finalizzazione al profitto per qualificare un'attività economica come “sociale”; la stessa economia criminale, potremmo dire, è la dimostrazione lampante di quanto ora detto: la sua attività, sulla cui natura “economica”, ci siamo soffermati nella sezione precedente, non è finalizzata al profitto in senso tecnico, ma all'estensione di un dominio assoluto su persone e cose che insistono su specifici territori¹⁴.

È dunque necessario procedere oltre per caratterizzare l'economia sociale.

Un primo punto che va messo in risalto, anche alla luce della legislazione vigente (legge sulle cooperative sociali – 381/1991, legge delega 118/2005 e decreto legislativo 155 del 2006 sull'impresa sociale, in particolare), è il seguente: la natura sociale di un'iniziativa economica (in questo caso di un'impresa) è individuata innanzitutto attraverso il tipo di bene e servizio che si produce¹⁵. Dalla lettura dell'articolo 1 della legge 381/91 - che ha riconosciuto nel nostro ordinamento giuridico un soggetto imprenditoriale dedito a realizzare beni e servizi per i quali, già a partire dagli anni '70, si era manifestato uno scarso interesse di Stato e Mercato a produrne una quantità sufficiente e una qualità dignitosa¹⁶ - si ha che le cooperative sociali possono operare esclusivamente nel campo della “gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi”.

Con la legge sull'impresa sociale si ha l'ampliamento degli ambiti nei quali possono operare le organizzazioni che acquisiscono la qualifica di impresa sociale e

¹⁴ È proprio questa analogia a rendere pericolosamente vulnerabile l'economia sociale e i soggetti che la popolano alle infiltrazioni mafiose.

¹⁵ Mettiamo qui da parte per un attimo le cd. cooperative sociali di tipo B e il tema del reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Ci torneremo più avanti nel testo.

¹⁶ Si pensi al problema delle asimmetrie informative, all'incompletezza dei contratti, a tutti i casi di *moral hazard* che rendono o impossibile la nascita di un mercato o poco conveniente per i privati profit e per lo stato produrre questi beni e servizi (Musella, D'Acunto, 2000).

l'art.2 del decreto legislativo 155/2006 individua ben 11 ambiti produttivi per i quali i beni e servizi prodotti si considerano “di utilità sociale”:

- a) assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- b) assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 33 dell'8 febbraio 2002;
- c) assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001, recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 129 del 6 giugno 2001;
- d) educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale;
- e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo;
- h) formazione universitaria e post-universitaria;
- i) ricerca ed erogazione di servizi culturali;
- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;
- m) servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.

A (circa) metà del periodo che intercorre tra la legge sulla cooperazione sociale e quella sull'impresa sociale era intervenuto il decreto legislativo sulle cd. ONLUS (460/1997) che aveva già esteso il campo di possibile esercizio di iniziative di utilità sociale.

Il legislatore italiano si è, dunque, orientato a qualificare l'economia sociale sulla base della considerazione di “ciò che si produce”. Si tratta di una scelta che ha l'indubbio merito di caratterizzare come realtà dell'economia sociale tutto ciò che nella produzione di servizi ha il preciso obiettivo di aumentare, in qualche modo, i legami sociali tra le persone e tra le comunità.

Tuttavia il progressivo ampliamento dello spazio dell'economia sociale sta a segnalare un problema: tracciare i confini delle iniziative sociali sulla base di "cosa si produce" può determinare una costrizione delle iniziative sociali entro limiti che, in certi contesti e situazioni, possono ritenersi dannosi o controproducenti. Nei territori più flagellati dalla criminalità organizzata, per fare un esempio che riguarda direttamente il nostro argomento, qualunque iniziativa economica che si voglia muovere in un ambito di rispetto della legalità a 360° non può che essere considerata sociale: essa non verrebbe mai in essere se il potenziale imprenditore, singolo o collettivo, si limitasse ad un mero calcolo economico di costi e ricavi; se qualcuno decide di affrontare questa sfida è perché vuole rianimare un territorio, ricostruire legami sociali non inquinati da dinamiche di sopraffazione violenta o, quantomeno, perché non si rassegna ad emigrare per metter su un'attività imprenditoriale seguendo i dettami del calcolo economico razionale.

Per una ricostruzione dell'economia sociale più convincente, allora, andrebbe integrato il discorso sul "cosa si produce" con un'attenzione al "come si produce" e al "dove si produce". Il "come si produce" è, in qualche modo, già considerato nella nostra legislazione laddove si prevede che la qualifica di cooperativa sociale e di impresa sociale può essere acquisita anche da iniziative imprenditoriali che abbiano tra le proprie finalità e nella propria compagine sociale soggetti svantaggiati (art. 1 lettera b della legge 381/91 ed articolo 2 comma 2 della legge 155/2006). In effetti, se vogliamo, si tratterebbe di estendere il concetto di svantaggio e di considerare che il solo essere un giovane residente in un certo contesto territoriale rappresenta uno svantaggio, un *decalage*, a cui le politiche pubbliche riconoscono un peso. Su questa strada ci sembra si muova lo stesso regolamento della CE 800/2008 che definisce all'articolo 2 comma 18) «lavoratore svantaggiato» chiunque rientri in una delle seguenti categorie:

- a) chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- b) chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3);
- c) lavoratori che hanno superato i 50 anni di età;
- d) adulti che vivono soli con una o più persone a carico;
- e) lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- f) membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

E lo stesso regolamento, poi, parla di «lavoratore molto svantaggiato» con riferimento a colei o colui che è senza lavoro da almeno 24 mesi.

D'altra parte si deve anche considerare che in un contesto di desertificazione delle attività agricole e industriali, e ancor di più in territori nei quali le attività economiche tradizionali sono in mano alla criminalità organizzata, immaginare che l'economia sociale debba confinare la sua azione ai soli settori indicati anche nel più ampio degli "elenchi" (quello del Decreto legislativo 155 del 2007), significa depotenziare colpevolmente la spinta per il cambiamento e la legalità che deriva dalla motivazione non egoistica e dalle organizzazioni che da questa motivazione traggono la linfa per vivere.

Diventa chiaro a questo punto che sono sociali quelle imprese che producono beni e servizi con finalità sociali, comprendendo in esse tutte le attività che si prefiggono di migliorare le condizioni civili e sociali di una comunità. L'impresa sociale e l'economia che essa genera si caratterizzano, quindi, in questa accezione rinnovata del concetto, per avere nella propria mission innanzitutto la volontà di contribuire alla trasformazione di un territorio sottraendolo all'usurpazione praticata dalle organizzazioni criminali. E, d'altra parte, il ruolo che esse hanno assunto in questi anni nel riutilizzare per fini sociali gli immensi patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali¹⁷ dimostra che esse sono soggetti produttivi particolari che antepoendo al profitto la liberazione dal territorio del gioco della criminalità, sono in grado di generare percorsi di imprenditorialità sociale auto-sostenibili dal punto di vista economico che esercitano un impatto notevole nel processo di riappropriazione e riconversione del capitale sociale utilizzato dalle mafie.

4. UNA BREVE CONCLUSIONE

Gli antidoti, si sa, sono sostanze in grado di contrastare un veleno. L'economia sociale, se correttamente intesa, può rappresentare un antidoto contro i veleni che le mafie hanno iniettato nel tessuto economico sociale e politico del Mezzogiorno. Un veleno che si va diffondendo con rapidità preoccupante a tutto il territorio nazionale e transnazionale.

Perché l'antidoto funzioni è necessario, però, che ne sia iniettata una quantità sufficiente: per questo vanno pensati interventi di *policy* che sappiano alimentare la

¹⁷ La legge 109/1996, antecedente a quella sull'impresa sociale è stata pioniera nel riconoscere tra i concessionari privilegiati dei beni confiscati alla criminalità organizzata i soggetti del terzo settore (cooperative sociali e associazioni). Purtroppo il d.lgs. 159/2011 (cd. Codice antimafia) che riafferma il ruolo centrale delle organizzazioni produttive del terzo settore non riserva esplicitamente un ruolo privilegiato all'impresa sociale nella gestione dei patrimoni illeciti. Un vulnus questo che può e dovrebbe essere colmato attraverso un provvedimento *ad hoc* sebbene come evidenziato da Baldascino e Mosca (2012) il coinvolgimento dell'impresa sociale potrebbe già avvenire nell'ambito dell'affitto e della vendita delle aziende confiscate dove l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) possiede un'ampia discrezionalità nell'individuazione del cessionario e dell'affittuario quando ricorrono "ragioni di necessità o convenienza". Si veda sul punto il dettato dell'art. 58 comma 11.

disponibilità della società civile organizzata a farsi carico dei problemi del territorio. Quando diciamo interventi di *policy*, pensiamo ad incentivi fiscali per chi promuove economia legale in alcune aree, ad eventuali “zone franche”, ad iniziative sul fronte dell’accesso al credito, ad una riforma delle istituzioni che gestiscono i patrimoni confiscati e a tutte quelle misure che rendano possibile alla solidarietà di diventare realtà economica. Nello stesso tempo pensiamo che si possano immediatamente adottare strutture di incentivazione dell’impresa sociale attraverso sistemi di premialità a queste riservate nella partecipazione a progetti di sviluppo locale centrati sul riutilizzo dei beni confiscati promossi dalle Istituzioni regionali, nazionali ed europee.

Un adeguato sistema d’incentivazione delle imprese sociali può contribuire alla lotta alla criminalità organizzata indebolendo il consenso sociale che le organizzazioni criminali comunque hanno, così da spezzare il circolo vizioso che va dall’impoverimento sociale e culturale al rafforzamento di un modello di sviluppo sostenuto dalla criminalità. La promozione di iniziative che stimolino attività pro-sociali in grado di favorire l’accumulazione di capitale sociale “puro” può influire sul set di scelte degli individui e spingerli a preferire attività legali ad attività illegali. L’economia sociale e la sua promozione in ambiti produttivi sempre più ampi può svolgere quindi un ruolo centrale nella compartecipazione alla creazione di percorsi di rinforzamento della fiducia e di ri-generatore di capitale sociale, sottraendo spazi d’azione all’economia criminale e rinforzando il processo di riconversione del capitale “asociale” delle mafie in capitale sociale puro, utile allo sviluppo civile, non solo del Mezzogiorno, ma del Paese intero.

MICHELE MOSCA

MARCO MUSELLA

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMENDOLA A., MUSELLA M. (2013), "Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno", (a cura di), Giappichelli, Torino.
- BALDASCINO M., MOSCA M. (2012), "La gestione dei beni confiscati: un'occasione perduta per le imprese sociali?", in "L'impresa sociale in Italia. Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa", (a cura di) VENTURI P. e ZANDONAI F.), *Altreconomia*, pp. 213-236.
- BECKER G. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76: 169-217.
- BORZAGA C., FAZZI L., (2011), "Le imprese sociali", Roma: Carocci, 2011, 128 p.
- BUONANNO MONTOLIO e VANIN, (2009), "Does Social Capital Reduce Crime?", *Journal of Law & Economics*, University of Chicago Press, vol. 52(1), pages 145-170, 02
- CALVÒ-ARMENGOL A., ZENOU Y. (2003), "Does crime affect unemployment? The role of social networks", *Annales d'Economie et de statistique*, n. 71 - 72, pp. 173 - 188
- COLEMAN J. (1990), "Social Capital", in J. COLEMAN, "Foundations of Social Theory", Cambridge, Mass., and London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.
- CENTORRINO M., OFRIA F. (2001), "L'impatto criminale sulla produttività del settore privato dell'economia. Un'analisi regionale", *Serie Studi di economia e analisi del territorio della Facoltà di scienze politiche dell'Università degli studi di Messina*, n. 8, Giuffrè editore, Milano.
- EHRlich, I., (1973), "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation", *Journal of Political Economy* 81, 521-565.
- FELLI E., TRIA G., (2000), Produttività e crimine organizzato: un'analisi delle regioni italiane, *Sviluppo Economico*, vol. 4, n. 1, pp. 79-101, in Centorrino M. – Ofria F. (2001)
- GLAESER E., SACERDOTE B., SCHEINKMAN J. (1996), "Crime and social interactions, *Quarterly Journal of Economics*", vol. 111, pp. 507-548.
- KUGLER, MAURICE & VERDIER, THIERRY & ZENOU, YVES, (2005), "Organized crime, corruption and punishment", *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 89 (9-10), pages 1639-1663, September.
- MARSELLI R., VANNINI M. (2000), "Quanto incide la disoccupazione sui tassi di criminalità?", *Rivista di politica economica*, ottobre, pp. 273-299":
<http://www.rivistapoliticaeconomica.it/pdf/ottobre/10%20Marselli-Vannini.pdf>
- MENNELLA A., (2009), *Reti sociali, criminalità organizzata e mercati locali del lavoro*". Mimeo.
- MASCIANDARO D. (2000), *Criminalità organizzata ed economia d'impresa in Italia*, *Economia e politica industriale*, vol.27, n. 105, pp. 181-204.
- MOSCA M. (2011), "Welfare e contrasto alla criminalità", in "La fine è l'inizio", a cura di MUSELLA M., Giappichelli, Torino, pp.347-355.
- MOSCA M. (2013), "Il ruolo dell'Impresa Sociale nella produzione di fiducia. Il riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati alle organizzazioni criminali", in Amendola A., Musella M., Giappichelli, Torino.
- MOSCA M., VILLANI S. (2013), "Reuse for Social Aims of Illegal Assets and the Competition Policy. A New Network Strategy to Defeat Organized Crime", in *Polish International Yearbook of Law & Economics*.
- MUSELLA M., (2008), "L'economia politica e le miserie del presente", Giappichelli, Torino.
- MUSELLA M. (2011), "La fine è l'inizio", a cura di Musella M., Giappichelli, Torino.
- MUSELLA M., D'ACUNTO S. (2004), "Economia politica del non profit", Giappichelli, Torino.

- PUTNAM R. D. (2004), “Capitale sociale e individualismo”, il Mulino, Bologna (ed. orig. Bowling Alone, Simon & Schuster, New York, 2000).
- SCIARRONE R. (2011), Alleanze nell’ombra, Donzelli, Roma.
- SOS IMPRESA (2012), XIII rapporto annuale. www.sosimprese.it
- ZAMAGNI S. (1993), “Mercati illegali e mafie, economia del crimine organizzato”, (a cura di). Il Mulino, Bologna.

ESTORSIONI ED USURA: L'IMPATTO DISTORSIVO DELLE ATTIVITÀ ILLEGALI DEI CLAN DI CAMORRA SULL'ECONOMIA REGIONALE CAMPANA

Abstract. *Extortion and usury: the distorting impact of illegal activities of camorra clans on the regional economy.* Mafia or camorra association is the matrix in which extortion is brought forth. Usury represents, instead, the outcome of the second phase of expansive illegal collection. There are lots of camorra clans that combine loansharking with the racket, even if not all the moneylenders belong to or are affiliated with camorra clans. While the original territorial constitution of mafia crime syndicates in southern Italy went through extortive activities, the expansive phase which occurred in 1970s in Northern Italy took place in a "quieter way", through the entrance and the monopolistic control of economic activities and market segments. In both cases underestimating the organization skills of criminal groups and delays in contrasting them (since effective synergy started only in the last twenty years) have facilitated the rooting of crime and illegal activities that have altered the whole economic dynamic in many Italian regions. In Campania, additionally, these two aspects are associated with some socio-economic preconditions that have generated economic trading systems and market types of its own. Today, the impact, of illegal activities on regional socio-economic fabric is such that it has gone from a balance of market economy based on environmental governance legitimacy and adjusted by political intermediation that intercepted flows, to a general spatial equilibrium created by money laundering and the redeployment of capital offences that suffocates the legal market and creates impediments for new investments.

Keywords: racket, usury, organized crime, economic illegal market

JEL: K14; K42; P48

PREMESSA

Non è infondato affermare che l'attenzione sugli effetti distorsivi in economia delle attività illegali prodotte dal crimine organizzato e l'impatto che queste hanno sul tessuto socio-economico delle realtà locali è cresciuta nel corso degli ultimi anni, sebbene in ritardo rispetto al loro sviluppo e al moltiplicarsi delle commistioni fra attività illegali e attività legali. I sodalizi criminali mafiosi hanno manifestato, infatti, non solo una elevata capacità nella moltiplicazione delle attività illegali, ma un'abilità nell'intercettare risorse economiche pubbliche, distorcere il mercato dei servizi richiesti dalle amministrazioni locali, riciclare quantità enormi di danaro nell'economia legale, entrare anticipatamente rispetto anche all'imprenditoria legittima in nuovi settori economici¹, generare nuove attività illegali ad alto valore

¹ Come nel caso dell'energia eolica o del fotovoltaico; cfr. CNEL (2012), *I rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'energia eolica*, Documenti, 19 luglio, Roma.

aggiunto, capaci, cioè, di produrre profitti impensabili, infiltrarsi nella gestione delle imprese, innestarsi nel processo globale di finanziarizzazione dell'economia².

Questa attenzione, tuttavia, è ancora intermittente e labile non solo tra gli agenti economici e gli operatori della giustizia o tra gli studiosi, ma anche nell'opinione pubblica³. Occorre, invece, che si trasformi, legittimamente, in allarme sociale specie in considerazione di molti segnali che dopo il 2008 si vanno registrando a seguito delle ripercussioni della crisi economica⁴. Non è un caso che dallo stesso Palazzo Koch nel 2011 si è deciso di elevare un grido sulla pericolosità del riciclaggio, vera e propria sfida per il Paese in quanto attività criminale dotata di un'autonoma «*capacità di trasformare la liquidità di provenienza illecita in potere d'acquisto effettivo, utilizzabile per scopi di consumo, risparmio o investimento*»⁵.

D'altra parte, come le conseguenze della crisi economica hanno impatti differenti sulle aree territoriali e sui mercati del lavoro locali, così è differente nei suoi effetti territoriali il peso e il radicamento delle attività economiche illegali gestite dai gruppi criminali. Già nel 2010 nelle sue "considerazioni finali", l'allora Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, sottolineava la stretta connessione tra la densità della criminalità organizzata e il livello di sviluppo, sostenendo che «*nelle tre regioni del Mezzogiorno in cui si concentra il 75% del crimine organizzato, il valore aggiunto pro capite del settore privato è pari al 45% di quello del Centro Nord*»⁶. E appena qualche settimana dopo il vice direttore generale dello stesso Istituto alla presentazione del rapporto sull'economia della Campania sottolineava la difficoltà di

² DRAGHI M. (2011), *Le mafia a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici*, Intervento del Governatore della Banca d'Italia all'Università degli Studi di Milano, pp. 4 e ss. Sulla trasformazione della mafia tradizionale e sul carattere nuovo di mafia finanziaria descritto già dagli anni '80, vedi SANTINO U. (1988), *The financial Mafia. The Illegal Accumulation of Wealth and the Financial-Industrial Complex*, in *Contemporary Crises*, 12 (3), pp. 203-243. Utile il Rapporto del CNEL, OSSERVATORIO SOCIOECONOMICO SULLA CRIMINALITÀ (2010), *L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia di alcune regioni del Nord Italia*, Roma. Una ricostruzione dettagliata delle forme e delle figure del riciclaggio è in GRASSO P. e BELLAVIA E. (2011), *Soldi sporchi*, Milano, Baldini Castoldi Dalai; infine, VARESE F. (2011), *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi; DALLA CHIESA N. e PANZARASA M. (2012), *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Torino, Einaudi.

³ Basti pensare che solo nel 2008 è stata costituita presso la Banca d'Italia l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) che cooperando con la struttura di Vigilanza della B.d'I., l'Isvap, la Consob, gli organi investigativi e le Procure, svolge attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

⁴ Si veda DE BLASIO G. e MENON C. (2013), *Down and out in Italian Towns: measuring the impact of economic downturns on crime*, in *Working Papers*, 925, Banca d'Italia, pp. 1-31; MASCIANDARO D. (a cura di) (2001), *Crimine e soldi. Primo rapporto Dna e Dia Bocconi su criminalità e finanza in Italia*, Milano, Egea.

⁵ Vedi TARANTOLA A.M. (2011), *Prevenzione e contrasto del riciclaggio: l'azione della Banca d'Italia*, Intervento alla Fondazione Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale (CNPDS), Milano, p.3.

⁶ DRAGHI M. (2010), *Considerazioni finali*, Assemblea Ordinaria dei Partecipanti, Banca d'Italia, 31 maggio 2010, pp. 12-13.

fare impresa a causa della «diffusa presenza della criminalità organizzata che altera le condizioni di concorrenza, accresce i costi per le imprese e i cittadini, ostacola l'accumulazione di capitale (...) è in grado di frenare significativamente la crescita del prodotto»⁷.

Uno sviluppo, quindi, frenato, una economia alterata e distorta, mortificata dai suoi assetti strutturali e sociali ma ai quali si aggiunge in forma specifica il peso dell'illegalità organizzata che influenza fortemente l'assetto territoriale dell'economia il cui processo di contrazione congiunturale, per effetto del lungo periodo di recessione che da cinque anni affligge l'area, fa attestare a consuntivo del 2012 e come previsione per l'intero attuale anno il Pil regionale a un -2,6%: un indice più intenso sia rispetto all'area dell'euro (-0,6% nel 2012), sia rispetto all'Italia (-2,4%)⁸.

Maggiore criminalità significa meno ricchezza, più disuguaglianza, più sviluppo distorto, minore equilibrio nella distribuzione delle risorse, minore cultura civica, maggiore disponibilità fra attori sociali diversi a realizzare scambi occulti. Il crimine organizzato più che essere una minaccia per la vita democratica beneficia di molti dei suoi caratteri, ma nel suo insieme è un esempio di "uncivil society"⁹.

Potrebbe essere questo l'incipit da cui partire per affrontare il tema dell'influenza dell'economia illegale e gli effetti del radicamento di gruppi criminali come quelli dei clan di camorra, storicamente presenti nella regione Campania e particolarmente aggressivi nelle province di Napoli, Caserta, Salerno¹⁰. Dedicherò, pertanto, alcune riflessioni a partire dall'esigenza di produrre e moltiplicare, con evidenze empiriche dettagliate, studi di carattere zemiologico sull'esistenza del crimine organizzato, attenti, ossia, ai danni di diversa natura e ai costi che esso genera. Osserverò più da vicino, poi, alcuni aspetti connessi ai diversi tipi di mercato che sono andati strutturandosi nell'area regionale e che costituiscono precondizioni che hanno favorito lo sviluppo della criminalità organizzata da essa, oltretutto, alimentate. Mi soffermerò, poi, su alcune proprietà e meccanismi organizzativi dei clan inerenti l'implementazione dell'attività estorsiva e di quella usuraia per porre in evidenza, segnatamente da una prospettiva sociologica, caratteri specifici intrinseci e correlazioni ambientali. Infine, proporrò una tesi prospettica più ampia che dia conto delle ragioni dell'attuale incertezza ambientale e dell'arretramento delle opportunità economiche e di investimento proprie dell'area campana.

⁷ Così TARANTOLA A.M. (2010), Intervento alla presentazione del Rapporto: *L'economia della Campania*, Napoli, 7 giugno, cit. pp. 10-11.

⁸ BANCA D'ITALIA (2013), *Economie regionali. L'economia della Campania*, Rapporto, giugno, n. 16.

⁹ Su questo vedi, ALLUM F. e SIEBERT R. (eds) (2003), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, London & New York, Routledge Taylor & Francis Group.

¹⁰ Vedi, Direzione Investigativa Antimafia, *Relazioni semestrali*, vari anni, www.interno.it/dip_ps/dia/pagine/semestrali.htm

1. OCCORRE CONSOLIDARE CON EVIDENZE EMPIRICHE LE ACQUISIZIONI TEORICHE

Lo sviluppo degli studi in economia sul comportamento criminale e sul ruolo delle organizzazioni criminali a partire dalle impostazioni di Becker ed Ehrlich¹¹ non ha fornito orientamenti nuovi solo per gli economisti ma, di fatto, ha influenzato i nuovi approcci criminologici e sociologici¹². Non ultimo, a parere di chi scrive, nel modo stesso in cui, per esempio, è andata producendosi in Italia la legislazione antimafia, l'attenzione alla sanzione ha assunto un maggior carattere deterrente avendo combinato l'aspetto della severità della punizione con quello dell'incentivo alla reversibilità della scelta illegale, dando conto così della possibilità di rendere più elastica la domanda di opportunità illegali rispetto al peso della punizione¹³. Vi è

¹¹ BECKER G. S. (1968), *Crime and Punishment: an Economic Approach*, *Journal of Political Economy*, vol. 72, 2, pp. 169- 217; EHRLICH I. (1973), *Participation in Illegitimate Activities: An Economic Analysis. A Theoretical and Empirical Investigation*, *Journal of Political Economy*, vol. 81, 3, pp. 521-565.

¹² Sostanzialmente la nuova criminologia ha abbandonato per buona parte la prospettiva incentrata sulla eziologia dei comportamenti delittuosi e il paradigma del determinismo sociale. Dopo l'attenzione prestata negli anni '70 del secolo scorso, specie negli Usa, alla *criminal justice* e all'efficacia ed efficienza processuale, la criminologia ha assunto un tenore più relativistico nella consapevolezza che alcuni modelli teorici spiegano alcune cose e non altre e sono impiegabili in alcuni contesti e non altri, anche se genocidi, crimini di guerra, crimini di stato, reati societari e delitti internazionali spingono la disciplina ad assumere una visione più globale. Sugli sviluppi disciplinari vedi, BRAITHWAITE J. (1989), *The State of Criminology: Theoretical decay or renaissance*, in *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 22, pp. 129-135; nonché, MESSNER S. F., KROHN M.D. e LISKA A.A. (eds.) (1989), *Theoretical Integration in the Study of Deviance and Crime: Problems and Prospects*, Albany, State University of New York Press. Sulla necessità etica di una criminologia globale, vedi FRIEDRICH D.O. (2009), *The Cosmopolitan Ethic and an Emerging Global Criminology*, paper presentato all'International Society for Universal Dialogue, Eight World Congress, Beijing, July, 23-28. La rivisitazione in chiave più *rational* delle teorie del controllo e dell'apprendimento sociale, della deterrenza e quelle conflittuali e le nuove teorie di genere segna in misura più marcata i nuovi indirizzi. Così come gli studi di vittimizzazione vanno combinandosi sempre più con le nuove direzioni integrative proprie della criminologia contemporanea. Il terreno criminologico si integra, inoltre, con quello sociologico e viceversa. Gli stessi studi sulle mafie, partiti originariamente da una prospettiva culturalista e organizzativa, nei decenni più recenti sono stati influenzati maggiormente dalla teoria economica e dell'impresa la cui presupposizione è che è molto sottile il distinguo tra la criminalità organizzata e quella economica; vedi a riguardo RUGGIERO V. (1996), *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Torino, Bollati Boringhieri; nonché ID. (2000), *Crime and Markets*, New York, Oxford University Press; ID. (2003) *Crimini dell'immaginazione*, Milano, Il Saggiatore.

¹³ Non abbiamo ancora studi approfonditi sulle scelte dei collaboratori di giustizia, sulla correlazione tra ruoli ricoperti e decisioni prese, sui vantaggi acquisiti dal nuovo status e rispetto, alla temporalità, sui processi di integrazione sociale che tali scelte hanno prodotto. Sappiamo, tuttavia, con certezza che tra i fattori che facilitano il processo di finanziarizzazione del crimine organizzati i principali sono le opportunità di affari e il *law enforcement risk*. Questi continuano ad essere determinanti per le storie individuali dei diversi gruppi criminali e si può ipotizzare che lo

necessità, tuttavia, di orientare gli studi sul peso del crimine maggiormente nella direzione interpretativa dei danni e dei costi, non solo economici, che esso genera in tempi brevi e lunghi sui contesti territoriali, sui singoli settori economici, sulle istituzioni, le categorie commerciali, le imprese, i soggetti, l'ambiente. E ovviamente questa direzione analitica non deve essere svolta in senso unidirezionale, come se partisse sempre e solo dall'organizzazione criminale la sollecitazione delle opportunità illegali, ma anche dai white collar crimes, dagli amministratori locali, dai funzionari e burocrati degli apparati pubblici, dagli imprenditori, dal personale politico proprio perché la commistione dei servizi legali e illegali vede interagire attori del mercato legale con quelli del mercato illegale.

C'è un aspetto, tuttavia, che va chiarito. Il fatto che un'organizzazione assuma il carattere di impresa criminale nel senso che, come sostiene Savona, manifesta «*non solo la capacità di integrarsi con l'economia legale, le risorse e le dimensioni del nuovo crimine organizzato, ma anche, e soprattutto, la capacità di attribuire alla struttura stessa dell'organizzazione un ruolo strategico*»¹⁴, non vuol dire che alla vasta serie di reati commessi - indipendentemente dalla capacità che l'organizzazione ha di strutturare reti di relazioni esterne, sebbene finalizzati all'acquisizione di profitti e potere - non corrisponda una più radicata cornice di significati culturali, di modelli di azione preesistenti e socialmente già condivisi, di pratiche sociali materiali e discorsive, di azioni e pratiche di supporto che dispiegano una sorta di welfare criminale elargito ai propri affiliati e fiancheggiatori¹⁵. Un universo di credenze, valori, norme che orientano e modellano l'agire strategico dei membri. Se non cogliamo il potere di questa sottostante impalcatura autoreferenziale sulla quale si edificano efficacemente strutture relazionali e simboliche capaci di riprodurre i domini territoriali della camorra, non riusciremo mai a spiegarci non solo i processi di riproduzione e riconoscimento dell'agire di capi, membri, affiliati e collaterali, ma neanche a capire come sia stato possibile che il repertorio delle attività e dell'agire strategico camorristico possa aver contemplato soluzioni di profitto tali da procurare

siano anche rispetto alle traiettorie personali degli affiliati correlate alle aspettative di profitto personale.

¹⁴ SAVONA E.U. (2001), *Economia e criminalità*, Enciclopedia delle Scienze Sociali I Supplemento, Roma, Treccani, p. 12.

¹⁵ Non si tratta più solo della primordiale assistenza economica e legale, ma di un insieme di benefici protettivi che investono il lavoro, l'assistenza sanitaria, la risoluzione di pratiche burocratiche, la sicurezza, la casa, il prestito di danaro e tante altre emergenze personali. Il consenso che se ne ricava è tale che il boss del quartiere o il capo del clan non è percepito come un tiranno bensì come un benefattore. Su questi aspetti vedi, PAOLO R. (2008), *Napoli, in mano ai clan le case del comune*, Il Tempo, 3 dicembre; DI MEO S. (2013), *A Napoli la camorra gestisce gli immobili comunali*, 21 agosto, www.lettera43.it/cronaca_43675105774.htm Inoltre, COLLETTI A. (2007), Il sistema assistenziale del crimine campano. Come le camorre diventano dei fenomeni largamente tollerati, in *La Rivista di Servizio Sociale*, a. X, 1, pp. 85-96.

danni sociali ed economici a popolazioni locali e alle stesse proprie reti amicali e parentali, come nel caso dell'affare connesso ai rifiuti¹⁶.

Occorre sviluppare, pertanto, un'agenda di evidenze empiriche che nel quadro di un approccio zemiologico integri alcune considerazioni proprie dell'analisi economica che già con il concetto di diseconomia esterna individua nel numero dei delitti commessi il danno che le attività illegali arrecano alla collettività e vede nelle policy di deterrenza il costo che essa sostiene per ridurre il numero. La complessità del fenomeno criminale necessita che i punti focali elaborati dai diversi approcci siano integrati. Il ricorso alle teorie più recenti del controllo sociale, della tensione e dell'apprendimento sociale, non si oppone a dare conto, senza negare i modelli di derivazione *rational*, di quell'insieme di sofferenze, ostacoli, barriere, vicissitudini che una comunità territoriale incontra nel corso della propria vita in ragione dell'affermarsi del crimine¹⁷. Bisogna prendere in considerazione ancorché lo status del reo, il reato consumato e la condizione che ha determinato il crimine, il costo e il danno prodotti, che a volte assumono catastrofiche dimensioni con effetti negativi trasferiti alle generazioni successive. Se questa stagione di ricerca fosse iniziata quando già agli inizi degli anni '80 del secolo trascorso, sulla base delle approfondite conoscenze giudiziarie, qualche illuminato magistrato avendo compreso che il livello di collaborazione tra i gruppi mafiosi siciliani con quelli calabresi e napoletani consolidava quei collegamenti che vent'anni prima il filone del contrabbando di tabacchi lavorati esteri aveva generato - configurandone capacità espansiva, relazionale, con le organizzazioni internazionali grazie alla lucrosa attività di produzione e commercio dell'eroina, nonché capacità attrattiva e di vera e propria colonizzazione dei territori regionali - probabilmente molti risvolti legati alle

¹⁶ Vedi, COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE (2007), *Relazione territoriale sulla Campania*, Relatori sen. Roberto Barbieri e sen. Donato Paglionica, doc. XXIII, n. 2, 13 giugno e doc. XXIII, n. 4, 20 dicembre; (2008), *Relazione finale*, doc. XXIII, n. 8, 28 febbraio. Inoltre, la documentata ricostruzione della vicenda in, TOMMASO SODANO e NELLO TROCCHIA (2010), *La peste*, Milano, Rizzoli. Le recenti dichiarazioni di Carmine Schiavone, per anni cassiere della federazione criminale dei casalesi, sullo smaltimento dei rifiuti tossici, anche radioattivi, per verità messe a verbale già negli interrogatori del 1993, 1994, 1996 e nel 1997 in un'audizione, ancora secretata, presso la Commissione parlamentare e sulle mancate bonifiche dei siti inquinati da parte dello Stato, costituiscono un'ennesima riprova della ignominia connessa al traffico dei rifiuti tossici e l'interramento nelle cave di sabbia sul territorio che va dal Lago Patria fino a Mondragone, nonché in ambito del comune di Casal di Principe (Ce).

¹⁷ Sul filone degli studi zemiologici in criminologia si rimanda a HILLYARD P. e TOMBS S. (2001), *Criminology, Zemiology and Justice*, paper presentato all'Annual Socio-Legal Association Conference, Bristol, aprile 2001; nonché, HILLYARD P., PANTAZIS C., TOMBS S., GORDON D. (2004), *Beyond Criminology: Taking Harm Seriously*, London, Pluto Press; HILLYARD P., PANTAZIS C., TOMBS S., GORDON D., DORLING D. (2005), *Criminal Obsessions. Why Harm Matters More Than Crime*, London, Crime and Society Foundation.

infiltrazioni criminali e i costi e i danni che l'intero Sud ha subito e sopportato ci sarebbero più evidenti¹⁸.

Bisogna frantumare, in un puzzle da ricomporre in modo più arricchito, i pezzi che segnano quelle complicità, quelle alleanze, quelle diverse modalità di compenetrazione tra crimine organizzato e attori sociali ed economici locali. Entrare nel profondo dei meccanismi e dei processi che generano, rafforzano quelle relazioni perverse che ostacolano il mancato sviluppo del Sud e che non hanno solo una naturale e specifica connotazione economica ma sono il risultato di un repertorio simbolico-culturale più ampio che precede o sostiene le motivazioni al guadagno illecito¹⁹.

2. SISTEMI E TIPI DI MERCATO IN CAMPANIA

Ritenere che i gruppi criminali prosperino solo perché si diffondono i mercati criminali o perché attraverso la forza intimidatoria i sodalizi mafiosi riescono a imporsi sia nelle attività economiche che in quelle commerciali legali è fuorviante. In realtà tre condizioni strutturali hanno sostenuto le ragioni della vincente espansione del crimine organizzato in Campania: *a)* l'espansione del *mercato politico*. Ossia, l'aumento delle risorse che vengono mobilitate in forme dirette o indirette dalle istituzioni politico-amministrative; *b)* la dinamica collusiva tra ceto imprenditoriale e organizzazioni del crimine basata su relazioni di scambio incentrate ormai sull'offerta di servizi alle imprese e opportunità vantaggiose (come l'*affaire rifiuti* ha dimostrato) che accrescono in forma indiretta gli utili delle imprese; *c)* l'espansione nella regione e oltre delle attività sommerse, irregolari, delle produzioni in nero, delle economie semilegali le quali configurano un insieme differenziato di scambi, di transazioni e offerta di beni e servizi prodotti e distribuiti in forme irregolari o illegali da imprenditori che trovano più conveniente "interagire" con la camorra piuttosto che attirare l'attenzione dello Stato sui profili illegali delle attività svolte.

Spesso i tipi di mercato indicati si sovrappongono e i confini in relazione ai caratteri delle operazioni, ai comportamenti dei soggetti e ai rapporti tra loro sono labili, convivono, s'intrecciano, hanno risvolti sul mercato del lavoro,

¹⁸ CHINNICI R. (1982), L'arcipelago della mafia, in *Segno*, 3, giugno. Le affermazioni di Rocco Chinnici furono ampiamente confermate, ancorché da numerosi procedimenti penali successivi alla strage del 1983, dall'ampia operazione Iron Tower del 1988 che portò alla scoperta di un nuovo canale di traffico della droga tra l'Italia e gli Usa; nel 1990 dall'operazione Big John che svela il patto tra Cosa Nostra e il cartello di Medellin per l'ingresso della mafia nel mercato della cocaina.

¹⁹ Sull'ampia gamma delle relazioni sociali, economiche e politiche che le organizzazioni criminali originano, intessono e alimentano ai fini dell'esercizio del potere, della sovranità territoriale, dell'arricchimento, si rimanda a SCIARRONE R. (a cura di) (2011), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.

sulla sua segmentazione, sulle prospettive occupazionali, il salario, ma hanno effetti anche sul mercato legale o ufficiale. Perciò la situazione economica campana si presenta in modo complesso. Fra queste aree economiche si sono combinate condizioni, tuttavia, che hanno prodotto il formarsi di relazioni economiche, transazioni, commercializzazioni, produzioni e consumi che appartengono a sistemi e tipi di mercato diversi, cui sono connesse attività distinte. I flussi finanziari, la loro circolazione e le relazioni che si stabiliscono all'interno e tra i vari tipi di mercato rendono questi sistemi socio-economici distinti ma complementari e le strategie che le organizzazioni criminali adottano per intervenire sono flessibili e miste. Tre aspetti centrali possono dare conto dei confini di ognuno di questi mercati: la produzione, la distribuzione, il tipo di bene. Potremmo rappresentare con la tabella sottostante le caratteristiche dei diversi tipi di mercato:

TABELLA 1
Sistemi o tipi di mercato

	Produzione	Distribuzione	Tipo di bene o servizio
Mercato dipendente	Legale	legale/irregolare	legale
Mercato politico	Legale	illegale	legale
Mercato regolare	Legale	legale	legale
Mercato sommerso	semi-legale	semi-legale	legale
Mercato nero	Illegale	illegale	legale
Mercato criminale	Illegale	illegale	illegale

Fonte: elaborazione dell'autore.

Partiamo innanzitutto dal mercato *dipendente*. Nel Mezzogiorno è quel mercato essenzialmente legato allo Stato. Esso è il primo grande imprenditore da cui dipendono gran parte delle aziende, dei beni prodotti e dei servizi. Vi appartengono le municipalizzate, la sanità, i grandi complessi industriali, le reti di servizi del terziario amministrativo, le scuole per la formazione professionale e l'istruzione, i flussi di spesa europei canalizzati dalle regioni, le opere pubbliche, le società miste e così via. Lo Stato distribuisce reddito e protezione sociale, assistenza, finanzia la crescita, sostiene le relazioni economiche e il costo di funzionamento di questo tipo di mercato. Un tipo di mercato che include una serie di spese aggiuntive generate dalla natura pubblica delle transazioni medesime, dalla produzione di beni e servizi legali non sempre regolati da criteri di efficienza, effettività, bensì dall'esercizio attraverso la spesa pubblica del consenso, dall'utilizzo delle risorse e la trasformazione degli scambi in reti clientelari²⁰. Da qui una distribuzione spesso irregolare. Gli attori

²⁰ Come è stato recentemente mostrato rielaborando i dati del Dipartimento per le politiche di sviluppo, la Spesa pubblica (S.p.) di cui il 90% è di natura corrente e meno del 10% è destinata a investimenti e politiche di sviluppo industriale ed economico, nel Mezzogiorno non è eccessiva ma è mal gestita, mal distribuita tra le voci che la compongono (spesa corrente; in conto capitale e

pubblici e istituzionali adottano certe soluzioni piuttosto che altre perché fondamentalmente interessati a dare *legittimità* alle loro azioni²¹. Questo tipo di regolazione delle attività economiche connesse ai flussi di spesa pubblica ha generato un vero e proprio *mercato politico*, ossia un campo organizzativo nel quale i consumatori delle risorse sono assoggettati alla regolazione politica, alla manipolazione politica delle risorse: le esigenze e le pressioni degli attori politico-amministrativi si esplicitano attraverso l'adozione di pratiche, lo sviluppo di scambi, la costruzione di interazioni orientate a generare clientele, reti elettorali e appannaggi economici. È un tipo di sistema economico in cui si intrecciano transazioni politiche ed economiche e in cui si configura il potere delle *lobbies* di intercettazione e allocazione dei flussi di spesa pubblica. È un

interessi passivi) e comunque contratta. Vedi, PENSIERO MERIDIANO (2012), *Spesa Pubblica eccessiva nel Mezzogiorno. Una mezza verità?*, in www.pensieromeridiano.com/2012/06/02.

Dall'analisi risulta che la S.p. si è andata allineando in termini di Pil ai valori medi degli altri paesi dell'U.E. Nel periodo 2001-2010 la quota della S.p. complessiva della P.A. sul Pil è pari al 48,9% (Eurostat) a fronte del 47,7% degli altri paesi con moneta unica. L'allocazione, tuttavia, della spesa è squilibrata sia sul capitolo della spesa corrente (per es. la spesa pro-capite per la sanità è maggiore nel Centro-Nord) rispetto a quella in conto capitale (maggiore nelle regioni meridionali ma con trend in calo), sia rispetto alla distribuzione territoriale che vede le regioni del Mezzogiorno penalizzate sul fronte della spesa della P.A. (la media degli ultimi 15 anni fa registrare una spesa pro-capite nel centro-nord pari a € 9.208, nel sud € 7.549). Se dalla spesa della P.A. si passa a quella delle aziende a partecipazione statale (il c.d. settore pubblico allargato - SPA - es. Ferrovie, Anas, Enel ecc.) i risultati delineano un quadro della distribuzione territoriale ancora più negativo perché molti degli investimenti di tali aziende sono maggiormente dirottati nelle regioni settentrionali indebolendo ulteriormente nelle regioni meridionali la già strutturale carente dotazione infrastrutturale.

²¹ Nel senso che l'essenza del ruolo dell'attore politico enfatizza la cogenza delle obbligazioni sociali che maturano nelle interazioni di scambio fra patron e clientes. Ciò genera quel processo che i neoinstituzionalisti hanno denominato «isomorfismo istituzionale» e che consiste nel fatto che gli interessi e le modalità attraverso le quali essi vengono perseguiti sono definiti in base alle regole routinarie e all'adeguamento di pratiche invalse e accettate in determinati ambienti istituzionali e campi organizzativi. Il mercato politico non configura un'arena ove vi sono attori che subiscono pressioni e istituzioni che la esercitano, ma tutte le parti in causa sono oggetto e soggetto delle pressioni che attraversano il campo politico. Il riconoscimento sociale, la legittimità sociale si realizza come beneficio di un patto rispettato, come sigillo di una interazione che si è sviluppata a partire da una comune e accettata regola. Da qui l'originarsi di un modello omogeneo che "costitutivamente" come regola informa lo *script* dell'attore politico, i suoi obiettivi, il suo ruolo, la sua stessa identità, direbbe Pizzorno. Nei contesti sociali economicamente più fragili informare l'azione politica in base alla prevalente logica dello scambio clientelare è più vantaggioso per il carattere meno differenziato degli attori sociali, la loro maggiore vulnerabilità e le minori risorse che l'imitazione del modello richiede. Sul concetto di isomorfismo istituzionale e il contributo sociologico del neoinstituzionalismo, si veda POWELL W. W. e DI MAGGIO P. J. (a cura di) (2000), *Il neoinstituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Milano; inoltre, PIZZORNO A., *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in CROUCH C. e PIZZORNO A. (a cura di) (1977), *Conflitti in Europa: lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68*, Etas, Milano.

tipo di mercato nel quale si è radicata la corruzione e la concussione²².

Su questo tipo di mercato da tempo si è concentrata l'attenzione dell'imprenditore mafioso, delle organizzazioni criminali che si muovono sui mercati degli appalti pubblici con effetti distorsivi delle regole che li governano, contaminandolo anche con la violenza. È una infiltrazione molto diffusa che influenza i processi decisionali degli amministratori locali e sebbene non sia più una peculiarità del solo Mezzogiorno resta in esso decisamente predominante. I rapporti si esplicano attraverso un ventaglio di modalità che producono connivenza, corruzione, compiacenza, intrusione forzata nell'offerta di servizi pubblici. Si realizza in forme sempre più sofisticate: pilotando l'assegnazione degli appalti; acquisendo subappalti; gestendo in forma monopolistica cartelli di imprese (la "cordata imprenditoriale") che a turno entrano negli appalti; orientando i flussi finanziari; imponendo assunzioni; concessioni edilizie; licenze commerciali; intercettando la spesa per le opere pubbliche, i servizi sociali. Riguarda autorizzazioni, varianti urbanistiche, direzione dei lavori, incarichi di progettazione, affidamento di lavori e manutenzioni, offerta di opere. La strategia di penetrazione del crimine mafioso quando non riesce a dare vita a rapporti sinallagmatici trasformando il corrotto in cliente e incorporandolo nel proprio network relazionale illegale in modo da accrescere il capitale sociale di tipo *bridging* dell'organizzazione²³, non disdegna il ricorso a forme estreme, come l'intimidazione, le minacce, la violenza realizzate ai danni di politici, amministratori pubblici o di personale della pubblica amministrazione, trasformandoli in vittime di un potere territoriale²⁴.

L'accumulazione illegale dei profitti maturati in questo tipo di mercato serve in parte a sostenere le commercializzazioni dei beni propri del mercato illegale, in parte ad incrementare i capitali che vengono reinvestiti nelle attività e produzioni legali. Come spiegare questa straordinaria capacità di infiltrazione ed

²² Cfr. DAVIGO P. e MANNOZZI G. (2007), *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, Laterza; FIORINO N. e GALLI E. (2013), *La corruzione in Italia*, Bologna, Il Mulino. Già nel 2007 l'Alto commissario anticorruzione indicava questo aspetto; cfr., *Il fenomeno della corruzione in Italia, la mappa dell'Alto commissario anticorruzione*, dicembre 2007; nonché, Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (2009), *I Rapporto al Parlamento sull'attività del Servizio anticorruzione e trasparenza* (SAet), febbraio, Roma; Id., (2011), *Relazione al Parlamento. Anno 2010*, Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), maggio, Roma. Infine, LIBERA, LEGAMBIENTE e AVVISO PUBBLICO (2012), *Corruzione. La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, 1 ottobre, Roma (scaricabile da) www.avvisopubblico.it

²³ Sul concetto di capitale sociale *bridging* utilizzato e prodotto dalle organizzazioni della camorra, rimando al mio, *Mercati illegali e struttura di classe: perché si parla poco di borghesia camorristica*, in DI GENNARO G. e PIZZUTI D. (a cura di) (2009), *Dire camorra oggi*, Napoli, Guida, pp. 45-135, specie 107 e ss.

²⁴ Su questo vedi, AVVISO PUBBLICO. ENTI LOCALI e REGIONI PER LA FORMAZIONE CIVILE CONTRO LE MAFIE (2011), *Amministratori sotto tiro. Buona politica e intimidazioni mafiose*, 2 dicembre, Roma. Il rapporto censisce 733 atti intimidatori commessi tra il 2009 e il 2010 a danno di amministratori locali e 12 omicidi di politici e funzionari tra il 1990 e il 2010.

espansione dei gruppi criminali nelle pubbliche amministrazioni?

Essa si è determinata per tre sostanziali ragioni che così sintetizzo:

- a) in primo luogo, per effetto della strutturata e radicata cultura clientelare che ha fertilizzato a tal punto la dinamica dello scambio che, indipendentemente da chi fosse il cliente, ciò che ha assunto rilevanza è stata solo la garanzia che il risultato fosse raggiunto: convertire le risorse distribuite in consenso elettorale, in meccanismo di riproduzione del ceto politico-amministrativo²⁵;
- b) poi, in conseguenza dell'affrancamento progressivo delle organizzazioni camorristiche dal ceto politico-amministrativo (uno dei più rilevanti aspetti che caratterizzano la moderna trasformazione dei rapporti tra ceto politico e gruppi criminali). Ciò ha reso più efficace l'infiltrazione perché - specie in molti comuni delle province di Caserta e Napoli - presentando alle scadenze elettorali proprio personale politico i clan si sono garantiti, in questo modo, una più diretta rappresentanza²⁶;
- c) infine, perché le imprese criminali, oltre all'azione parassitaria e vessatoria e senza necessariamente ricorrere alle intimidazioni, hanno iniziato ad offrire una serie di servizi terziari, fornitura di prodotti e materiali a costi più vantaggiosi che hanno favorito intese, scambi e negoziazioni con esponenti delle amministrazioni di molti Enti locali.

Ciò detto, resta ancora elusa l'evidenza empirica sul peso relativo di questa infiltrazione sul processo di crescita delle singole ripartizioni regionali del Paese e la sua incidenza sull'efficacia del settore pubblico²⁷.

²⁵ Si veda a riguardo, LA SPINA A. (2005), *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

²⁶ Un indicatore dell'influenza e della pressione degli interessi del crimine organizzato è dato dal numero dei comuni sciolti per infiltrazione e condizionamento, la maggioranza dei quali, tra il 1991 e il 2013, si situa in Campania. Dal maggio 1991 al 05 settembre 2013 sono stati emessi 241 provvedimenti di scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso (di cui 4 aziende sanitarie; 20 annullati e 113 prorogati). Il picco si registra nel 1993 con 31 provvedimenti e poi nel 2012 con 25. Le regioni meridionali registrano il 94% degli scioglimenti e tra esse quella che presenta il maggior numero nell'intero periodo è la Campania con 94 amministrazioni sciolte (39%), seguita dalla Calabria con 72 (29,9%) e dalla Sicilia con 61 (25,3%). Le province di Napoli (50), Reggio Calabria (45), Caserta (33) e Palermo (26) sono le più interessate dai provvedimenti e da sole raggiungono il 63,9% del totale delle province italiane. Vedi la banca dati realizzata dall'associazione autonomie locali della regione calabrese: www.autonomiecalabria.it/lac/comuni-sciolti/

²⁷ La relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione parlamentare antimafia dà ampio spazio alle diverse modalità attraverso le quali si concretizza l'infiltrazione dei gruppi criminali nella pubblica amministrazione e riconosce che la tendenza alla costruzione di legami corruttivi non è determinata solo dalla sollecitazione esterna ma dall'interesse interno ai ranghi dello Stato e della P.A. a intercettare risorse pubbliche. E per quanto l'istituto dello scioglimento delle amministrazioni locali, pur con le ultime innovazioni normative, sia efficace rispetto agli obiettivi preposti resta

Pur non avendo la camorra l'egemonia dei rapporti politici molte organizzazioni devono la loro espansione al passaggio dal dominante carattere predatorio - tipico delle estorsioni e di molte attività criminali - a quello negoziale che specialmente nel mercato politico si delinea come strategia più adeguata a sviluppare collusioni e intercettare risorse pubbliche. In questo segmento di mercato si producono, quindi, facilmente quelle dinamiche collusive che generano quell'area grigia abitata da burocrati, amministratori, politici, professionisti, faccendieri che grazie al proprio ruolo e status sociale realizzano un arricchimento personale e condotte affaristiche violando regole, leggi e attuando condotte devianti e danni collettivi spesso non immediatamente percepibili. È questa una delle facce della borghesia camorristica.

Un terzo tipo di mercato che comunque si è andato costituendo nell'intero Mezzogiorno, seppur in forma limitata e differenziata tra le subaree, è *il mercato economico in senso capitalistico*, ossia quel tipo di sistema economico regolare nel quale sono prodotti e commercializzati beni di natura privata o pubblica ma con transazioni, scambi, concorrenza che avvengono nel rispetto delle regole. I processi di mercificazione dei fattori della produzione di questo tipo di mercato sono connessi all'affermazione di quel principio individualistico dell'agire sociale (nel senso di Sombart e Schumpeter) che costituisce il portato storico di questo tipo di sistema economico. Transazioni e scambi sono regolati fra gli attori da criteri di efficienza, redditività dei capitali, competenza. In Campania e nel Sud, tuttavia, questo tipo di mercato, pur raggiungendo punte di eccellenza²⁸, è in genere limitato sia in estensione sia per composizione dei settori, per specializzazioni produttive, ed è inoltre caratterizzato da una produzione dettata da scelte e strategie di attori imprenditoriali spesso esterni all'area.

Gli effetti della presenza di questo tipo di mercato, a partire dagli anni '50 e '60, si sono avvertiti con la proletarianizzazione di masse contadine, con la regolazione normativa delle relazioni lavorative al suo interno, con la sindacalizzazione di ampie fasce di popolazione. I meccanismi di regolazione su cui si basa questo tipo di mercato hanno prodotto comunque una crescita sia economica che civile della società, pur portando con sé effetti contrattivi dell'economia tradizionale e alterazioni nella domanda dei consumi²⁹.

ancora insufficiente a garantire la rottura del «nodo di interessi che lega la politica locale alla mafia» pp. 141-147, cit. p. 145.

²⁸ È il caso nella nostra regione dell'aeronautica spaziale (il Cira), della genetica (il Tigem), della cantieristica navale, del polo orafa e di altre significative esperienze produttive che tuttavia non hanno prodotto grandi inversioni nella generale tendenza imprenditoriale poco autonoma e specializzata.

²⁹ Mi riferisco in questo caso al fenomeno della "distorsione della spesa delle famiglie" che gli economisti hanno studiato alla fine degli anni '60 mettendo in risalto i "salti" nell'evoluzione della

Quest'area di mercato è interessata da un doppio processo che ne inquina le basi e le regole: da un lato, si annida una molteplicità di imprenditori che con la camorra fanno affari. Essi si servono dei servizi che molte organizzazioni camorristiche offrono (dalla fornitura di calcestruzzo ai servizi di bonifica, dal trasporto, estrazione e smaltimento dei rifiuti al rifornimento di inerti, dalla distribuzione di idrocarburi da autotrazione alla procura di prodotti industriali contraffatti, dalla fatturazione di operazioni inesistenti alla semplificazione delle procedure amministrative, ecc.) a prezzi vantaggiosi generando utili per le imprese (che vedono abbassati i costi per tali servizi) e per i clan che vedono così garantita la propria presenza in settori o segmenti di mercato nuovi. È questa un'altra delle facce della borghesia camorristica. Dall'altro, il processo di mimetizzazione imprenditoriale di molte organizzazioni camorristiche basandosi sull'intrusione e il riciclaggio di capitali di provenienza illecita altera gli equilibri economici e le regole di gestione delle attività lecite e delle imprese pulite (per es. il commercio, la grande distribuzione, i grandi outlet, la ristorazione, il turismo, ecc.) perché dispone di liquidità che favorisce l'acquisizione di posizioni dominanti sul mercato legale³⁰.

Uno dei grandi nodi critici nel Mezzogiorno è che il reddito ricavato dall'economia illegale spesso si salda o si confonde anche con quello che proviene dalla congerie delle attività irregolari più caratterizzate dalla trasgressione di norme amministrative, fiscali, giuslavoristiche, o ambientali. In un contesto ove la densità del crimine organizzato è alta anche l'economia sommersa, specie se connessa al sommerso d'impresa ancorché al sommerso di lavoro, costituisce un'area ove le proiezioni del crimine organizzato sono estese modificando non solo il mercato del

spesa delle famiglie meridionali; cfr. GRAZIANI A. (1967), *Lo sviluppo di un'economia aperta*, in AA. VV., *Lo sviluppo di un'economia aperta: aspetti teorici e strutturali*, Portici (Napoli).

³⁰ Secondo la *Commissione parlamentare*, oggi l'impresa criminale usa sofisticati sistemi per trasferire i capitali accumulati verso i mercati legali: «continui mutamenti degli organigrammi societari, creazione di catene di società contenitori, realizzazione di aggregazioni tra imprese. (...) La posizione di vantaggio così conquistata si alimenta attraverso pratiche impositive di taluni prodotti commerciali di cui altra (o la stessa) impresa criminale si rende distributrice: al già noto interesse dei clan nel settore della macellazione delle carni e della relativa distribuzione, oggi si aggiunge la distribuzione del caffè, delle acque minerali, dei derivati del latte per la produzione casearia, dei mangimi destinati al mercato animale. (...) La descritta presenza delle attività camorristiche nei mercati economici e produttivi legali si accompagna ad un corredo nutrito di «reati satelliti». Ci si riferisce alle violazioni in materia di indebita percezione di contributi e provvidenze nazionali e comunitarie, alle frodi in materia di IVA infracomunitaria, all'importazione e commercializzazione di materie prime e prodotti alimentari non assoggettati ai prescritti controlli di igiene e qualità, alla fornitura di merci «in nero» e, quindi, eludendo l'imposizione fiscale, alle estorsioni mascherate da forniture di merci (in realtà attraverso meccanismi di obbligo all'acquisto da parte dei commercianti sottoposti alla pressione intimidatoria)»; cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, *COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE*, XV Legislatura, Doc. XXIII, n. 7, Relazione conclusiva, Roma 20 febbraio 2008, pp. 75-76.

lavoro ma la stessa dinamica interattiva tra i segmenti diversi delle attività economiche. Molti investimenti in attività legali di capitali provenienti da attività illegali (specialmente nel commercio, ristorazione, turismo, intrattenimento, ecc.) danno vita a imprese che sviluppano l'attività economica basandola sull'utilizzo di posizioni occupazionali in forma irregolare o addirittura in nero³¹. La contiguità del mercato sommerso con l'area delle attività a nero favorisce e spiega, quindi, lo sviluppo di un comportamento economico diffuso sempre di più tra le organizzazioni criminali che è quello di distribuire le risorse sia impegnandosi nelle attività illegali che in quelle semi-legali e legali. È un comportamento razionale né più né meno come quello degli investitori che distribuiscono il proprio patrimonio in diverse attività in modo da ridurre il rischio del proprio portafoglio.

Il carattere invisibile dell'economia sommersa corrisponderebbe in Italia nel 2011 al 35% circa del Pil ufficiale³². Essa contempla la produzione di beni e servizi che sono legali ma in forme e procedure irregolari, tant'è che sfugge alla contabilità nazionale. Nel Mezzogiorno l'economia sommersa raggiungerebbe un fatturato di oltre 52,3 miliardi di euro pari al 10,3% del Pil meridionale, assumendo un carattere più strutturale connesso a fattori socio-istituzionali e alle criticità derivanti dalla competitività di sistema (sono irregolari 21 lavoratori su 100)³³. Nel Nord il lavoro

³¹ Può essere emblematico in questa sede il richiamo alla investigazione avviata nel 2010 dalla Dia di Napoli, denominata "Megaride", su un numero rilevante di ristoranti e locali by night tra Napoli e diverse altre città d'Italia frutto di investimenti e riciclaggio di proventi illeciti da parte di una nota famiglia di contrabbandieri napoletani (Potenza) dediti anche all'usura i cui interessi si sono incrociati con un piccolo imprenditore e con il clan di Salvatore Lo Russo radicato nell'area a Nord di Napoli. È stato accertato che il processo accumulativo illegale si consolidava in un perverso circuito di fitti d'azienda dietro i quali si celavano tentativi di elusione degli accertamenti fiscali e giudiziari nonché basato sull'utilizzo di posizioni lavorative irregolari o addirittura a nero che contribuivano ad accrescere i profitti "a nero" reinvestiti in nuove attività oltre che ridistribuiti tra i soci. Vedi, o.c.c. 412/11 R.G. 51470/04 Tribunale di Napoli R.G. Gip 48763/05.

³² Equivarrebbe a 540 miliardi di euro (1/3 del Pil), secondo EURISPES (2012), *L'Italia in nero. Rapporto sull'economia sommersa 2012*, Roma. Tra le posizioni irregolari e quelle in nero (due milioni solo al Sud) si raggiunge la quota di cinque milioni di lavoratori che operano nel sommerso in prevalenza nel lavoro domestico, in agricoltura, edilizia, turismo, ristorazione, servizi. In questi settori in molte attività sono impiegati ancorché i doppi lavoristi, le casalinghe, i giovani in cerca di prima occupazione e i pensionati, anche i lavoratori immigrati sia clandestini che con regolare permesso di soggiorno, e le posizioni sono spesso sovrapponibili tra il lavoro nero e quello irregolare. Vedi anche, ISTAT (2008), *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980-2005*, Roma, 6 febbraio; nonché, CAMERA DEI DEPUTATI (2010), *Indagine conoscitiva su taluni fenomeni del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera)*, XVI Legislatura, XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Documento conclusivo, 26 maggio.

³³ UIL (2010), *Rapporto Uil sul lavoro sommerso*, Servizio Politiche del Lavoro e della Formazione, Roma 1° febbraio. I dati sono stime del 2009 su indicatori economici, fiscali e occupazionali considerati a livello provinciale nel 2008. Nel Nord si registrerebbero 13 lavoratori su 100 (1,6 milioni di lavoratori) come irregolari producendo un fatturato pari a 71,5 miliardi di euro

sommerso assumerebbe il carattere maggiormente di elusione ed evasione fiscale³⁴. La Campania avrebbe un tasso di irregolarità pari al 21,9% con un fatturato sommerso di 12,4 miliardi (anticipata dalla Calabria e dalla Sicilia)³⁵. Le più recenti indicazioni analitiche convergono nel sottolineare anche per quest'area economica il processo di colonizzazione da parte delle organizzazioni criminali trasformando parti di quest'area in «sommerso criminale»³⁶.

É in questo senso, allora, che per dinamiche autonome (l'economia sommersa prospera proprio in condizioni di riduzione della crescita economica) ma con spinte provenienti anche da attori economici senza scrupoli si sono sviluppati il quarto e quinto tipo di mercato, specie nelle cinture urbane meridionali: *il mercato sommerso* e *il mercato nero*. Si collocano entrambi in un segmento nascosto dell'economia e si caratterizzano per la regolazione delle transazioni, delle produzioni e della commercializzazione di beni in forme semilegali o per il profilo irregolare con il quale sono svolte le attività economiche (evasione fiscale, acquisti di merce in nero, irregolarità nelle posizioni dei dipendenti, ecc.). I confini di questi mercati sono labili e spesso si sovrappongono; essi alimentano la presenza di un mercato del lavoro non regolare che ha esiti distorsivi e di contrasto per lo sviluppo di un'area territoriale, al contempo sono forieri sostanzialmente di una moltiplicazione di *working poor* che si dispiegano su un tessuto di imprese di piccole dimensioni funzionali proprio allo sviluppo di un tale mercato parallelo a quello legale e ufficiale³⁷. Occultamento di tutta la filiera di produzione, sottodichiarazione del fatturato, sovradichiarazione dei costi: sono le tre componenti che marcano la formazione del sommerso economico³⁸.

(8,6% del Pil del Nord. Al Centro 15 lavoratori su 100 (714 mila irregolari) che producono oltre 30,2 miliardi di euro pari al 9,6% del Pil dell'area.

³⁴ CAMERA DEI DEPUTATI (2010), *Indagine conoscitiva su taluni fenomeni del mercato del lavoro*, op. cit. p. 14.

³⁵ UIL (2010), *Rapporto Uil sul lavoro sommerso*, op. cit. p. 2.

³⁶ CAMERA DEI DEPUTATI (2010), *Indagine conoscitiva*, op. cit. p. 13.

³⁷ Sia il mercato sommerso che il mercato nero producono lavoro irregolare. Se prendiamo in esame i valori percentuali relativi alle unità di lavoro non regolari Ula (rapporto tra le Ula non regolari e le Ula totali) dal 1995 al 2003, l'Istat registra per la Campania un andamento altalenante caratterizzato da una costante crescita nel primo quadriennio '95-'98 (si passa dal 23,8% al 26,2%) e un decremento nel quinquennio successivo '99-'03 (un calo dal 25,6% al 23,2%). Tali valori, tuttavia, sono sempre superiori a quelli nazionali attestatisi in media sul 15% fino al 2001 e poi ridottisi in maniera più pronunciata nel 2002 e 2003 (14,2% e 13,4%) e a quelli del Mezzogiorno il cui massimo valore si registra nel 2002 con il 21,9%. Solo la situazione della regione Calabria risulta più accentuata poiché per tutto il periodo analizzato fa registrare valori costantemente superiori alla media nazionale e sovra-regionale, superando il 30% nelle ultime due annualità. Vedi a riguardo, MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA (2007), *Programma operativo nazionale, "Sicurezza per lo sviluppo-obiettivo convergenza" 2007-2013*, Roma, pp. 13-14.

³⁸ Cfr. ZIZZA R. (2002), *Metodologia di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Temi di discussione, n. 463, Banca d'Italia.

Il mercato nero, invece, mette in circolazione prodotti e beni che sono originati da procedure e attività illegali (es. il contrabbando; la carne macellata senza controllo, la contraffazione, ecc.) sebbene la natura del bene sia legale³⁹. Specialmente a Napoli e nel suo hinterland questo tipo di mercato in termini sociali ed economici si connota per il potenziale di delegittimazione delle regole e norme che porta con sé. È il mercato caratterizzato dalla miriade di attività produttive realizzate nel settore della pelletteria, dell'abbigliamento, del calzaturiero, dello smercio di prodotti rubati.

Contribuisce al fatturato dei redditi non dichiarati e all'evasione sistematica. Non ci si può fondare su statistiche precise proprio per il carattere variabile sia della struttura dimensionale delle imprese sia per l'informalità delle prestazioni, l'irregolarità delle stesse. È inoltre un mercato al cui interno si annoverano attività di commercializzazione di beni a costi inferiori e imitativi proprio perché prodotti a costi più bassi. In termini sociali se da un lato è un acceleratore nella formazione di un reddito non controllato, si caratterizza, dall'altro, come sistema di relazioni economiche e sociali all'interno del quale si sperimenta la totale assenza di ogni tutela e diritto garantito. Ciò alimenta la distanza tra la giustizia e la possibilità che essa sia rispettata. Il mercato sommerso non necessariamente sconfinava nell'economia illegale, il mercato nero prospera nelle aree ove è forte l'economia illegale.

Il mercato illegale e quello criminale: sono analiticamente diversi, ma le aree tendono a sovrapporsi. Essi costituiscono la sesta e settima area di formazione economica e sociale realizzatasi nel meridione. Aggregano al proprio interno tipi di attività e scambi di beni e servizi in modo continuativo sottoposti a proibizione legislativa o a forti restrizioni. Il mercato illegale utilizza occupazioni legali per svolgere attività illegali (per es. il riciclaggio delle eccedenze illecite, le frodi economiche, quelle amministrative, assicurative, le truffe, l'usura ecc.); il mercato criminale, invece, si basa su e genera *occupational crimes*. Tipiche attività del mercato criminale sono la commercializzazione di merce rubata, il gioco clandestino, la vendita di stupefacenti, il mercato delle armi, lo smaltimento di rifiuti tossici fino ad arrivare alle attività predatorie connesse al racket, alle estorsioni, ai rapimenti, alla prostituzione, alla tratta di persone e così via. La natura dei capitali prodotti è illegale, criminale e le transazioni si svolgono in modo occulto, clandestino. Il mercato illegale tende a riprodurre mediante operatori non autorizzati, ovvero nella forma illegale, molte attività economiche che operatori di beni e servizi esercitano in forma legale ed è caratterizzato dalla produzione di beni e servizi la cui natura è legale. L'esercizio del gioco clandestino, per esempio, costituisce un'attività illegale non perché è vietato giocare (tant'è che non pochi ritengono lo Stato responsabile della moltiplicazione della ludopatia) ma perché l'operatore che gestisce le transazioni non è autorizzato. Le attività criminali si caratterizzano, invece, per la produzione di beni e servizi illegali (es. produzione e

³⁹ Per esempio il caporalato in agricoltura è una procedura illegale di gestione della manodopera e non di rado di distribuzione dei prodotti agricoli, ma i beni hanno una natura legale.

traffico di stupefacenti, estorsioni, ecc.), ovvero, mettono in circolazione opportunità occupazionali, transazioni, scambi che si originano da beni e servizi che sono per la loro natura vietati dalla legge. Procedure produttive e distributive dei beni sono illegali. Le attività illegali hanno un carattere produttivo (es. contrabbando, sfruttamento prostituzione, gioco clandestino, contraffazione, ecc.) o redistributivo (es. furti e rapine, frodi, estorsioni, ecc.) e solo le prime hanno un impatto sulla stima del Pil a differenza delle seconde che non implicano creazione di valore aggiunto⁴⁰.

Il ricorso alla violenza è un tratto specifico del mercato criminale: è una risorsa che intimidisce l'opposizione, a prescindere dal suo impiego effettivo. Spesso è il mezzo che consente il raggiungimento dell'obiettivo. Il mercato illegale non necessariamente include l'uso della violenza.

La sistemazione tipologica di questi mercati non deve rendere l'idea che si tratti di sistemi socio-economici indipendenti l'uno dall'altro e che vi avvengano transazioni e scambi in maniera separata e del tutto autonoma. Anche se fondamentalmente i primi tre tipi di mercato economico vedono impegnati maggiormente Stato, imprese, gruppi finanziari, soggetti privati che operano scambi e partecipano al controllo delle risorse (materiali e simboliche) attivate all'interno di tali mercati, è facile imbattersi in profili imprenditoriali che operano contemporaneamente servendosi sia dei rapporti pubblici sia delle relazioni private. Nel Mezzogiorno un soggetto imprenditoriale «assistito» opera sul mercato economico adoperando risorse pubbliche, ma predispone anche strategie competitive con quanti si muovono sul mercato privato e pongono le condizioni per il suo ampliamento. Ma l'anomalia meridionale e campana, se si vuole, è che ormai anche su questi tre tipi di mercato vi operano le organizzazioni criminali o un numero non indifferente di imprenditori che fanno affari con i clan. Rispetto agli altri tipi di mercato, le organizzazioni criminali hanno il monopolio delle attività criminali e quindi del mercato illegale, utilizzano strategie complementari per intervenire sia sul mercato sommerso, sia su quello legale e politico. Nel mercato legale camorra, mafia investono le liquidità accumulate a seguito dei traffici illeciti e che sono eccedenti. Nel mercato sommerso i gruppi criminali tendono a controllare ogni tipo di attività economica attraverso il meccanismo della estorsione-protezione; infine nel mercato politico gli interventi tendono a dirigere a proprio vantaggio i processi decisionali delle pubbliche amministrazioni, delle istituzioni pubbliche, finanziarie ecc. Tutta l'attività economica, poi, che caratterizza il mercato illegale e quello criminale vede impegnati i gruppi criminali nel contendersi aree, segmenti

⁴⁰ Quando si parla di economia illegale si potrebbe fare una ulteriore distinzione tra economia illecita (connessa a quelle attività che genericamente violano la legge), economia criminale o mafiosa (che configura, come prescritto dal 416 bis del codice penale, l'uso della forza di intimidazione, l'esistenza del vincolo associativo e l'avvalersi delle condizioni di assoggettamento e di omertà orientati all'acquisizione in modo diretto o indiretto della gestione o del controllo di attività economiche) e infine l'economia della corruzione, il cui target è ritagliato sul complesso delle attività esercitate con l'impiego della corruzione, specie in ambito politico e della pubblica amministrazione.

settoriali e attività specifiche che abbiano la funzione di produzione illegale di redditi, controllo e sovranità territoriale. Più l'organizzazione criminale è ampia, influente, radicata, maggiore sarà la sua forza di operare sui diversi mercati e operare anche a livello nazionale e transnazionale, muovendosi nello stesso alveo dell'economia ufficiale investendo e diversificando investimenti e iniziative finanziarie e imprenditoriali.

3. IL PROCESSO DI ACCUMULAZIONE ILLEGALE: ESTORSIONI E USURA

Sono numerosi gli studi e le ricerche empiriche, più internazionali che nostrane, che concordano nel sottolineare che accanto alla qualità delle istituzioni, al grado di corruzione e all'efficacia delle misure di *governance*, è il grado di presenza dell'attività criminale a condizionare le decisioni degli imprenditori ad investire in determinate aree⁴¹. L'intensità e l'estensione dell'attività criminale non solo scoraggia gli investimenti ma rende più fragile l'attività dell'impresa, riduce i rendimenti dell'investimento, spinge alla delocalizzazione, ha effetti di alterazione del credito alle imprese, genera una falsa pacificazione sindacale, foraggia il senso di insicurezza, indebolisce ancora di più il capitale sociale territoriale, colonizza le performance imprenditoriali perché genera, come detto, shift operativi fra mercati legali e illegali, crea saldature inquinanti con apparati della pubblica amministrazione nella fornitura di beni e servizi alterando l'allocazione della spesa pubblica⁴².

⁴¹ Cfr. MAURO P. (1995), Corruption, Country Risk, and Growth, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, pp. 681-712; KAUFMAN D, KRAAY A. e ZOIDO-LOBATON P. (1999), *Governance Matters*, World Bank Policy Research, Working Paper, n. 2196; KAUFMAN D, KRAAY A. e MASTRUZZI M. (2007), *Governance Matters VI: Governance indicators for 1996-2006*, World Bank Policy Research, Working Paper, n. 4280; inoltre, RODRIK D., SUBRAMANIAN A., e TREBBI F. (2004), Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, in *Journal of Economic Growth*, 9 (2), pp. 131-165; BESLEY T. (1995), Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana, in *Journal of Political Economy*, vol. 103 (5), pp. 903-937; BESLEY T. e COATE S. (1995), Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral, in *Journal of Development Economics*, vol. 46 (1), pp. 1-18; JOHNSON S., MCMILLAN J. e WOODRUFF C. (2002), Property Rights and Finance, in *American Economic Review*, vol. 92 (5), pp. 1335-1356.

⁴² Sulla correlazione tra presenza dei gruppi criminali e alterazione del credito alle imprese, vedi BONACCORSI di PATTI E. (2009), *Legalità e credito: l'impatto della criminalità sui prestiti alle imprese*, in Mezzogiorno e politiche regionali, workshops and conferences, Banca d'Italia, 2, pp.165-189. Per l'A. la differenza nel tasso di interesse tra le province il cui tasso di criminalità si colloca al 25° percentile e quelle al 75° percentile raggiunge i 24 punti base. Si veda anche DI GENNARO G. e MARSELLI R (2012), *Accesso al credito e tasso di vittimizzazione in una comunità imprenditoriale*, paper presentato all'International Interdisciplinary Conference, Issues of Legitimacy: Entrepreneurial Culture, Corporate Responsibility and Urban Development, Napoli, 10-14 settembre, Università di Napoli Federico II, mimeo. Sulla distrazione dei fondi pubblici erogati alle imprese da parte della criminalità organizzata, vedi BARONE G. e NARCISO G. (2013),

Su questi effetti economisti e sociologi in particolare dibattono talvolta in modo anche non convenzionale per risaltare le conseguenze negative che la presenza delle organizzazioni criminali assume sullo sviluppo produttivo e la crescita economica di un'area. Tuttavia se la letteratura internazionale ci offre anche evidenze empiriche circoscritte, quella nostrana è ancora limitata e i dati disponibili non identificano ancora in maniera diretta connessioni causali specifiche⁴³.

La stessa lettura attenta dei risultati cui giunge l'ultima Commissione parlamentare d'inchiesta sul rapporto tra presenza delle organizzazioni criminali nel Mezzogiorno e sviluppo economico⁴⁴, pur sottolineando con maggiore selettività i fattori che determinano quella che viene chiamata "diseconomia esterna" con riguardo alle attività illecite e alla presenza imprenditoriale delle mafie, all'alterazione delle regole del mercato legale e alla colonizzazione della spesa pubblica, non riesce a dare conto in modo più articolato e specifico delle strategie da attuare per contrastare - nei diversi ambiti ove le organizzazioni criminali agiscono e rispetto agli effetti degenerativi che esse promuovono - il peso dell'illegalità in modo da ridurre in un arco di tempo ragionevole quella divaricazione tra le regioni meridionali, ove il radicamento criminale ha un datato insediamento, e le altre realtà del Centro-Nord. Una divaricazione che misurata sul Pil *pro capite* raggiunge in media il 15%⁴⁵.

Tuttavia, è diventato ormai insufficiente, per quanto necessario, sottolineare che la competizione tra attori economici e il livello di attrattività dei territori del

The Effect of Organized Crime on Public Funds, in *Temi di discussione*, 916, Banca d'Italia, pp. 5-34.

⁴³ Su questo punto critico e la produzione di un primo tentativo di stima dei costi economici aggregati della mafia mediante l'analisi delle performance di sviluppo di due regioni meridionali attraverso la costruzione di due campioni di regioni, vedi PINOTTI P. (2012), *The Economic Costs of Organized Crime: Evidence from Southern Italy*, in *Temi di Discussione*, 868, Banca d'Italia, pp. 5-37. La stessa Svimez ha iniziato a prestare attenzione ai temi della criminalità solo a partire dalla seconda metà degli anni '90 e solo con il *Rapporto 2000 sull'economia del Mezzogiorno* registriamo una più articolata e schematica riflessione sulle connessioni tra economia e presenza del crimine organizzato. È dagli anni successivi che nei Rapporti vengono monitorati in modo più puntuale anche se aggregato gli effetti della criminalità sull'economia meridionale, ma senza dare alle evidenze empiriche quello spazio e approfondimento che consentirebbero di rispondere a molti degli interrogativi sui meccanismi riproduttivi e alle connessioni causali. Vedi dal 2001 per i tipi del Mulino le pubblicazioni dei Rapporti.

⁴⁴ Oltre alle quattro relazioni tematiche conclusive a cura dei diversi comitati, appaiono interessanti molti documenti allegati dell'archivio della Commissione dai quali emerge lo sforzo che molte associazioni imprenditoriali e commerciali, centri di studi e università stanno iniziando a compiere per rendere più consistente il patrimonio di conoscenze analisi e proposte da trasmettere, nonché iniziare a stimare i costi che la presenza del crimine organizzato comporta su singoli settori, imprese, categorie e territori specifici.

⁴⁵ Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE (2012), *Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno*, XVI Legislatura, doc. XXIII, n. 9, p. 22.

Mezzogiorno risente fortemente della pervasiva presenza di una criminalità organizzata diffusa e radicata.

Le recenti indagini campionarie di vittimizzazione ci offrono realtà monitorate che rendono le “cifre oscure” meno oscure rispetto alle statistiche giudiziarie, fornendo conferme ambientali e interessanti risultati sui livelli di multi vittimizzazione e sulle caratteristiche delle vittime e degli autori dei reati, ma non basta più⁴⁶.

Sappiamo, per esempio, che la dotazione di capitale sociale con effetti positivi sul tessuto sociale collettivo al Sud è sensibilmente inferiore a quella del Centro Nord, ma non sappiamo in che misura questo divario è stato fortemente corroso e contratto nel tempo a causa della presenza dei diversi gruppi criminali che, specie in Campania e Sicilia, certificano un radicamento che è immutato da oltre un secolo⁴⁷.

Restano ancora da misurare, ad esempio, i costi diretti che l’infiltrazione della camorra ha prodotto sullo smaltimento dei rifiuti e la raccolta differenziata. Per non parlare, poi, di quelli indiretti sulla salute dei cittadini e l’economia dei beni connessi alle terre⁴⁸. Ancora: sappiamo che nel meridione il costo medio dell’assicurazione Rc auto è di molto superiore alle altre province del centro-nord, nonostante il minor numero di incidenti⁴⁹ e che Napoli è la città con le tariffe più care d’Italia e gli aumenti annuali più consistenti, ma non sappiamo in che misura all’alta sinistrosità corrisponda il profilo di un automobilista irresponsabile, truffaldino o l’effetto perverso delle truffe organizzate da sodalizi criminali⁵⁰. Abbiamo visto, inoltre, che sono molti i settori produttivi e le attività commerciali o finanziarie legali nelle quali è

⁴⁶ È il caso della pur pregevole indagine condotta da Transcrime sulle imprese in Italia; cfr. MUGELLINI G. e CANEPEPE S. (2012), *Le imprese vittime di criminalità in Italia*, Università degli Studi di Trento, collana Transcrime Reports n. 16, presente anche su www.transcrime.it. L’indagine, la prima a livello nazionale, stima la dimensione quantitativa e qualitativa dei reati subiti da 11.477 imprese italiane nel 2008 su un universo campionato di 83.136 imprese, pp. 68-74. L’aspetto problematico di indagini come queste è che non collegano l’ampio raggio dei reati intercettati e delle fenomenologie radiografate a teorie esplicative di comportamenti specifici o combinazione di fattori, né formulano descrizioni di ipotesi sottostanti utili a spiegare le differenze tra tutti i crimini registrati aiutando a predire (nonché contrastare) le condizioni che ne favoriscono l’originarsi.

⁴⁷ Sul deficit di capitale sociale nel Mezzogiorno, vedi, CARTOCCI R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna Il Mulino; nonché, BARONE G. e de BLASIO G. (2010), *Il capitale sociale*, in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia, Seminari e convegni*, 4, Banca d’Italia, pp. 17-24.

⁴⁸ Vedi, COMMISSIONE PARLAMENTARE D’INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE (2006), XIV Legislatura, *Relazione finale*, doc. XXIII, n. 19, Roma; Id., (2007), *Relazione territoriale stralcio sulla Campania*, doc. XXIII, n. 17, Roma.

⁴⁹ Vedi l’indagine condotta da SuperMoney su un campione di automobilisti nel corso degli ultimi cinque anni; *Virtuosi ma penalizzati: i guidatori del Sud fanno meno incidenti, ma la polizza auto costa di più* (2012), Milano, in: www.academia.edu/1551596/Assicurazione_auto_al_Sud.

⁵⁰ Sulle differenziazioni nelle condizioni assicurative si rimanda all’indagine dell’Isvap, Servizio Rapporti Internazionali e Studi. Sezione Studi e Statistica (2012), *Indagine sui prezzi R.c.a. al 1° luglio 2012*, Roma.

presente la camorra sia nella forma della gestione diretta dell'attività, o in quella di fornitore di servizi, oppure di controllore, o di compartecipe, di finanziatore, o di semplice esattore⁵¹. Tuttavia non abbiamo ancora stime attendibili con metodologie rigorose che ne abbiano quantificato il fatturato, né misurato per ognuno degli ambiti i costi che questa presenza determina. Essa è il risultato di investimenti, di riciclaggio, di accordi che permettono l'intrusione in nuovi territori, ancorché di imposizioni⁵².

È conoscenza acquisita che l'operatività di molti clan di camorra è funzione del modello organizzativo: più il clan assume il carattere di organizzazione piramidale ed estesa, maggiore è il livello di esternalizzazione di alcune attività minori e a maggior rischio. Come ho avuto modo di discutere in altro ambito il processo di differenziazione dei profili aggregati criminali nel contesto regionale campano pur conservando un *core* coincidente con la struttura familiare e la rete parentale, risponde non tanto alla specificità della frantumazione territoriale (che ne è un effetto) quanto alla capacità distinta dei diversi gruppi di svolgere in forma autonoma e con una significativa dose di controllo e sovranità territoriale più attività economiche all'interno della filiera criminale e manifestando abilità nel costruire reti relazionali con esponenti del circuito politico-amministrativo, imprenditoriale, professionale e sociale. I gruppi criminali che agiscono al livello primario - la cui nati-mortalità è alta - restando ancorati alla gestione delle attività predatorie (es. furti, rapine, estorsioni, ecc.) sono destinati o si rassegnano a svolgere funzioni subordinate che, tuttavia, se sono ancorate a fonti redditizie specie se connesse al controllo di piazze di spaccio

⁵¹ Fra le attività più note oltre alle già richiamate nella Relazione della Commissione parlamentare, si possono indicare la produzione e distribuzione degli alimentari (pane, polli, uova, latte, mozzarella, pesce, bevande); dei prodotti ortofrutticoli; il mercato dei fiori; l'ambito dell'edilizia; del mercato immobiliare; del trasporto merci; le agenzie di gioco e scommesse sportive; il circuito della ristorazione; delle feste patronali; dei network televisivi locali; il settore della produzione e distribuzione musicale popolare e neomelodica; quello sanitario; del commercio all'ingrosso di farmaci e parafarmaci; le imprese funebri e il mercato dei loculi; il settore alberghiero, turistico e delle agenzie portuali; dei centri commerciali e supermercati; il settore della macellazione; dell'intermediazione finanziaria e riscossione dei crediti; della distribuzione e commercializzazione dell'oro; della vigilanza e della sicurezza; delle concessionarie di auto; del tempo libero e dell'intrattenimento; del mercato dei fuochi pirotecnici. Solo per indicarne alcuni.

⁵² Emblematico può essere il richiamo alla famosa investigazione "Caffè macchiato" della Guardia di Finanza del 2011 che ha portato al sequestro di 900 immobili, 23 aziende, 200 conti correnti bancari, auto e moto di grossa cilindrata per un valore di 600 milioni di euro. Dall'incrociata investigazione "Sfregio" è emerso che il clan Mallardo di Giugliano, comune a Nord di Napoli, a fronte dell'imposizione del caffè "Seddio" ai bar dell'area (prodotto da una ditta, la Gi.Ca, facente capo a D'Alterio Giuseppe nipote del boss Feliciano Mallardo), aveva stretto un accordo con i vertici dei Casalesi che ne permettevano l'estensione distributiva anche nei territori laziali di loro competenza beneficiando il gruppo "Setola" con una tangente mensile. Cfr. O.c.c.c. n. 6070/10 Rgnr. (stralcio del provvedimento n. 42972/05 Rgnr) e n. 2172/11 Rgip, emessa il 21.4.2011 dal Gip del Tribunale di Napoli. La strategia di delocalizzazione degli investimenti e di *laundering* dei proventi delle diverse attività illegali ha portato molti clan campani a operare da molti anni non solo in diverse regioni del centro-nord ma anche all'estero.

sono motivo di conflitto perché si orientano ad acquisire una legittimità criminale superiore⁵³. Un'ulteriore variabile è data dal contesto territoriale che nel caso nostrano si dispiega su un profilo cittadino, metropolitano e di provincia. Non è un caso che l'alta densità cittadina dei clan rende conto al contempo dell'alta conflittualità e dei precari equilibri esistenti nelle relazioni tra i clan⁵⁴. Viceversa nella cintura dei comuni metropolitani la gestione delle attività fa più spesso capo ad un unico clan o convivono in un numero molto ristretto organizzazioni criminali che attraverso accordi (sebbene sempre precari) si dividono il territorio. Discorso diverso, invece, riguarda il territorio casertano nel quale il modello organizzativo e la gestione delle attività economiche illegali fa capo ad una esclusiva organizzazione (i casalesi) che - sebbene oggi più disarticolata - presenta una fisionomia aggregativa più vicina ad una struttura federata di gruppi ancorati ad una leadership storica, oltretutto più pervasiva e presente nel mercato dei servizi amministrativi.

In genere il processo accumulativo illegale parte dall'attività estorsiva per estendersi in ragione della capacità organizzativa del gruppo ad altre attività e traffici di cui indicato. Tutte le attività criminali, come ha mostrato Tullock, sono *rent seeking*, in quanto deprimono il tasso di crescita aggregato dell'economia⁵⁵. Ma l'estorsione ha per eccellenza questa caratteristica dal momento che coniuga la finalità estrattiva (ci si appropria con una pratica illegale di una quota della ricchezza prodotta da altri) e quella monopolistica (attraverso l'offerta di protezione si tende a conquistare il monopolio o quanto meno il controllo delle successive attività economiche - per es. l'usura, le piazze di spaccio - spazialmente ricadenti sull'area controllata). L'attività estorsiva - la cui pratica violenta è tanto più elevata quanto minore è l'autorevolezza del gruppo criminale - si avvantaggia nell'area regionale campana del basso tessuto innovativo delle imprese e, a differenza della Sicilia, non sempre ad essa fa riscontro una contro prestazione (protezione)⁵⁶. Anzi la presenza di

⁵³ Su questo rimando al mio, *Mercati illegali e struttura di classe*, op. cit. pp. 81-98.

⁵⁴ È il caso di ricordare che nella sola città di Napoli si contano circa 35 clan più qualche gruppo minore e nella provincia si superano le 40 unità e oltre 10 piccoli aggregati. L'intera regione raccoglie non meno di 130 sodalizi criminali. Si è parlato di mero gangsterismo per distinguerlo da quei gruppi che hanno una forma di criminalità organizzata più strutturata distinta, tuttavia, dall'organizzazione con un profilo tipicamente più mafioso. Negli anni più recenti la formazione di "cartelli" criminali (alleanze create tra clan diversi su obiettivi più strategici) segnala in misura più specifica la performance della criminalità napoletana.

⁵⁵ TULLOCK G. (1987), *Rent seeking*, in *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, vol. 4°, pp. 147-149.

⁵⁶ Vedi, G. DI GENNARO e A. LA SPINA (a cura di) (2010), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Il Mulino, pp. 161-184. Dalla ricerca indicata abbiamo registrato, tra l'altro, cinque tipi distinti di estorsione praticati lungo l'asse delle due polarità estreme (predatoria/protettiva): a) l'imposizione periodica; b) l'estorsione una tantum; c) la formula multipla (periodica più una tantum); d) l'imposizione di forniture, prodotti, servizi, maestranze; e) il prelievo sia di danaro che di merce. Se ad essi si associa il c.d. "cavallo di ritorno" (sottrazione di un bene e restituzione dietro pagamento di una quota), si evince una tipologia multiforme che, ovviamente, si moltiplica per effetto delle diverse combinazioni. A quest'ultima si deve aggiungere il *servizio*

un carattere predatorio non ristretto a qualche clan scoraggia fortemente l'investimento imprenditoriale confermando la tesi già espressa da Murphy, Shleifer e Vishny secondo i quali il minore tasso di crescita dell'economia in alcuni contesti ove sono diffuse le attività *rent seeking* si spiega proprio in funzione del flusso delle innovazioni che risente dello spostamento di soggetti dotati di abilità e talenti in direzione proprio di tali attività, considerate più remunerative. Il circolo vizioso che si attiva si caratterizza per maggiore diffusione delle attività *rent seeking* minore flusso di innovazioni riduzione del tasso di crescita economica⁵⁷.

È difficile dare conto in genere della dimensione quantitativa dell'estorsione: un reato ove è presente in modo rilevante il numero oscuro. Ancor più difficile stimare quanto i gruppi criminali ricavano da essa. Molte sono le stime prodotte sul costo economico sostenuto dalle imprese la cui attendibilità, tuttavia, è fortemente discussa sia perché è oscurata la metodologia adottata, sia perché si contemplano tipologie molto limitate, sia perché, infine, hanno un carattere quasi esclusivo di analisi vittimologica⁵⁸.

truccato, una forma di estorsione che si basa sulla fornitura di beni e servizi a prezzi nient'affatto vantaggiosi. Le diverse forme risentono del livello di adattabilità al territorio, della densità dei gruppi criminali in esso ricadenti, del ciclo di vita del clan, del grado di radicamento territoriale, della tipologia organizzativa del clan, dell'esclusività o meno dell'attività.

⁵⁷ È questo il caso, per esempio, della commercializzazione scoperta nel 2001 di falsi trapani Bosch prodotti ad Hong Kong e acquistati dal cartello dell'Alleanza di Secondigliano che servendosi di esperti in attività commerciali e riciclaggio, fiscalisti e investitori finanziari e una rete di magliari (venditori ambulanti), nonché imponendone la vendita a commercianti, aveva realizzato una struttura economico-finanziaria che comprendeva la commercializzazione anche di altri brand contraffatti. Cfr., Tribunale di Napoli. Ufficio del G.I.P., o.c.c. 5 luglio 2004, Proc. N. 100839/01. Sull'effetto deprimente delle attività *rent seeking* per i mercati della concorrenza, vedi MURPHY K. M., SHLEIFER A. e VISHNY R. W. (1991), *The Allocation of Talent. Implications for growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, 106, 2, pp. 503-530; Id. (1993), *Why is Rent-seeking so Costly to Growth?*, in *American Economic Review*, 83, 2, 409-414.

⁵⁸ Da anni SOS Impresa, per esempio, fornisce dati a riguardo dando conto dell'oscillazione che il fenomeno manifesta nel Paese, senza tuttavia fornire elementi di controllo della metodologia adottata. Secondo il Rapporto 2012, il prelievo ha raggiunto i 9 miliardi di euro di cui 5,5 mld dal solo settore del commercio, nel quale sono colpiti 160 mila esercenti (40 mila nella sola regione Campania cui si aggiungono altre 10mila imprese di altri settori che fa salire la contribuzione coatta complessiva regionale a 4,5mld di euro); cfr. ID. (2011), *Le mani della criminalità sulle imprese. XIII Rapporto*, Reggio Emilia, Alberti Editore; e dello stesso, *Focus Campania* (2012). L'indagine di vittimizzazione di Transcrime (2012) di cui si è già detto, per esempio, registra in Campania sul totale delle imprese campionate una percentuale di imprese vittimizzate dall'estorsione pari all'85,3% (p. 10), ma l'intera indagine non offre alcun elemento né stima i ricavi che derivano dall'estorsione. Cosa che, invece, si può evincere dal più recente studio realizzato per il Ministero dell'Interno (Pon Sicurezza 2007-2013, I beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza), TRANSCRIME (2013), *Gli investimenti delle mafie*, da quale emerge: a) l'attività estorsiva nel Paese costituisce la seconda fonte (4,7mld di €) di ricavi illegali; b) in Campania è stimato un ricavo pari a 1,4 mld circa di € all'anno (quasi il 30% dell'ammontare delle estorsioni dell'intero territorio nazionale); c) Campania e Calabria presentano una incidenza nei valori medi dei mercati illegali sul Pil regionale (media 2007-2010) più alta:

L'unico riscontro empirico campano fatto per le sole province di Napoli e Caserta nel 2010 attesta il prelievo estorsivo annuale in un intervallo tra i 780 mln e i 1.120 mln di euro circa, confermando che il tasso di vittimizzazione si registra maggiormente nei settori del commercio al dettaglio e delle costruzioni⁵⁹. Sebbene il rischio di vittimizzazione estorsiva sia molto elevato in questi settori economici è pur vero che, come una ricerca su un campione di associati a Confindustria Campania ha mostrato nel 2007, più le imprese hanno dimensioni piccole indipendentemente dalla categoria economica cui appartengono maggiore è il rischio di essere vittimizzati⁶⁰. Un altro dato interessante è che sebbene circa l'87% degli imprenditori sia stato vittima di una qualche azione delittuosa non ha denunciato all'autorità di polizia l'accaduto⁶¹.

L'analisi statistica della delittuosità è in genere utile specie se effettuata a dimensioni quanto più piccole di scala e se correlate a dinamiche particolari che hanno funzionato come incentivi alla denuncia (es. presenza associazionismo antiracket; investimento massiccio di forze di polizia sul territorio; esiti positivi di processi nei confronti di clan, ecc.), o per capire proprio quali eventi ne hanno contratto la spinta. I dati sottostanti sulla delittuosità estorsiva non ci dicono molto, ma qualche riflessione è possibile. Come si evince dal grafico che segue il 2008 è l'anno che fa registrare il maggior numero di estorsioni a livello nazionale (6.645); la punta apicale in Campania coincide, invece, con il 2007 (1.227). Dopo il 2002 la Campania mantiene rispetto alla Sicilia una posizione sempre primaria a livello nazionale. Non è un caso che tra il 2004 e il 2008 la regione registra un'escalation dell'attività estorsiva e anche di quella intercettata dalle forze di polizia grazie all'aumento delle denunce. Solo nel quinquennio indicato vengono registrati 5.388 atti estorsivi (il 46,4% dell'intera serie storica considerata). Nella sola provincia di Napoli nello stesso periodo vengono registrati 3.202 atti estorsivi (il 59,4%)⁶².

rispettivamente 3,5% e 3,3%; d) l'incidenza dell'attività estorsiva sul totale dei ricavi illegali regionali è pari in Campania al 40%, in Calabria al 50%, in Sicilia al 32% e in Puglia al 26%; e) la Camorra fa registrare la percentuale più alta di ricavi tra tutte le attività illegali che sono state stimate: da un minimo di 2,9 mld di € ad un massimo di 4,5 mld €.

⁵⁹ Cfr. LISCIANDRA M. (2010), *Camorra ed estorsioni: una stima del costo per le imprese*, in DI GENNARO G. e LA SPINA A. (a cura di), *I costi dell'illegalità*, op. cit. pp. 161-184.

⁶⁰ È quanto emerso da uno studio condotto nel 2006 su un campione di imprese associate a Confindustria Campania distribuite su tutte le province; cfr. CONFINDUSTRIA CAMPANIA E OSSERVATORIO DELLA CAMORRA E SULL'ILLEGALITÀ (2007), *L'impresa e l'aggressione criminale in Campania*, Napoli.

⁶¹ Le ragioni manifestate sono state: a) perché si ha la convinzione che tutto si risolva in una mera procedura burocratica (44%); b) perché la denuncia "non serve a nulla" (15%); c) perché è scarsa la fiducia nell'azione della magistratura (12%); d) per paura di ritorsioni (22%); e) perché il danno subito è ritenuto esiguo (7%); Ibidem, p. 5.

⁶² Sono gli anni (2004-2005) in cui a Napoli (quartiere Scampia) si registra una guerra tra clan a seguito di una scissione tra la componente che fa capo a Cosimo Di Lauro e quella degli "spagnoli" capeggiati da Amato, cui fa seguito l'anno successivo la scissione interna al clan Misso del gruppo di Salvatore Torino (transfuga dei clan di Secondigliano). Non di meno in molti comuni della

Dal 1998 al 2012 il decremento nazionale risulta del 30% circa, mentre in Campania è di soli 2,8 punti percentuali in meno. Il calo che si registra nel Paese se da un lato fa ipotizzare una riduzione della delittuosità, dall'altro può segnalare, invece l'indebolimento della disponibilità alla denuncia e un conseguente minore successo investigativo.

È interessante notare che in Lombardia dal 2004 a tutt'oggi i reati commessi e intercettati sono mediamente aumentati del 50-60%. Segno di un inequivocabile aumento della pressione mafiosa in nuove aree economiche. Tuttavia, non è solo la regione lombarda a far rilevare un aumento delle segnalazioni di questo reato ma anche l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Sardegna e Molise. Questa tendenza è indicata anche nell'ultima relazione semestrale della Dia⁶³.

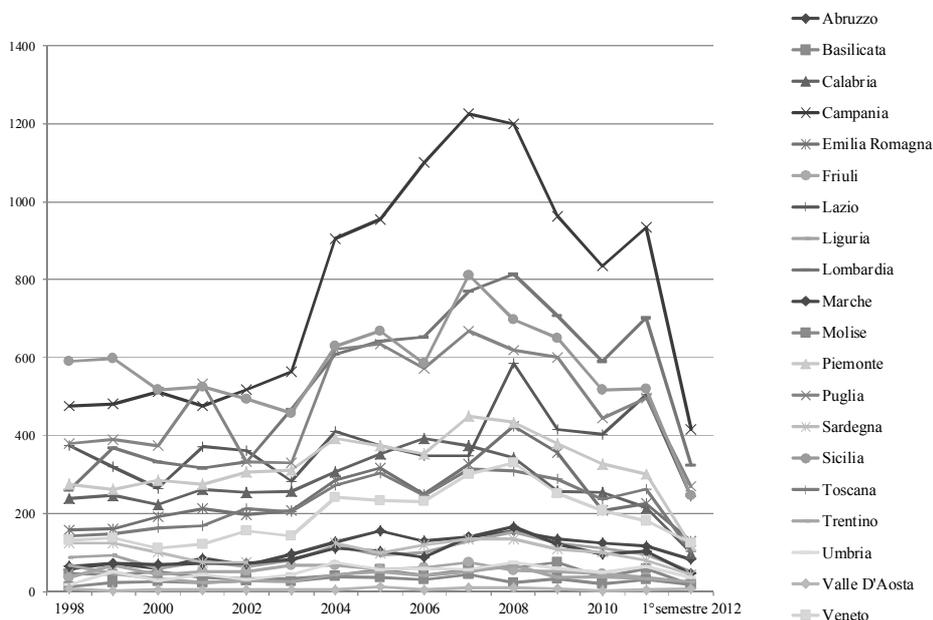
In riferimento al solo I semestre del 2012 l'attività estorsiva che si registra nella regione campana è pari a circa il 19% del totale registrato nel Paese. Proprio il riscontro dei valori assoluti conferma che tra tutte le regioni, nonostante il limite che i dati forniscono a riguardo, la Campania resta la regione più soffocata dall'azione estorsiva. Tra il 1998 e il I semestre 2012 solo in Campania sono stati accertati 11.603 atti estorsivi (il 16,8% del totale nazionale) poco meno della Sicilia (8.507 pari al 12,3%).

Le due regioni raccolgono quasi 1/3 del totale dei reati di estorsione commessi. Inutile sottolineare che nell'ambito regionale campano le due province che fanno registrare il più elevato tasso di delittuosità connessa all'estorsione sono Napoli e Caserta che da sole raccolgono in media tra il 2004 e il 2012 rispettivamente il 59% e il 18% del totale regionale. Salerno segue con il 14%. Infine, è il caso di sottolineare che non sono esenti come vittime dell'estorsione cittadini extracomunitari sia in quanto responsabili di una qualche attività commerciale, sia se impegnati in attività illegali. Discorso diverso è se il gruppo criminale è composto da stranieri che come autori praticano l'estorsione all'interno delle proprie comunità etniche o se assoldati da clan locali.

provincia si registrano faide per l'acquisizione di nuove leadership e nuovi controlli territoriali, come a Castellammare di Stabia (D'Alessandro vs Omobono-Scarpa); Torre Annunziata (Gionta vs Limelli-Vangone); Torre del Greco (Falanga vs Formicola-Luna); Pompei (Cesarano vs Federico). E si sa le guerre richiedono soldi, molti soldi: di qui l'intensità maggiore dell'attività estorsiva. Ma al contempo sono anche gli anni in cui l'associazionismo antirackett comincia a raccogliere i suoi frutti con un aumento dell'aggregazione di imprenditori e commercianti e di conseguenza l'aumento delle denunce.

⁶³ Cfr. DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (Dia) (2012), *Attività svolta e risultati conseguiti*, Relazione II semestre 2012, luglio-dicembre, pp. 303-304.

GRAFICO 1
Reato di estorsione, per regione. Anni 1998 – 1° semestre 2012



FONTE: Elaborazione su dati Fast SDI- Ministero dell'Interno- Dipartimento della P.S. (estrazione dati al 09/07/2012).

Se l'attività estorsiva è lo strumento del controllo territoriale criminale, l'usura ne segnala il radicamento e l'evoluzione del gruppo in una direzione più imprenditoriale poiché offre possibilità di reinvestimento di capitali illeciti in un mercato finanziario occulto ma estremamente remunerativo. Quando si parla di usura si parla di un reato che ancora oggi le statistiche ufficiali intercettano in una misura estremamente minimale e istituti di ricerca o associazioni di categoria forniscono stime molto discordanti sul fenomeno⁶⁴. I dati sottostanti ne offrono una ulteriore prova: dal 2004

⁶⁴ In un Rapporto del 2008 il Cnel sosteneva che «il giro di affari del mercato del credito illegale dovrebbe aggirarsi sui 25.000 miliardi di vecchie lire con il coinvolgimento di oltre 2 milioni di famiglie e di numerosi esercizi commerciali»; cfr. CNEL (2008), *Usura. Diffusione territoriale, evoluzione e qualità criminale del fenomeno*, Rapporto finale, settembre, Roma, cit. p. 14. Più recentemente l'associazione SOS IMPRESA nel XII Rapporto (2009), sosteneva che «il numero dei commercianti coinvolti in rapporti usurari (...) sono stimati in non meno di 200.000 (...) e le posizioni debitorie raggiungono le 600.000 (...) contribuendo con un tributo di non meno di 20 miliardi di euro ogni anno. In Campania, Lazio e Sicilia si concentra un terzo dei commercianti coinvolti»; SOS IMPRESA (2010), *Le mani della criminalità sulle imprese*, XII Rapporto 2009, cit. p. 69. Infine, il Rapporto curato da Maurizio Fiasco (2013) per la Camera di Commercio Industria Artigianato di Roma, documenta la condizione delle imprese di fronte alla necessità di utilizzare il credito,

al 2012 si registrano nel Paese appena 3.014 casi di usura; anche in questo caso la Campania la fa da padrona (21,9%), seguita dalla Lombardia (10,2%) e dalla Sicilia (9,2%). Nello stesso periodo di riferimento la provincia di Napoli fa registrare il 46,5% del totale campano, cui segue la provincia di Salerno (33,5%) e quella di Caserta (11,7%). A conferma dell'inattendibilità dei dati si pensi che in Campania tra il I e il II semestre 2012 si passa da 22 a 28 segnalazioni!

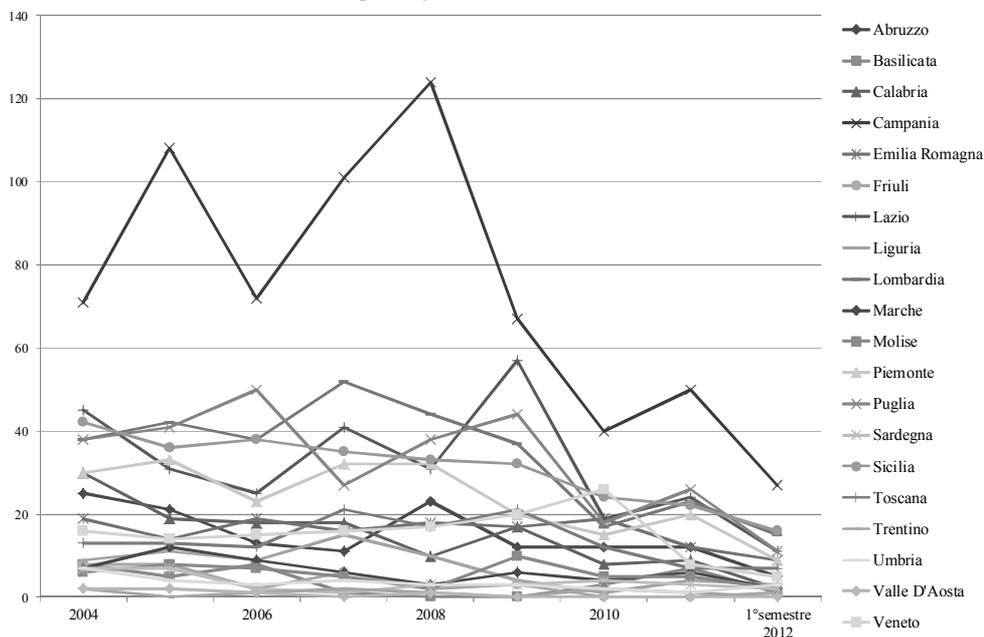
Quando si parla di usura, tuttavia, occorre distinguere, a differenza dell'attività estorsiva che è esclusiva di gruppi criminali, tra il credito illegale offerto da soggetti che si aggregano in un sodalizio illegale per entrare nel mercato del credito illegale e organizzazioni criminali che praticano l'usura accanto all'estorsione per assoggettare le vittime al punto di impadronirsi o controllare l'attività imprenditoriale o commerciale della vittima.

Studi recenti hanno ricostruito alcune caratteristiche socio-economiche dei mercati illegali del credito segnalando le forme di relazione sociale che si instaurano tra usurai e usurati, la struttura organizzativa delle principali organizzazioni usuraie e le motivazioni che spingono particolari categorie di persone a ricorrere al credito illegale⁶⁵. Il mercato dell'usura si produce per due ragioni: la prima, più tradizionale, è connessa al ruolo della domanda. Le vittime di usura (consumatori o imprese che siano) esistono come conseguenza delle «imperfezioni» interne al sistema finanziario. Sarebbe la scarsa «affidabilità» del debitore e l'elevata «rischiosità» del suo progetto di investimento o consumo a determinare il ricorso all'usura. È questa la ragione per la quale è necessario intervenire sul credito finanziario legale incentivando la concorrenza, l'abbassamento dei tassi, la proliferazione di alternative finanziarie come il micro-credito, ecc.

mettendo in risalto - attraverso indicatori collegati al mercato e all'approvvigionamento del denaro, al profilo dell'economia e al ciclo degli affari, all'insicurezza legata all'aggressività criminale e alle condizioni che favoriscono l'usura - il rischio che si origina dalla combinazione di indebitamento patologico e di compravendita del denaro a usura. Ne esce una radiografia delle condizioni e dei soggetti (famiglie, imprese, profili sociali) che sono vulnerabili ed esposti o all'offerta "non ortodossa" di denaro, o al prestito usuraio, o all'esclusione dall'approvvigionamento di finanziamenti d'investimento e dal normale credito d'esercizio. Cfr., FIASCO M. (2013), *Indebitamento patologico e credito illegale nella crisi attuale*, Roma.

⁶⁵ Vedi a riguardo, STEFANIZZI S. (2002), *Il credito illegale tra espropriazione e scambio: una lettura sociologica della relazione usuraio-usurato*, a. XVI, n. 1, pp. 35-56; nonché SPINA R. e ID. (2007), *L'usura. Un servizio illegale offerto dalla città legale*, Milano, Mondadori.

GRAFICO 2
Reato di usura, per regione. Anni 2004 – 1° semestre 2012



FONTE: Elaborazione su dati Fast SDI- Ministero dell'Interno- Dipartimento della P.S.

La seconda ragione s'incentra sulle caratteristiche dell'offerta e sull'ipotesi che il finanziatore operante in ambito illegale attribuisca un *plusvalore* alle garanzie fornite dal debitore per i casi di mancata remissione del credito. Il trasferimento, cioè, dei diritti di proprietà su tali garanzie, oneroso per le istituzioni finanziarie che operano nel mercato legale, risulterebbe funzionale al perseguimento di altri fini illeciti da parte del creditore illegale (per es. l'offerta di quote azionarie, di proprietà da parte del debitore permetterebbe operazioni di riciclaggio all'operatore illegale). Pertanto più alto è il rischio di insolvenza del cliente maggiore è la convenienza per l'usuraio!

Questa spiegazione offre all'analisi sociologica alcuni elementi di connessione perché chiama in causa due aspetti: a) i rapporti o la sovrapposizione tra organizzazioni usuraie e organizzazioni criminali; b) il ruolo del contesto e del tessuto sociale. Relativamente al primo, si tratta di verificare la correlazione forte tra i due tipi di organizzazioni e l'intricato sistema di relazioni che si stabiliscono fra esse. Il fatto, per es. di poter ricorrere a mezzi di pressione anche violenti grazie alla mediazione di gruppi criminali rende più efficiente ed efficace il rispetto degli accordi e sicura la remissione del debito. Ciò significa che in contesti di elevata presenza di criminalità organizzata l'attività usuraia è praticata molto più spesso dalle stesse organizzazioni criminali; viceversa, in contesti con bassi tassi di presenza di criminalità organizzata l'attività vede più spesso a capo di una organizzazione usuraia (strutturata e ramificata in una rete internamente funzionante con compiti distinti e una divisione

del lavoro) un promotore finanziario, un impiegato di banca, una finanziaria ecc. Da qui, quindi, la possibilità di tipizzare la criminalità usuraia e di conseguenza generare strategie di contrasto differenziate poiché le finalità sono opposte o si combinano: da un lato, la rete usuraia è interessata esclusivamente ad espropriare la vittima di ogni suo bene e attività economica; dall'altro, l'organizzazione criminale può avere interesse *solo o anche* ad allargare la rete dei soggetti all'interno della quale realizzare dinamiche di scambio.

La strutturazione dell'offerta di usura è fortemente collegata ai contesti economici locali e sociali i quali agiscono sia sulla forma organizzativa che sui comportamenti degli usurai. In altre parole, gli usurai producono ed offrono dei servizi e beni illegali per la popolazione (le vittime di usura) in modo da accrescere la propria forza sul mercato illegale e su quello legale. Il mercato illegale si genera per effetto della presenza di una elevata «clientela deviante», ossia soggetti che per differenti reati penali sono esclusi dal circuito del credito legale o perché hanno gestito con metodi illegali le proprie attività economiche. Essi, quindi, non possono che ricorrere all'usura per ottenere credito. *Maggiore è in un contesto la presenza di tale clientela più diffuso è il mercato del credito illegale.*

Il mercato legale, invece, vede in azione le organizzazioni criminali come agenti economici che impiegano i proventi dell'usura e gli elevati margini di profitto in attività economiche, commerciali e/o finanziarie legali in modo da consentire loro di offrire credito anche alla restante quota di mercato legale meno appetibile ma sicuramente maggioritaria.

Una seconda ragione dell'influenza del contesto è legata alla dinamica del modello relazionale che si struttura tra usuraio e organizzazione usuraia. L'offerta di credito usuraio a tassi inizialmente «ragionevoli» consente all'organizzazione di *attrarre e sottomettere* - per scambi successivi - segmenti di popolazione (anziani, pensionati, commercianti, giocatori accaniti, ecc.) i quali vengono utilizzati come nodi per le attività e i traffici connessi al mercato della droga, oppure delle armi, o come semplici soggetti di servizi di approvvigionamento, di base logistica, di mimetismo, ecc. La dinamica del rapporto tra i soggetti (usuraio e usurato) nasce spesso sulla base di uno scambio, di natura più o meno amicale, tra le due parti. Il credito illegale, in questo caso, essendo una delle diverse attività prodotte dal gruppo criminale oltre ad avere funzioni espropriative (spesso più per gli imprenditori, i commercianti, ecc.) ha una funzione importante di «accreditamento sociale».

Le considerazioni fin qui riportate mettono in risalto solo alcuni aspetti e per quanto sia ipotizzabile una differenziazione interna al fenomeno, è necessario produrre un modello interpretativo più unitario del fenomeno capace di spiegare le ulteriori dinamiche introdottesi che ne hanno accresciuto l'entità e modificato le caratteristiche al punto che l'usura si configura come un nuovo processo di esclusione sociale tra gli anziani, i ludopatici, i divorziati, i consumatori pulsionali, i pensionati. Come si evince i «consumatori» dei servizi offerti dal mercato illegale del credito sono diversi e differenti sono le variabili che concorrono a produrre o riprodurre il credito illegale. Certamente un ruolo importante è giocato dalle banche, dalla loro

rigidità nell'assunzione del rischio di mancata remissione del credito, dalla modesta e limitata fornitura di piccoli prestiti a tassi più differenziati e accessibili ad una clientela meno garantita, dall'inesistenza di un credito più agevolato ed "etico" specie per i pensionati. Tuttavia essendo le vittime di usura una popolazione variegata la stessa legge n. 108 del 1996 e 44/99 appaiono oggi incapaci di fronteggiare l'entità del fenomeno e la sua eterogeneità.

Vi è, quindi, un indubbio rapporto di causalità tra legalità e sviluppo che correla altri indicatori quali l'istruzione, il livello di investimenti interni e stranieri, la concorrenza equilibrata. Qualsiasi strada si deve percorrere per rivitalizzare il sistema economico della regione e il mercato del lavoro occorrerà, però, innanzitutto che sia preceduta dalla garanzia della sicurezza perché entrambi possano svilupparsi correttamente. La domanda di sicurezza, inoltre, si coniuga inevitabilmente con la consapevolezza che un sistema di legalità sia realmente perseguito. Nessun comportamento economico ancorché sociale potrà dare frutti virtuosi se sicurezza e legalità non sono garantite e implementate. Il clima di vera e propria paura prima ancora che di omertà vigente in molti contesti locali delle province campane e specialmente nel napoletano e casertano potrà essere smantellato solo se sono realmente praticate sicurezza e legalità.

4. NUOVE FORME DI GOVERNANCE TERRITORIALE: DA UNA TESI RETROSPETTIVA A UNA PROSPETTICA

La governance in un contesto territoriale si basa sulla capacità di un soggetto (pubblico o privato) di esercitare il monopolio della violenza e garantire l'esercizio dei diritti di proprietà e cittadinanza. Tra le diverse tesi prodotte per spiegare l'originarsi dei fenomeni mafiosi e/o camorristici si è affermata anche quella che attribuisce alla carenza o alla debole presenza della struttura dello Stato - ovvero di un apparato pubblico e amministrativo capace di fissare e far osservare regole, norme e leggi - da generare un disciplinamento sociale - il formarsi di gruppi organizzati che con funzioni di protezione e/o di mediazione sociale tra le classi si sono appropriati della legittimità regolativa e della governance territoriale. Sarebbe stato un deficit di autorità statale ad aprire la strada alle formazioni criminali nel Mezzogiorno. Aspetto, questo, che si è andato associando ai caratteri economici feudali e tradizionali connessi all'estesa proprietà fondiaria, nonché alla scarsa intrapresa imprenditoriale privata che non ha dato i natali a flotte generazionali di capitani d'industria. Non è questo il contesto per dibattere sulla fondatezza o meno di questa tesi e dei suoi risvolti, né richiamare le altre interpretazioni che hanno consolidato il dibattito sull'origine della mafia e della camorra. È certo, però, che il Mezzogiorno ha visto protagonista in modo non *soft* dal dopoguerra lo Stato attraverso la sua intensa attività economica pubblica.

Se la mobilità sociale nelle aree meridionali è stata attuata e garantita (così come negata o ritardata) non vi è dubbio che lo si deve all'azione economica e sociale dello

Stato. È talmente stata ampia e articolata l'attività amministrativa ed economica che abbiamo appunto parlato di mercato dipendente e per effetto della manipolazione delle risorse economiche e della formazione di lobbies capaci di intercettare i flussi della spesa pubblica abbiamo parlato di mercato politico. Per queste due ragioni non è illegittimo sostenere che l'equilibrio del tessuto socio-economico regionale e la governance ambientale si sono retti per un lungo periodo sulla legittimazione regolativa prodotta dall'intermediazione politica il cui consenso le proveniva essenzialmente dalla capacità di redistribuire parte delle risorse pubbliche che intercettava. L'incertezza ambientale, in altri termini, è stata efficacemente ridotta mediante questa funzione assolta dal mercato politico (quindi dagli attori che in forme privilegiate ne producevano e distribuivano risorse).

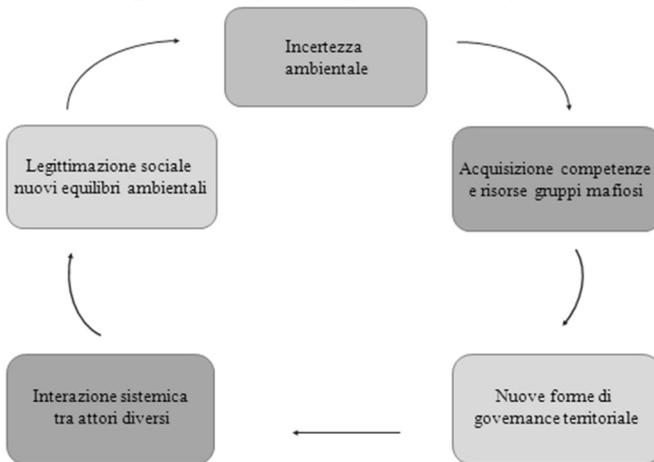
L'investimento primordiale dei gruppi criminali è consistito nient'altro che nell'acquisizione di particolari competenze nello svolgimento della funzione protettiva e nell'uso credibile della violenza. Questa funzione iniziale ha garantito risorse che indipendentemente dalla forma (se predatoria o di offerta di un bene quale la protezione) hanno messo in condizione i gruppi criminali di originare attività economiche illegali e dare vita a veri e propri traffici (e mercati). Questo processo è stato accompagnato da una contemporanea manipolazione delle risorse simboliche e cognitive locali (la subcultura camorristica e mafiosa incentrata sui valori dell'onore, dell'esclusività, dell'appartenenza, dell'omertà, ecc.) e dal modellamento dei network relazionali (il capitale sociale di tipo *bridging*). Il modello di azione dei gruppi criminali fondato anche sulla mediazione non ha tardato a intercettare l'omologo schema di azione delle lobbies politico-amministrative la cui efficacia operativa era dettata dalla logica dello scambio e dell'intermediazione.

Fino ad un certo momento della storia (che potremmo datare fino all'inizio degli anni '80 del secolo scorso) l'equilibrio economico e politico-istituzionale si è retto sulla predominanza dell'azione politica. I gruppi criminali regionali, nel frattempo, erano intenti a innalzare l'efficienza operativa interna e territoriale garantendo il sostegno al ceto politico in cambio dell'ingresso nel mercato politico. Nel momento in cui l'efficienza interna ai clan è aumentata è si è fatto più intenso e marcato il processo di differenziazione del crimine organizzato al punto che i traffici illegali e la capacità di azione imprenditoriale si è sviluppata ed estesa anche sui mercati legali, l'autonomia e l'affrancamento dal ceto politico sono andati realizzandosi. L'azione di penetrazione nelle amministrazioni locali si è fatta più intensa e la stessa rappresentanza politico-amministrativa è divenuta diretta. La sfiducia istituzionale che nel frattempo si è generata nell'opinione pubblica e nella società civile ha comportato un aumento dei costi di transazione sia nell'ambiente sociale che internamente ai singoli subsistemi (politico e criminale).

È a questo punto (che possiamo datare a partire dalla fine degli anni '90) che l'interazione sistemica tra gli attori economici, politici e criminali è andata modificandosi per effetto della pervasiva diffusione dei gruppi criminali nei diversi tipi di mercati che abbiamo richiamato. In molti casi alcuni clan si sono presentati come agenzie specializzate nella fornitura di servizi, di protezione, assistenza,

composizione di controversie, prevenzione di conflitti vari. In altri casi come impositori e depositari del monopolio della violenza. Il processo di riconoscimento sociale e legittimazione si è andato compiendo prima tra le classi marginali ed escluse dalle opportunità legali e legittime. Ad esse i clan hanno offerto occupazioni, soldi, carriere criminali, potere. Reclutano i minori e i giovani attraendoli con le aspettative del facile guadagno e offrendo identità di appartenenza. Poi tra i ceti borghesi e professionali costruendo rapporti sinallagmatici idonei all'utilizzo delle risorse pubbliche, all'implementazione di affari e profitti immediati. Potremmo rappresentare la modificazione di questo equilibrio generale sistemico-ambientale con la figura sottostante.

FIGURA 1
Il circuito che origina distinte forme di governance ed equilibrio ambientale



FONTE: elaborazione dell'autore.

Nel momento in cui in molti quartieri della città, in tante aree dell'hinterland metropolitano napoletano, in una moltitudine di comuni della provincia il governo del territorio è passato in mano ai clan criminali e la stessa economia risente, come visto, della diffusa presenza del crimine organizzato, vuol dire che un nuovo equilibrio economico generale spaziale prodotto dai flussi del riciclaggio e dal reimpiego di capitali illeciti si sta determinando. Esso, tuttavia, sta soffocando il mercato legale e generando nuovi impedimenti per nuovi investimenti. È in questo senso che si sta consumando una legittimazione sociale incentrata sull'intermediazione politica per lasciare il campo ad un nuovo equilibrio ambientale marcato dalla forte presenza dei clan. In forme consapevoli o meno attraverso la gestione dell'economia sommersa, del lavoro nero, delle interazioni e scambi occulti, delle diverse attività irregolarmente gestite, delle differenti occupazioni illecite ricoperte, nonché nei diversi modi irregolari nei quali il consumo stesso sostiene le differenti produzioni illegali, si

partecipa tutti alla formazione di questo nuovo equilibrio spaziale generale ambientale che non sarà foriero di certezze ma di nuove incertezze e nuovi pericoli ambientali.

5. CONCLUSIONI

Una considerazione finale riguarda lo iato che ancora oggi esiste e si registra tra consapevolezza e progressiva conoscenza che dei due fenomeni c'è in giro, a livello delle istituzioni locali e di buona parte della sua classe dirigente, e livello di radicamento e pervasività del mercato dell'usura nonché degli effetti che le attività estorsive generano sul tessuto sociale ed economico della regione. Il richiamo all'esistenza di questo iato sollecita la costruzione di una più efficace strategia d'azione fra le diverse istituzioni impegnate su questo fronte (governo, prefettura, forze dell'ordine, magistratura, associazioni antiracket e antiusura, amministrazione comunale, centri di ricerca, università, aggregazioni giovanili) ed improntata ad un maggior coordinamento e ad una più stabile sinergia, accompagnata dalla necessità di approfondire il quadro interpretativo ancora oscuro del mondo criminale. Alla base delle attività di estorsione e usura non vi sono solo aspetti che si riferiscono alla struttura organizzativa dei gruppi malavitosi locali e al modo in cui essi esercitano la "protezione" territoriale, ma anche aspetti che riguardano le forme tipiche di relazione sociale che si instaura tra usurai e vittime di usura; oppure tra clan camorristici e organizzazioni usuraie; o aspetti che attengono lo sviluppo del pizzo la cui funzione di utilità interdependente è legata, in genere, all'obiettivo di propiziare forme ulteriori di condizionamento dell'agire economico imprenditoriale estendendo la natura predatoria ed espropriativa dell'estorsione all'imposizione delle forniture, dei servizi, della stessa manodopera. Infine, la base di queste attività criminali, spesso viatico per fecondare una vera e propria economia criminale, si giova di quell'intricato sistema di relazioni o di quell'ambito di interazione territoriale tra clan e reti familiari, parentali, amicali, di vicinato diverse che sostiene, anche se con gradualità intenzionali distinte, la sovranità del gruppo criminale locale. Da qui, allora, la necessità di aggiornare l'analisi empirica del mondo criminale perché le interpretazioni a tutt'oggi fornite oscillano tra due opposte narrazioni che lasciano insoddisfatti quanto all'efficacia delle spiegazioni del ruolo economico della criminalità campana: quella che disegna l'impresa camorristica come una holding impegnata nella gestione dei traffici e del *business* internazionale quasi priva di interesse e radicamento territoriale; quella, invece, che la rappresenta come fortemente integrata e circoscritta al territorio al punto da drenare le necessarie risorse finanziarie solo «interferendo pesantemente, fino a condizionarne la dinamica, nelle articolazioni dei processi economici e dei processi di creazione e di redistribuzione» delle risorse economiche, con un'opera di infiltrazione nel mondo produttivo e commerciale che raggiunge l'espropriazione delle aziende. Il rischio che l'economia regionale sta correndo in un costante silenzioso movimento in trasformazione è la dissoluzione dell'economia pulita e dei comportamenti virtuosi ad essa connessi. Ci

troviamo sulla soglia di un'età in cui su larga scala i prodotti e gli effetti dell'agire criminale organizzato introducono nella vita sociale pericoli e danni ai quali sarà possibile porre sempre meno riparo e ci sentiremo sempre meno capaci di sottoporli a controllo. Se è vero, come sostiene Giddens, che la modernità avanzata si caratterizza per l'esistenza di una riflessività più profonda e consapevole circa gli effetti delle condotte umane, occorrerà dispiegare la più efficace saggezza e la più forte determinazione perché alla luce delle nuove informazioni e conoscenze siano messe in campo una effettiva strategia e sinergia istituzionale capaci di ridurre a condizioni marginali il peso e l'influenza del crimine organizzato.

GIACOMO DI GENNARO

BIBLIOGRAFIA

- ALLUM F. e SIEBERT R. (2003), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, London & New York, Routledge Taylor & Francis Group.
- AVVISO PUBBLICO. ENTI LOCALI E REGIONI PER LA FORMAZIONE CIVILE CONTRO LE MAFIE (2011), *Amministratori sotto tiro. Buona politica e intimidazioni mafiose*, 2 dicembre, Roma.
- BANCA D'ITALIA (2013), *Economie regionali. L'economia della Campania*, Rapporto, giugno, n. 16, Roma.
- BARONE G., DE BLASIO G. (2010), *Il capitale sociale*, in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, Seminari e convegni*, 4, Banca d'Italia.
- BARONE G., NARCISO G. (2013), *The Effect of Organized Crime on Public Funds*, in *Temi di discussione*, 916, Banca d'Italia.
- BECKER G.S. (1968), *Crime and Punishment: an Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, vol. 72.
- BESLEY T. (1995), *Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana*, in *Journal of Political Economy*, vol. 103.
- BESLEY T., COATE S. (1995), *Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral*, in *Journal of Development Economics*, vol. 46.
- BONACCORSI di PATTI E. (2009), *Legalità e credito: l'impatto della criminalità sui prestiti alle imprese*, in *Mezzogiorno e politiche regionali, workshops and conferences*, Banca d'Italia, 2.
- BRAITHWAITE J. (1989), *The State of Criminology: Theoretical decay or renaissance*, in *Australian and New Zealand Journal of Criminology*.
- CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, (2008) *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare*, XV Legislatura, Doc. XXIII, n. 7, Relazione conclusiva, 20 febbraio, Roma.
- CAMERA DEI DEPUTATI (2010), *Indagine conoscitiva su taluni fenomeni del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera)*, XVI Legislatura, XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Documento conclusivo, 26 maggio, Roma.
- CANEPPELE S., MUGELLINI G. (2012), *Le imprese vittime di criminalità in Italia*, Università degli Studi di Trento, collana Transcrime Reports n. 16, presente anche su www.transcrime.it
- CARTOCCI R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- CHINNICI R. (1982), *L'arcipelago della mafia*, in *Segno*, n. 33, Palermo.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE (2007), *Relazione territoriale sulla Campania*, doc. XXIII, n. 2, 13 giugno e doc. XXIII, n. 4, 20 dicembre, Roma.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE (2008), *Relazione finale*, doc. XXIII, n. 8, 28 febbraio, Roma.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE (2012), *Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno*, XVI Legislatura, doc. XXIII, n. 9, Roma.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE (2006), XIV Legislatura, *Relazione finale*, doc. XXIII, n. 19, Roma.

- COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE (2007), *Relazione territoriale stralcio sulla Campania*, doc. XXIII, n. 17, Roma.
- CNEL (2008), *Usura. Diffusione territoriale, evoluzione e qualità criminale del fenomeno*, Rapporto finale, settembre, Roma.
- CNEL, OSSERVATORIO SOCIOECONOMICO SULLA CRIMINALITÀ (2010), *L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia di alcune regioni del Nord Italia*, Roma.
- CNEL (2012), *I rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'energia eolica*, Documenti, 19 luglio, Roma.
- COLLETTI A. (2007), Il sistema assistenziale del crimine campano. Come le camorre diventano dei fenomeni largamente tollerati, in *La Rivista di Servizio Sociale*, a. X, 1.
- DALLA CHIESA N., PANZARASA M. (2012), *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino.
- DAVIGO P., MANNOZZI G. (2007), *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Bari.
- DI GENNARO G., MARSELLI R. (2007), *L'impresa e l'aggressione criminale in Campania*, IN ATTI CONFINDUSTRIA CAMPANIA E OSSERVATORIO DELLA CAMORRA E SULL'ILLEGALITÀ Napoli.
- DI GENNARO G. (2009), *Mercati illegali e struttura di classe: perché si parla poco di borghesia camorristica*, in DI GENNARO G. e PIZZUTI D. (a cura di), *Dire camorra oggi*, Guida, Napoli.
- DI GENNARO G., LA SPINA A. (2010), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Il Mulino, Bologna.
- DI GENNARO G., MARSELLI R. (2012), *Accesso al credito e tasso di vittimizzazione in una comunità imprenditoriale*, paper presentato all'International Interdisciplinary Conference, Issues of Legitimacy: Entrepreneurial Culture, Corporate Responsibility and Urban Development, Napoli, 10-14 settembre, Università Federico II, Napoli.
- DE BLASIO G. e MENON C. (2013), *Down and out in Italian Towns: measuring the impact of economic downturns on crime*, in *Working Papers*, Banca d'Italia, Roma.
- DI MEO S. (2013), *A Napoli la camorra gestisce gli immobili comunali*, 21 agosto, www.lettera43.it/cronaca_43675105774.htm
- DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA, *Relazioni semestrali*, vari anni, www.interno.it/dip_ps/dia/pagine/semestrali.htm
- DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (2012), *Attività svolta e risultati conseguiti*, Relazione II semestre 2012, luglio-dicembre.
- DRAGHI M. (2010), *Considerazioni finali*, Assemblea ordinaria dei Partecipanti, Banca d'Italia, 31 maggio.
- DRAGHI M. (2011), *Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici*, Intervento del Governatore della Banca d'Italia all'Università degli Studi di Milano.
- EURISPES (2012), *L'Italia in nero. Rapporto sull'economia sommersa 2012*, Roma.
- EHRlich I. (1973), *Participation in Illegitimate Activities: An Economic Analysis. A Theoretical and Empirical Investigation*, Journal of Political Economy, vol. 81.
- FIASCO M. (2013), *Indebitamento patologico e credito illegale nella crisi attuale*, Camera di Commercio Industria Artigianato, Roma.
- FIORINO N., GALLI E. (2013), *La corruzione in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- FRIEDRICH D. O. (2009), *The Cosmopolitan Ethic and an Emerging Global Criminology*, paper presentato all'International Society for Universal Dialogue, Eight World Congress, Beijing, July, 23-28.

- GRASSO P., BELLAVIA E. (2011), *Soldi sporchi*, Milano.
- GRAZIANI A. (1967), *Lo sviluppo di un'economia aperta*, in AA. VV., *Lo sviluppo di un'economia aperta: aspetti teorici e strutturali*, Portici (Napoli).
- HILLYARD P., TOMBS S. (2001), *Criminology, Zemiology and Justice*, paper presentato all'Annual Socio-Legal Association Conference, Bristol.
- HILLYARD P., PANTAZIS C., TOMBS S., GORDON D. (2004), *Beyond Criminology: Taking Harm Seriously*, London, Pluto Press.
- HILLYARD P., PANTAZIS C., TOMBS S., GORDON D., DORLING D. (2005), *Criminal Obsessions. Why Harm Matters More Than Crime*, London, Crime and Society Foundation.
- ISTAT (2008), *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980-2005*, 6 febbraio, Roma.
- JOHNSON S., MCMILLAN J. e WOODRUFF C. (2002), Property Rights and Finance, in *American Economic Review*, vol. 92.
- KAUFMAN D, KRAAY A., MASTRUZZI M. (2007), *Governance Matters VI: Governance indicators for 1996-2006*, World Bank Policy Research, Working Paper, n. 4280.
- KAUFMAN D, KRAAY A., ZOIDO-LOBATON P. (1999), *Governance Matters*, World Bank Policy Research, Working Paper, n. 2196.
- LA SPINA A. (2005), *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- LIBERA, LEGAMBIENTE e AVVISO PUBBLICO (2012), *Corruzione. La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, 1 ottobre, Roma (scaricabile da) www.avvisopubblico.it
- LISCIANDRA M. (2010), *Camorra ed estorsioni: una stima del costo per le imprese*, in I Costi dell'Illegalità. Camorra ed Estorsioni in Campania. Di GENNARO G., LA SPINA A. (a cura di), Il Mulino, Bologna.
- MASCIANDARO D. (2001), *Crimine e soldi. Primo rapporto Dna e Dia Bocconi su criminalità e finanza in Italia*, Egea, Milano.
- MAURO P. (1995), *Corruption, Country Risk, and Growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110.
- MESSNER S. F., KROHN M. D. e LISKA A. A. (eds.) (1989), *Theoretical Integration in the Study of Deviance and Crime: Problems and Prospects*, Albany, State University of New York Press.
- MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA (2007), *Programma operativo nazionale, "Sicurezza per lo sviluppo-obiettivo convergenza" 2007-2013*, Roma.
- MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE (2009), *I Rapporto al Parlamento sull'attività del Servizio anticorruzione e trasparenza* (SAet), febbraio, Roma.
- MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, (2011), *Relazione al Parlamento. Anno 2010*, Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), maggio, Roma.
- MURPHY K. M., SHLEIFER A. e VISHNY R. W. (1991), *The Allocation of Talent. Implications for growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, 106.
- MURPHY K. M., SHLEIFER A. e VISHNY R. W. (1993), *Why is Rent-seeking so Costly to Growth?*, in *American Economic Review*, 83.
- PAOLO R. (2008), *Napoli, in mano ai clan le case del comune*, 3 dicembre, Il Tempo, Roma.
- PENSIERO MERIDIANO (2012), *Spesa Pubblica eccessiva nel Mezzogiorno. Una mezza verità?*, in www.pensieromeridiano.com/2012/06/02
- PINOTTI P. (2012), *The Economic Costs of Organized Crime: Evidence from Southern Italy*, in *Temi di Discussione*, 868, Banca d'Italia.
- PIZZORNO A., *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in CROUCH C. e PIZZORNO A. (a cura di) (1977), *Conflitti in Europa: lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68*, Etas, Milano.

- POWELL W. W., DI MAGGIO P. J. (a cura di) (2000), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Milano.
- RUGGIERO V. (1996), *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Torino, Bollati Boringhieri; nonché ID. (2000), *Crime and Markets*, New York, Oxford University Press; ID. (2003) *Crimini dell'immaginazione*, Il Saggiatore, Milano.
- RODRIK D., SUBRAMANIAN A., e TREBBI F. (2004), *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, in *Journal of Economic Growth*, 9.
- SANTINO U. (1988), *The financial Mafia. The Illegal Accumulation of Wealth and the Financial-Industrial Complex*, in *Contemporary Crises*.
- SAVONA E. U. (2001), *Economia e criminalità*, Enciclopedia delle Scienze Sociali I Supplemento, Treccani, Roma.
- SCIARRONE R. (2011), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- SERVIZIO RAPPORTI INTERNAZIONALI E STUDI. SEZIONE STUDI E STATISTICA (2012), *Indagine sui prezzi R.c.a. al 1° luglio 2012*, Roma.
- SODANO T., TROCCHIA N. (2010), *La peste*, Rizzoli, Milano.
- SOS IMPRESA (2010), *Le mani della criminalità sulle imprese*, XII Rapporto.
- SOS IMPRESA (2011), *Le mani della criminalità sulle imprese*. XIII Rapporto.
- SPINA R., STEFANIZZI S. (2007), *L'usura. Un servizio illegale offerto dalla città legale*, Mondadori, Milano.
- STEFANIZZI S. (2002), *Il credito illegale tra espropriazione e scambio: una lettura sociologica della relazione usuraio-usurato*, a. XVI, n. 1.
- SUPERMONEY (2012), *Virtuosi ma penalizzati: i guidatori del Sud fanno meno incidenti, ma la polizza auto costa di più*, Milano, in [www.academia.edu/1551596/Assicurazione auto_al_Sud](http://www.academia.edu/1551596/Assicurazione_auto_al_Sud)
- TARANTOLA A.M. (2010), *L'economia della Campania*, 7 giugno, Napoli.
- TARANTOLA A.M. (2011), *Prevenzione e contrasto del riciclaggio: l'azione della Banca d'Italia*, Intervento alla Fondazione Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale (CNPDS), Milano.
- TRANSCRIME (2013), *Gli investimenti delle mafie*, Progetto Pon Sicurezza 2007-2013, I beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza: dalle strategie di investimento della criminalità all'impiego di fondi comunitari nel riutilizzo di beni già confiscati, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Roma.
- TULLOCK G. (1987), *Rent seeking*, in *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, vol. 4°.
- UIL (2010), *Rapporto Uil sul lavoro sommerso*, Servizio Politiche del Lavoro e della Formazione, 1 febbraio, Roma.
- VARESE F. (2011), *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino.
- ZIZZA R. (2002), *Metodologia di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Temi di discussione, n. 463, Banca d'Italia.

PARTE III

LA CORRUZIONE E LE ATTIVITÀ ECONOMICHE

PERFORMANCE NELLA REALIZZAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI E CORRUZIONE: UN'INDAGINE EMPIRICA

Abstract. *Performance in Public Works Management and Corruption: an Empirical Investigation.* The infrastructure provision is widely considered vulnerable to corruption. This paper investigates the interaction between the performance of infrastructure provision and the environmental characteristics (i.e. in particular the corruption level) in the area where the infrastructure is localised. Our analysis builds on a data set on Italian public contracts for roads and highways and Data Envelopment Analysis (DEA) is applied to obtain the efficiency scores of infrastructure provision and to evaluate their distribution with respect to corruption indexes. We find empirical evidence that greater corruption is associated with lower efficiency in the management of the public work contract.

Keywords: corruzione; contratti pubblici; infrastrutture; Data Envelopment Analysis (DEA)

JEL: D73; H57; D24

1. INTRODUZIONE

La corruzione è considerata come uno dei maggiori freni allo sviluppo economico che affligge, anche se in misura diversa, le istituzioni di tutti i paesi del mondo.

Diversi studi hanno indagato gli effetti negativi della corruzione sulla crescita economica (Mauro, 1995), sui mercati finanziari (Guiso et al., 2004) e sulla responsabilità delle istituzioni (Hunt, 2005; Hunt e Laszlo, 2005). Queste valutazioni sono confermate anche dai rapporti delle organizzazioni internazionali come, FMI, OCSE e la Banca Mondiale, che individuano nella corruzione uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico.

Tuttavia, secondo altri studiosi, la corruzione può avere, a particolari condizioni, effetti positivi sullo sviluppo economico (Leff, 1964; Leys, 1965; Huntington, 1968). Questi autori suggeriscono che la corruzione possa esercitare effetti positivi perché sarebbe in grado di risolvere in modo efficiente i problemi legati all'inefficienza dell'apparato burocratico e, più in generale, all'inefficienza delle politiche pubbliche. In particolare, Halkos e Tzeremes (2010) trovano una relazione *U-shaped* tra corruzione ed efficienza economica suggerendo che tale relazione dipenda dal livello della corruzione ambientale.

Gli oppositori di questa linea di ragionamento sostengono che per valutare empiricamente gli effetti della corruzione si debba prendere in considerazione la sua endogeneità rispetto alle istituzioni. Questo significa che istituzioni inefficienti potrebbero essere non tanto causa di corruzione quanto uno degli effetti di elevati livelli di corruzione (Aidt, 2009). Un problema comune a tutte le analisi è dato dalla difficoltà di indagare empiricamente i fenomeni corruttivi per la generale inadeguatezza delle misure di corruzione disponibili.

Indipendentemente dalla valutazione sugli effetti della corruzione e dei problemi connessi alla sua misurazione vi è accordo in letteratura sul fatto che la fornitura di beni e servizi pubblici sia uno dei settori maggiormente affetti da fenomeni corruttivi.

Il settore del *public procurement* rappresenta tra il 15 e il 18% del PIL mondiale e, secondo stime della Banca Mondiale, almeno il 3,5 % di tale spesa è assorbito da fenomeni corruttivi.

La maggior parte dei lavori presenti in letteratura si è soffermata sullo studio degli effetti della corruzione nelle procedure di selezione dei contraenti e nelle specificazioni del contratto. Diversamente, in questo studio, guardiamo al rapporto tra efficienza nella realizzazione di infrastrutture - specificamente di strade e autostrade - e livelli di corruzione nell'area in cui l'infrastruttura è localizzata, concentrando, quindi, l'attenzione sulla fase di esecuzione del contratto.

La nostra analisi empirica riguarda il sistema italiano dei contratti pubblici nel settore dei lavori che risulta spesso caratterizzato da elevati livelli di inefficienza (Banca d'Italia, 2011). Impiegando un campione di contratti pubblici italiani per strade e autostrade nel periodo 2000-2005, il lavoro esamina i livelli di efficienza nella realizzazione di queste infrastrutture attraverso l'impiego di indicatori semplici di *time* e *cost overruns* e della *Data Envelopment Analysis* (DEA) e ne valuta la relazione con variabili ambientali quali la corruzione.

In particolare nel paragrafo 2 si analizza il ruolo della corruzione nella letteratura economica sulla fornitura di beni e servizi e si discutono le problematiche relative alla misurazione della corruzione. Nella sezione 3 si descrivono le questioni metodologiche alla base dell'analisi. La sezione 4 presenta i dati e i risultati delle analisi empirica. Infine la sezione 5 offre alcune considerazioni conclusive.

2. CORRUZIONE ED EFFICIENZA DEL SETTORE PUBBLICO

2.1 Una breve rassegna della letteratura

Le organizzazioni internazionali come FMI, OCSE e Banca Mondiale sostengono che la corruzione rappresenta uno dei maggiori ostacoli alla crescita economica.

Questa valutazione ha trovato riscontro in diversi lavori empirici incentrati sulle conseguenze economiche negative della corruzione. In molti casi, la correlazione negativa tra costi della corruzione e sviluppo economico è stata interpretata come ruolo negativo della corruzione nella *performance* economica, soprattutto nei paesi caratterizzati da contesti istituzionali deboli.

Questa ipotesi è stata testata empiricamente in diversi casi. Per esempio, i dipendenti pubblici possono causare consapevolmente ritardi nella fornitura di beni pubblici per generare rendite e indurre i cittadini ad offrire tangenti per accelerare le procedure burocratiche (Myrdal, 1968; Kurer, 1993). Inoltre, quando una nuova licenza di fornitura deve essere assegnata, la presenza di fenomeni corruttivi può abbassare la probabilità che il vincitore sia il concorrente più efficiente.

Ad esempio, può diminuire la qualità dei beni o dei servizi da fornire, dato che una parte delle risorse sono state già impiegate per corrompere il decisore pubblico (Rose-Ackerman, 1997). In altri casi si è riscontrato che la corruzione può influenzare negativamente l'efficienza degli investimenti pubblici già nella fase di programmazione dirottando le risorse verso i settori meno produttivi (Mauro, 1995; Mo, 2001). Méon e Sekkat (2005) rilevano che la corruzione influisce negativamente sulla crescita, indipendentemente dal suo impatto sugli investimenti e che questi effetti peggiorano quando la qualità della *governance* si deteriora. Infine, quando il contesto politico e istituzionale appare incerto, la corruzione può essere vista come una assicurazione contro i rischi. Tuttavia, la corruzione in sé è un accordo molto difficile da assicurare in quanto illegale. Pertanto, l'incertezza derivante da atti di corruzione si aggiunge a quella causata da instabilità politica rafforzando il suo effetto negativo sull'efficienza del sistema economico (Bardhan, 1997; Lambsdorff, 2003).

Quindi, la constatazione che la corruzione sembra imporre costi più elevati rispetto a quelli riconducibili all'attività pubblica, è alla base di quella che in letteratura viene normalmente identificata come ipotesi "*sand the wheels*".

Di contro, alcuni studiosi hanno sottolineato come, a particolari condizioni, la corruzione possa avere effetti positivi sullo sviluppo economico. Questo punto di vista, che in letteratura viene caratterizzata come ipotesi "*grease the wheels*", può essere fatto risalire al lavoro di Leys (1965) che evidenzia come la corruzione possa accelerare le procedure burocratiche per la creazione di nuove imprese. Sulla stessa linea di ragionamento, Lui (1985) mostra che la corruzione rappresenta un modo efficace per ridurre il tempo impiegato nel risolvere problemi burocratici. Gli effetti positivi della corruzione possono essere rilevati anche quando si devono assegnare licenze o concessioni. Leff (1964) suggerisce che la concessione di una licenza in un ambiente corrotto è assimilabile ad un'asta competitiva, in cui il vincitore è il corruttore con maggiore disponibilità a pagare e con un forte incentivo a utilizzare la licenza in modo efficiente. Questo fenomeno è stato anche teoricamente applicato alla cessione di contratti di appalti pubblici da Beck e Maher (1986) e Lien (1986). Inoltre, la corruzione può essere anche in grado di controllare gli effetti negativi di regolamentazioni inefficienti o delle cattive politiche pubbliche (Bailey, 1996). Recentemente, Méon e Weil (2010) hanno testato le due ipotesi contrastanti *sand vs. grease the wheels* sui dati provenienti da paesi sviluppati e in via di sviluppo confermando soltanto la prima ipotesi. Halkos e Tzeremes (2010) trovano invece una relazione *U-shaped* fra la corruzione ed efficienza economica. In sostanza, la corruzione sembra essere meno dannosa nei paesi in cui il quadro istituzionale è più debole.

Riassumendo, l'ipotesi "*grease the wheels*" si basa sull'idea che la corruzione possa influenzare positivamente la produttività di un sistema economico controbilanciando l'inefficienza del governo. Infine, è comunque importante sottolineare come entrambe le ipotesi affermano che la corruzione influisce negativamente sulla *performance* economica, quando il quadro istituzionale è efficiente.

Si differenziano solo nel caso in cui l'assetto istituzionale sia inefficiente, suggerendo effetti negativi (*sand*) piuttosto che positivi (*grease*) della corruzione sull'efficienza.

2.2 Misure di corruzione ed effetti sulla fornitura di opere pubbliche

Fin dai primi lavori empirici sugli effetti della corruzione, la sua misurazione ha rappresentato un problema di difficile risoluzione (Fiorino e Galli, 2013). In letteratura sono state proposte diverse misure di corruzione. Un primo indice di corruzione si basa sulla raccolta dei risultati delle diverse indagini *cross-country* di cittadini ed esperti in cui si chiede di dichiarare le loro percezioni di corruzione, come il *Transparency International Corruption Perception index* (Lambsdorff, 2003) ed il *World Bank Governance Indicators* (Kaufmann et al., 2005).

Un elevato numero di studi ha adottato indici basati sulla corruzione percepita per mostrare che la corruzione riduce gli investimenti e la crescita economica. Questi indici sono stati spesso criticati. Olken (2009) fornisce un interessante confronto tra indicatori obiettivi ed indici di percezione della corruzione. Egli trova una debole correlazione tra i due indici, mostrando che entrambi catturano lo stesso fenomeno, anche se l'indice basato sulla percezione della corruzione tende a sottovalutarne la grandezza.

Considerando la disponibilità di dati nel contesto italiano possono essere prese in considerazione due misure della corruzione. Una prima misura è calcolata dall'ISTAT, considerando il numero di reati contro la pubblica amministrazione (per 100.000 abitanti). Una seconda misura è suggerita da Golden e Picci (2005). Gli autori studiano gli effetti della corruzione sulla realizzazione di infrastrutture pubbliche in Italia e propongono di misurare la corruzione come il divario tra il numero di infrastrutture pubbliche 'fisicamente' esistenti e le risorse finanziarie cumulativamente spese dal governo per costruirle. Golden e Picci (2005) trovano che la corruzione aumenta i costi di realizzazione di infrastrutture pubbliche, soprattutto nel sud d'Italia.

Guardando al settore dei lavori pubblici, e in particolare alla loro realizzazione, i lavori presenti in letteratura su questo tema si concentrano sugli effetti della corruzione sulla rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici e sul frequente superamento dei costi contrattualmente previsti (*cost overruns*).

Per quanto riguarda il primo aspetto, essendo gli appalti pubblici di solito incompleti, la ditta vincitrice potrebbe comportarsi in modo opportunistico attraverso rinegoziazioni per massimizzare i suoi profitti (Bajari et al., 2006; Guccio et al., 2009). In particolare Guccio et al., (2009) mostrano che la corruzione, misurata attraverso i reati denunciati, non sembra influenzare significativamente la probabilità di rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici.

Relativamente al secondo aspetto, alcuni lavori empirici hanno mostrato come il fenomeno dei *cost overruns* possa essere influenzato dalla corruzione. Auriol (2006) stima il costo della corruzione tra il 4 e il 10% della spesa per *public procurement*.

Guccio et al., (2009; 2012b), relativamente al settore dei lavori pubblici, mostrano che livelli più elevati di corruzione, misurati dall'indice proposto da Golden e Picci (2005), sono associati a maggiori *cost overruns*.

3. LA PERFORMANCE NELLA REALIZZAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI E LA SUA MISURAZIONE

3.1 Misure di performance basate su indicatori

In termini generali, la *performance* nella realizzazione dei lavori pubblici può essere misurata da diversi aspetti relativi sia al risultato del lavoro (ad esempio, la qualità del lavoro, la sua capacità di soddisfare gli obiettivi e le esigenze per cui è stato effettuato, ecc.) sia al processo di esecuzione del contratto, che è strumentale alla realizzazione dell'opera pubblica.

In questo lavoro ci concentreremo su quest'ultimo aspetto relativo all'esecuzione del contratto. In altre parole, non vengono analizzate le modalità attraverso cui vengano allocate le risorse e se tali decisioni allocative siano efficienti (ad esempio, se le risorse vengono destinate a realizzare le infrastrutture che massimizzano il benessere della collettività o se la procedura di selezione del contraente abbia condotto a selezionare il progetto e il contraente migliore). Quando i decisori pubblici sono benevolenti l'efficienza nell'allocatione delle risorse può essere data per scontata, tuttavia, ogni volta che questa ipotesi non può essere considerata realistica anche il processo di allocatione necessita di essere valutato attentamente (Benitez et al., 2010). Questo aspetto è particolarmente importante nel caso delle infrastrutture: in tale campo l'*accountability* politica è più debole in quanto i cittadini/ contribuenti non sono sempre in grado di valutare direttamente la qualità tecnica delle infrastrutture ma possono esprimere solo una valutazione indiretta attraverso il servizio che le infrastrutture forniscono.

Come detto in precedenza, questo lavoro analizza la fase di esecuzione, ma è importante sottolineare, tuttavia, che la qualità delle decisioni di allocatione può influire sul processo di esecuzione dell'infrastruttura stessa.

Guardando alla fase di realizzazione dei contratti di lavori pubblici la *performance* può essere valutata guardando agli scostamenti di costo e di tempo - *cost overruns* e/o *time delays* (Guccio et al., 2007). Entrambe le misure hanno un potenziale impatto negativo sul benessere sociale generato dalla realizzazione di opere pubbliche. Gli scostamenti di costo sono, infatti, costi aggiuntivi sostenuti dalle amministrazioni aggiudicatrici oltre a quelli concordati nel contratto; gli scostamenti di tempo si riferiscono ai ritardi nel completamento dei lavori rispetto ai tempi concordati nel contratto e possono influenzare sia direttamente che indirettamente il benessere della collettività interessata dall'opera (Bajari e Lewis, 2011).

Gli scostamenti di costo e i ritardi sono molto rilevanti nella realizzazione dei lavori pubblici in Italia. Secondo uno studio dell'Autorità di Vigilanza sui contratti

Pubblici di Lavori, Servizi e forniture (AVCP), i cui dati sono riportati nella Tabella 1, nel periodo 2000-2005, il 24,90% di tutti i contratti di lavori pubblici ha registrato scostamento dei costi al di sopra del 10,00% del costo contrattualmente previsto, mentre il 64,66% di tutti i contratti di lavori pubblici ha mostrato un ritardo superiore al 20,00% dei tempi di completamento concordati nel contratto.

TABELLA 1
*Distribuzione degli scostamenti di costo e di tempo nei lavori pubblici italiani
 nel periodo 2000-2005*

Intervalli	Scostamenti di costo		Scostamenti di costo	
	No.	%	No.	%
≤ 0	8.023	25,09	7.235	22,62
> 0 < 5	9.748	30,48	592	1,85
≥ 5 < 10	5.006	15,65	840	2,63
≥ 10 < 20	5.570	17,42	2.282	7,14
> 20	3.635	11,37	21.033	65,77
Tutto il campione	31.982	100,00	31.982	100,00

FONTE: AVCP (2007).

Diversi fattori sono stati individuati in letteratura come rilevanti sugli scostamenti di costo (Guccio et al., 2012b). Ad esempio, è ampiamente riconosciuto che quando i beni da realizzare sono complessi vi sia un inevitabile grado di incertezza nella fase di esecuzione del contratto e che questo può causare notevoli differenze tra ciò che viene progettato e definito nel contratto e quanto che viene effettivamente realizzato (Ganuza, 2007).

Oltre a tale elemento 'esogeno', vi sono altri possibili fattori determinanti che sono 'endogeni' al processo decisionale che portano a sottostimare i costi, quando si progetta l'opera pubblica (Flyvbjerg, 2005).

Tale sottovalutazione può dipendere da una non corretta pianificazione, portando alla sovrastima dei benefici e la sottostima dei costi (Lovallo e Kahneman, 2003) o può essere, invece, determinata dal comportamento dei decisori politici volto a cercare di massimizzare il consenso a breve termine avviando il maggior numero possibile di opere, anche se, a medio o lungo termine molte di esse saranno in ritardo o addirittura non iniziate, a causa di problemi finanziari.

Un'altra motivazione 'endogena' alla base degli scostamenti di costo si riferisce al potenziale comportamento opportunistico delle imprese, volto a sfruttare l'incompletezza del contratto per guadagnare attraverso la rinegoziazione più di quanto concordato nel contratto. Inoltre, le caratteristiche del sistema di regolazione degli appalti connesse alla natura del contratto (contratti a prezzo fisso vs contratti *cost plus*) e le procedure di aggiudicazione (procedure aperte vs procedure ristrette) possono influenzare il peso degli incentivi per le imprese a comportarsi opportunisticamente (Bajari e Tadelis, 2001; Bajari et al., 2009; Chong et al., 2009; Estache et al., 2009; Guccio et al., 2009). Inoltre, il comportamento opportunistico

delle imprese potrebbe dipendere anche dalla natura dei rapporti con il decisore politico (Benitez et al., 2010.).

Gli indicatori di scostamento di costo e di tempo rappresentano, quindi, un modo semplice e diretto per misurare la *performance* contrattuale ovvero la capacità di completare le opere entro i limiti di costo e di tempo definiti nel contratto, ma presentano il limite di guardare ad un singolo aspetto contrattuale.

3.2 Misure di performance basate su frontiere di 'Best Practice'

Per valutare in modo congiunto le *performance* dei diversi contratti di lavori pubblici, in termini di costi e di tempo, una letteratura più recente ha proposto l'impiego delle frontiere per la stima dell'efficienza tecnica (Guccio et al., 2012a; 2012c). Come abbiamo visto nel precedente paragrafo gli indicatori rappresentano un modo semplice di valutare e confrontare la *performance* nell'esecuzione del contratto ma comportano dei limiti.

Una valutazione metodologicamente più robusta può basarsi sul confronto della *performance* reale con la *performance* ottimale situata sulla frontiera rilevante (o frontiera di *best practice*). Questo approccio si basa sulla misura di efficienza proposta da Koopmans (1951) e Debreu (1951), ed empiricamente sviluppata da Farrell (1957). Da un punto di vista empirico tale misura richiede la stima della frontiera di *best practice* basata sul comportamento osservato nel campione di osservazioni. Per ottenere tali stime della frontiera empirica sono stati sviluppati in letteratura due approcci analitici principali: frontiere deterministiche e frontiere stocastiche. Questa classificazione distingue le tecniche di stima a seconda del diverso trattamento dell'errore statistico. Una diversa classificazione distingue invece fra metodi parametrici e non parametrici. Questa seconda classificazione differenzia le due metodologie in relazione alla necessità o meno di scegliere una forma funzionale della frontiera efficiente. Nei metodi parametrici la forma funzionale è predefinita e basata su delle assunzioni coerenti con la teoria microeconomica della produzione mentre nei metodi non parametrici non viene stabilita alcuna forma funzionale (Coelli, et al., 1998; Fried et al., 2008).

Rispetto alle possibilità di applicazione al nostro caso di studio risultano di maggior interesse le tecniche di frontiera non-parametriche. Queste tecniche applicano metodi di programmazione matematica per la misura della *performance* e sono basate sul pionieristico lavoro di Charnes et al., (1978) che hanno generalizzato la misura di Farrell (1957). La *Data Envelopment Analysis* (DEA) e la *Free Disposal Hull* (FDH) sono fra le tecniche non parametriche più conosciute ed applicate per la misura della *performance*. Da un punto di vista computazionale tali tecniche si basano sulla stima di una frontiera di *best practice* attraverso le osservazioni campionarie e l'efficienza viene, quindi, calcolata come distanza radiale di ogni osservazione dalla frontiera. Tali tecniche e, in particolare, la DEA sono state impiegate in modo ampio nella valutazione della *performance*, soprattutto nel settore pubblico.

Le ragioni che giustificano tale ampiezza di impiego sono sintetizzabili nel: poter utilizzare più input ed output senza dover fare a priori alcuna assunzione circa la forma funzionale della funzione di produzione: non richiedere la definizione a priori di un relativo schema di pesi per gli input e gli output; fornire una chiara misura dell'efficienza di ogni unità decisionale; permettere di identificare la fonte ed i livelli dell'inefficienza relativa per ogni unità di osservazione. Un limite rilevante della metodologia DEA è dato dal fatto che questa tecnica, essendo basata su un problema di ottimizzazione vincolata, non consente di tenere conto dei termini di errore statistico. Di recente, sono stati, comunque, proposti diversi algoritmi (Simar e Wilson, 1998; 2000) che consentono di superare tale limite.

Come detto in precedenza la DEA è stata proposta di recente per valutare la *performance* nella fase di esecuzione dei lavori pubblici (Guccio et al., 2012a, 2012c). In particolare, gli autori misurano l'efficienza nell'esecuzione dei contratti di lavori, secondo la seguente funzione di produzione: i tempi effettivi di completamento e i costi effettivi sono considerati come *input*, mentre i tempi e i costi contrattualmente concordati sono impiegati come *output*. In altri termini, un contratto di fornitura di lavori risulterà tecnicamente efficiente se impiega le quantità minime di *input* (tempi e costi effettivi) per ottenere un dato livello di *output* (tempi e costi contrattuali).

Poiché tale misura della *performance* appare rilevante nel contesto analizzato, nella parte successiva dal lavoro impiegheremo tale misura e, successivamente, la distribuzione degli *scores* di efficienza così ottenuti verrà analizzata rispetto agli indicatori di corruzione nell'area di localizzazione dell'infrastruttura.

4. DATI E ANALISI EMPIRICA

4.1 I dati impiegati

In questo studio, la principale fonte di dati è data dall'Osservatorio dei Lavori Pubblici dell'Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e forniture (AVCP). Il campione impiegato si riferisce a 3.113 lavori pubblici italiani per strade e autostrade, con prezzo a base d'asta tra 150.000 e 5.000.000 di euro, aggiudicati nel periodo 2000-2004 e completati entro il 2005.

Dato che l'obiettivo del nostro lavoro è quello di valutare la relazione tra la *performance* nell'esecuzione del contratto, comunque misurata, e il livello di corruzione nella provincia in cui l'infrastruttura risulta localizzata, si rendono necessari ulteriori dati. In particolare impieghiamo i dati relativi alle misure di corruzione analizzate nella sezione 2.2: numero di crimini contro la P.A. ogni 100.000 abitanti al livello provinciale, di fonte ISTAT; indice di corruzione a livello provinciale proposto da Golden e Picci (2005).

La tabella 2 fornisce una descrizione sintetica delle variabili utilizzate nel presente studio e la tabella 3 ne fornisce le statistiche descrittive.

TABELLA 2
Variabili impiegate

Variabili	Definizione	Fonte
A_TIME	Tempo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura	Osservatorio per i lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
A_COST	Costo effettivo del completamento dell'infrastruttura, in migliaia di euro	Osservatorio per i lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
P_TIME	Durata di realizzazione prevista nel contratto	Osservatorio per i lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
W_BID	Costo di completamento concordato contrattualmente (offerta aggiudicataria)	Osservatorio per i lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
CORR_PA	Crimini contro la P.A. ogni 100000 abitanti al livello provinciale	ISTAT, Statistiche giudiziarie, diversi anni
CORR_G&P	Indice di corruzione proposto da Golden e Picci (2005). Dati a livello provinciale	Golden e Picci (2005)

TABELLA 3
Statistiche descrittive delle variabili impiegate

Variabili	Media	Dev.St.	Minimo	Massimo
A_TIME	277,07	184,6	6	1553
A_COST	345,01	356,1	95,25	5884,72
P_TIME	176,65	123,45	7	1095
W_BID	318,15	318,39	94,11	4278,35
CORR_PA	4,86	3,1	0,27	17,35
CORR_G&P	1,12	0,93	0,41	6,44

FONTE: NOSTRE ELABORAZIONI SUI DATI DI TABELLA 1.

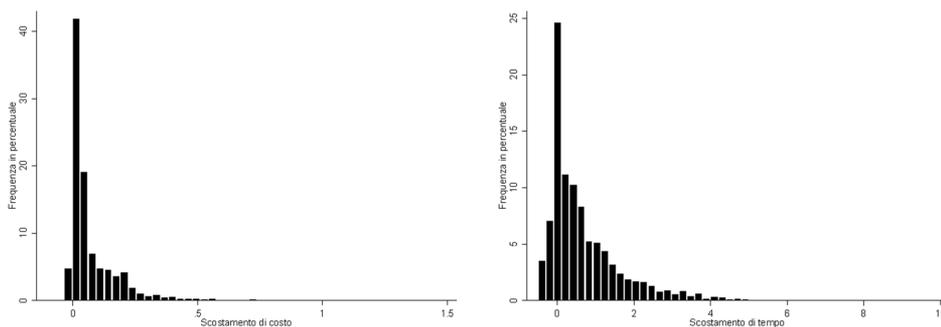
4.2. Indicatori semplici di performance

In questa prima sezione effettuiamo una stima della distribuzione degli indicatori semplici di *performance* - scostamenti di costo e di tempo - nel nostro campione e successivamente valutiamo la distribuzione di tali indicatori rispetto all'andamento degli indici di corruzione. Nel presente lavoro definiamo come scostamento di costo la differenza tra il costo finale (A_COST) e il prezzo di aggiudicazione contrattualmente definito al momento della gara (W_BID) rapportata al prezzo di aggiudicazione (W_BID). Allo stesso modo definiamo lo scostamento di tempo come la differenza (in giorni) tra l'effettiva data di fine lavori (A_TIME) e quella originariamente prevista nel contratto (P_TIME), rapportata alla durata prevista del contratto (P_TIME). Entrambe le variabili sono quindi espresse in termini relativi.

Nella Figura 1 vengono riportati gli istogrammi degli scostamenti di costo e tempo relativi all'intero campione di lavori pubblici. Dall'analisi della Figura 1 emerge come un'ampia frazione presenti scostamenti dei costi e dei tempi rispetto a quanto

previsto al momento della stipula del contratto¹. Soprattutto riguardo agli scostamenti dei tempi si rileva come tale fenomeno sia presente in un'ampia maggioranza dei lavori nel campione. Come abbiamo visto nel paragrafo 2.2 (cfr. Tabella 1) tale risultato non è affatto sorprendente ed è stato rilevato anche in altri lavori (Guccio et al. 2007; De Carolis e Palumbo, 2011).

FIGURA 1
Distribuzione degli scostamenti dei costi e dei tempi di esecuzione dei lavori



FONTE: nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

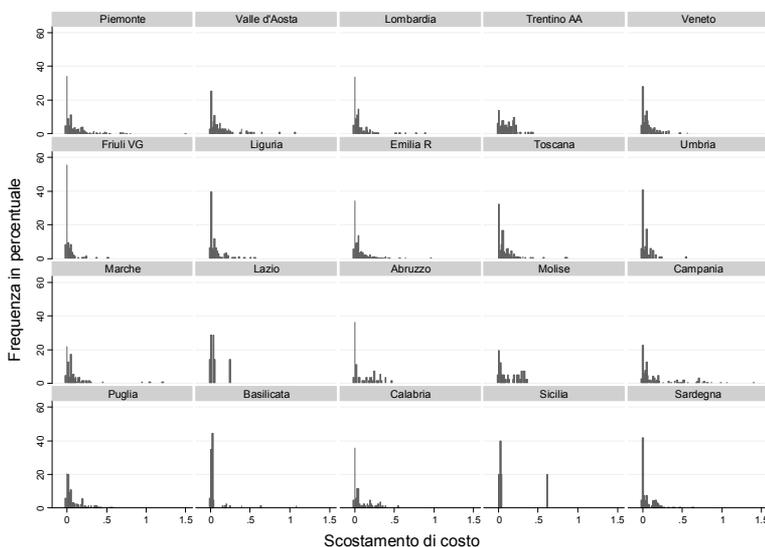
Nella Figura 2 viene riportato l'istogramma della distribuzione degli scostamenti di costo a livello regionale mentre nella Figura 3 viene riportato l'istogramma della distribuzione regionale degli scostamenti di tempo nel nostro campione.

Dall'analisi di entrambe le Figure si rileva come ambedue i fenomeni prima discussi siano diffusamente presenti sul territorio nazionale anche se la loro incidenza appare molto differenziata a livello territoriale.

¹ Dalla Figura 1 emergono, seppure per una frazione modesta dei lavori, scostamenti negativi sia dei costi che dei tempi. Si tratta di lavori per i quali, rispettivamente, possono essere intervenute delle varianti in diminuzione o la consegna dei lavori è stata effettuata prima dei tempi previsti.

FIGURA 2

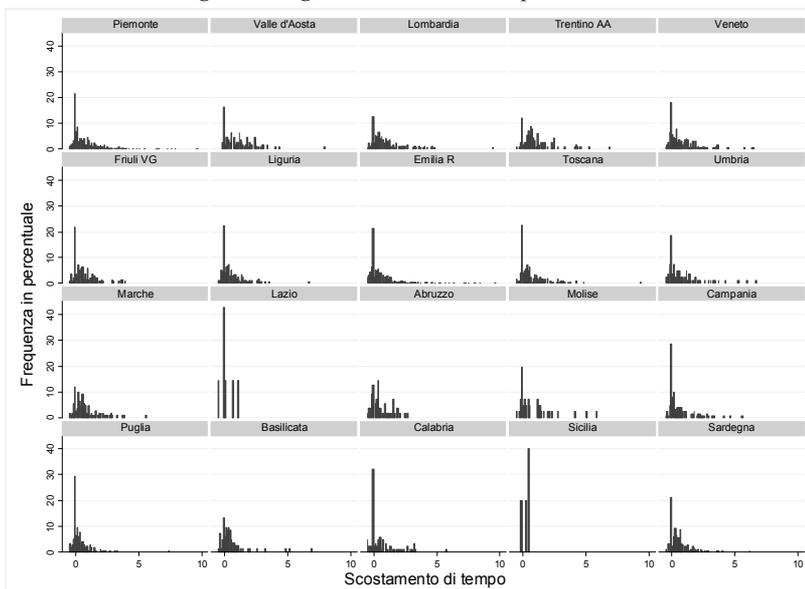
Distribuzione regionale degli scostamenti dei costi di esecuzione dei lavori



FORNTE: nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

FIGURA 3

Distribuzione regionale degli scostamenti dei tempi di esecuzione dei lavori



FORNTE: nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

Appare, quindi, utile verificare se tale variabilità sia almeno in parte spiegata dagli indici di corruzione prima discussi (CORR_PA e CORR_G&P.).

Nella Tabella 4 viene riportata la stima ANOVA degli scostamenti di costo rispetto ad entrambe le variabili CORR_PA e CORR_G&P. I risultati mostrano come la distribuzione territoriale di tali indici di corruzione spieghi una parte significativa della variabilità degli scostamenti di costo dei lavori nel nostro campione. In calce alla tabella viene riportato anche il Test di Bartlett (1937) per l'uguaglianza delle varianze. Il valore della statistica e il suo livello di significatività indicano che possiamo respingere l'ipotesi nulla che le varianze siano omogenee rispetto alla distribuzione degli indici di corruzione.

Risultati simili si ottengono per le stime ANOVA degli scostamenti di tempo rispetto alle variabili CORR_PA e CORR_G&P riportati nella Tabella 5.

TABELLA 4

Analisi della varianza degli scostamenti di costo rispetto agli indici di corruzione

<i>Analysis of Variance</i>					
Varianza degli scostamento di costo rispetto alla variabile CORR_PA					
Source	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	6,3942	89	0,0718	4,19***	0,0000
Within groups	51,7890	3023	0,0171		
Total	58,1832	3112	0,0187		
Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(86) = 1,0e+03$ Prob> $\chi^2 = 0,000$					
<i>Analysis of Variance</i>					
Varianza degli scostamento di costo rispetto alla variabile CORR_G&P					
Source	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	6,1432	82	0,0749	4,36***	0,0000
Within groups	52,0400	3030	0,0172		
Total	58,1832	3112	0,0187		
Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(79) = 1,0e+03$ Prob> $\chi^2 = 0,000$					

NOTA: * significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%

FONTE: nostre elaborazioni sui dati di Tabella 1.

TABELLA 5

Analisi della varianza degli scostamenti di tempo rispetto agli indici di corruzione

<i>Analysis of Variance</i>					
Varianza degli scostamento di tempo rispetto alla variabile CORR_PA					
Source	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	293,3126	89	3,2956	2,43***	0,0000
Within groups	4099,1715	3023	1,3560		
Total	4392,4841	3112	1,4115		
Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(86) = 558,7469$ Prob> $\chi^2 = 0,000$					
<i>Analysis of Variance</i>					
Varianza degli scostamento di tempo rispetto alla variabile CORR_G&P					
Source	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	271,5041	82	3,3110	2,44***	0,0000
Within groups	4120,9814	3030	1,3601		
Total	4392,4843	3112	1,4115		
Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(79) = 475,7574$ Prob> $\chi^2 = 0,000$					

NOTA: * significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%

FONTE: nostre elaborazioni sui dati di Tabella 1.

Quindi, questa prima analisi mostra che le medie degli indici di scostamento di costo e di tempo risultano significativamente più elevate al crescere degli indici

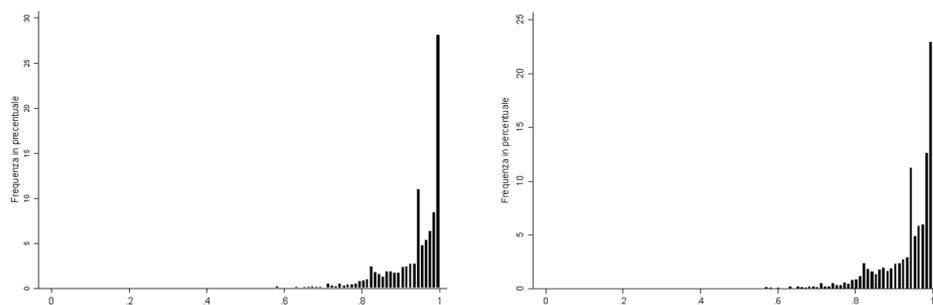
di corruzione².

4.3 La stima dei livelli di efficienza tecnica

Nella sezione precedente abbiamo visto come la variabilità evidenziata da entrambi gli indici di *performance* risulta spiegata in modo significativo dalla distribuzione territoriale degli indici di corruzione. In questa sezione effettuiamo una stima della *performance* tramite la DEA e successivamente valutiamo se, anche in questo caso, la variabilità della *performance* possa essere almeno in parte spiegata dagli indici di corruzione. Nella Figura 4 riportiamo l'istogramma della distribuzione degli *scores* di efficienza ottenuti sul nostro campione attraverso l'impiego del modello descritto nella sezione 3.2. Poiché, come evidenziato nella sezione 3.2, un limite rilevante della metodologia DEA è dato dal fatto che normalmente non risulta possibile tenere conto dei termini di errore statistico e questo può comportare degli errori nelle stime, abbiamo applicato ai nostri dati un algoritmo di bootstrap proposto da (Simar e Wilson, 1998) ottenendo dei *bias corrected scores*. La distribuzione di questi *scores* è anche essa riportata nella Figura 4 e risulta quasi sovrapponibile a quella precedente, indicando che eventuali errori o *outlier* non sembrano influenzare i nostri risultati. Tale valutazione trova anche conferma nello *scatterplot* congiunto delle stime DEA riportato nella Figura 5.

FIGURA 4

Distribuzione dei DEA efficiency scores e dei bias corrected DEA efficiency scores

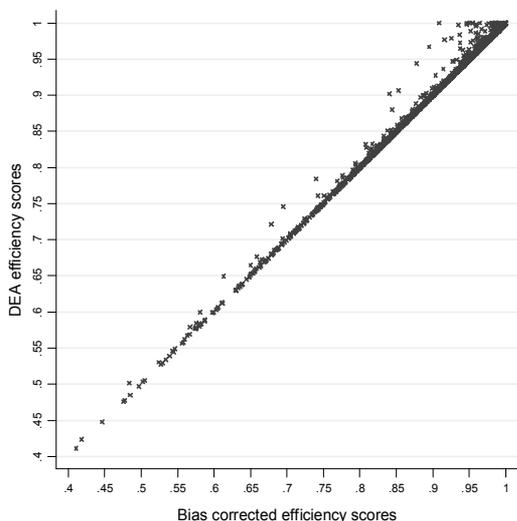


FONTE: nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

² Oltre a quelli qui riportati, sono stati condotti altri test di robustezza. In particolare, abbiamo impiegato i test di Kolmogorov-Smirnov e di Epps-Singleton per valutare se la distribuzione dei *time* e *cost overruns* fosse significativamente più elevata nelle aree a maggiore corruzione. I *cut-off* per individuare le aree ad alta corruzione sono stati ottenuti considerando, per entrambi gli indici di corruzione, sia i valori medi sia le mediane e il primo interquartile. I risultati dei test, disponibili a richiesta presso gli autori, mostrano come la distribuzione dei *time* e dei *cost overruns* per le aree a maggiore corruzione domini stocasticamente quella delle aree a più bassa corruzione.

FIGURA 5

Scatterplot fra i livelli di efficienza DEA e livelli di efficienza DEA bias corrected



FONTE: nostre elaborazioni su dati dell’Osservatorio dei Lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

Nella Tabella 6 offriamo un maggior dettaglio delle stime dei livelli di efficienza ottenuti tramite la DEA. La nostra analisi indica che l’efficienza varia da 41,06% a 100% e che l’efficienza media è circa del 92,73% e che, in media, ogni contratto di lavori pubblici potrebbe ridurre proporzionalmente sia i tempi di realizzazione che i costi del 7,3%, con riferimento ai valori previsti nel contratto di appalto. Inoltre, il livello medio di efficienza rimane quasi inalterato variando le classi di prezzo di riserva.

TABELLA 6

Distribuzione dei livelli di efficienza corretti e non corretti per le differenti classi di prezzo di riserva

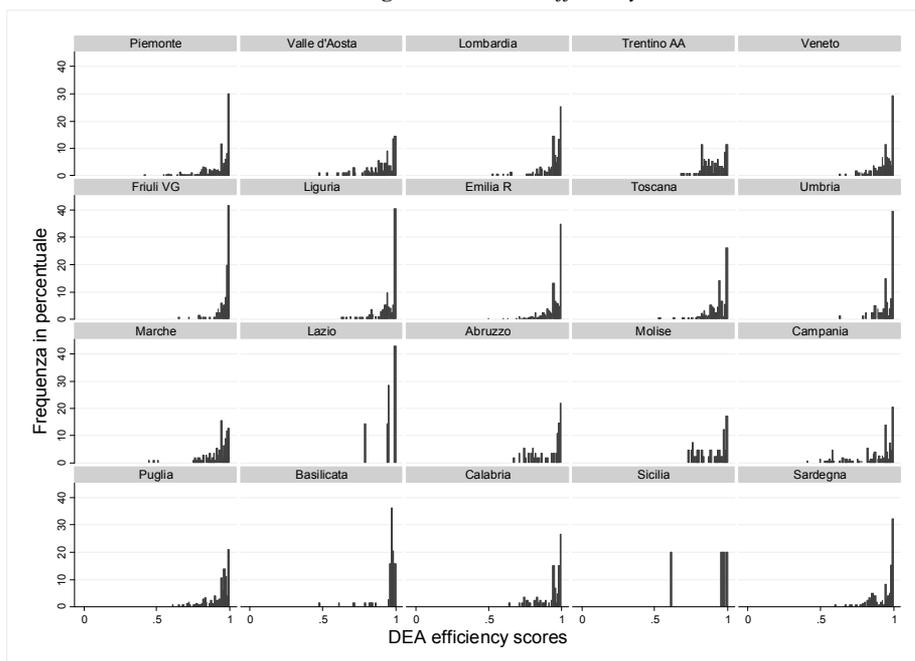
Classi di prezzi di riserva		Media	Dev. St.	Mediana	Min	Max
150,000 - 500,000	Livelli di efficienza DEA	0,9298	0,085	0,9607	0,4111	1
	Livelli di efficienza DEA <i>bias corrected</i>	0,9286	0,0851	0,9587	0,4106	0,9999
500,000 - 1,500,000	Livelli di efficienza DEA	0,9149	0,0969	0,9463	0,4479	1
	Livelli di efficienza DEA <i>bias corrected</i>	0,9131	0,0971	0,9446	0,4464	0,9978
livelli di efficienza DEA	Livelli di efficienza DEA	0,9101	0,0939	0,9406	0,5016	1
	Livelli di efficienza DEA <i>bias corrected</i>	0,9052	0,0944	0,9322	0,4833	0,9987
Tutto il campione	Livelli di efficienza DEA	0,9273	0,087	0,9566	0,4111	1
	Livelli di efficienza DEA <i>bias corrected</i>	0,9258	0,0872	0,9548	0,4106	0,9999

FONTE: nostre elaborazioni su dati dell’Osservatorio dei Lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

Bisogna comunque evidenziare che le unità efficienti, quelle che si trovano sulla frontiera di efficienza, non sono necessariamente quelle simultaneamente efficienti in termini di tempi e costi. Allo stesso modo è importante sottolineare che il valore medio di efficienza di 92,75% non implica che gli appalti pubblici per le strade in Italia siano eseguiti in un modo efficiente. Infatti, come indicato nella Figura 4, la variabilità dei livelli di efficienza è molto alta confermando che i costi in eccesso ed i ritardi sono fenomeni diffusi.

Nella Figura 6 riportiamo gli istogrammi delle distribuzioni degli *scores* di efficienza ripartiti a livello regionale. Anche in questo caso si evidenzia come la *performance* sia molto disomogenea a livello territoriale, presentando una notevole variabilità nella distribuzione. In particolare in alcune regioni (Friuli Venezia-Giulia, Umbria, Lazio, Liguria) la distribuzione degli *scores* è caratterizzata da una maggiore frequenza di contratti più efficienti rispetto ad altri casi in cui sono più frequenti quelli con efficienza media più bassa (Trentino Alto Adige, Molise, Marche, Valle d'Aosta). Infine, in alcune regioni, i livelli di efficienza appaiono distribuiti in maniera più uniforme (Valle d'Aosta, Piemonte, Campania, Calabria, Abruzzo) rimarcando così l'ampia variabilità delle distribuzioni a livello regionale.

FIGURA 6
Distribuzione regionale dei DEA efficiency scores



FONTE: nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici - Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

Come nella sezione precedente effettuiamo una stima ANOVA per valutare se la variabilità degli *scores* di efficienza possa essere almeno parzialmente spiegata dalla corruzione ambientale misurata attraverso le variabili CORR PA e CORR G&P. La Tabella 7 riporta le stime dell’analisi della varianza degli *scores* DEA e degli *scores* corretti con il *bootstrap* rispetto agli indici di corruzione.

I risultati confermano quanto rilevato nel par. 4.2. a proposito degli indicatori semplici di scostamento di costo e di tempo: la distribuzione territoriale di ambedue gli indici di corruzione spiega una parte significativa della variabilità degli *scores* di efficienza, comunque stimati. Le implicazioni di questi risultati vanno, comunque, considerate con cautela, considerati i limiti dell’analisi ANOVA che ha connotati prevalentemente statistico-descrittivi. Va, comunque, sottolineato che Finocchiaro Castro et al. (2013) pervengono a risultati analoghi attraverso un’analisi a due stadi,³ evidenziando come maggiori livelli di corruzione ambientale siano generalmente associati a più bassi livelli di efficienza⁴.

TABELLA 7
Analisi della varianza dei DEA efficiency scores e dei DEA bias corrected efficiency scores rispetto agli indici di corruzione

<i>Analysis of Variance</i>					
Varianza dei <i>DEA efficiency scores</i> rispetto alla variabile CORR_PA					
<i>Source</i>	SS	df	MS	F	Prob > F
<i>Between groups</i>	2,6302	89	0,0296	4,27***	0,0000
<i>Within groups</i>	20,9129	3023	0,0069		
<i>Total</i>	23,5432	3112	0,0076		
<i>Bartlett's test for equal variances: chi2(86) = 516,7873 Prob>chi2 = 0,0000</i>					
<i>Analysis of Variance</i>					
Varianza dei <i>DEA efficiency scores</i> rispetto alla variabile CORR_G&P					
<i>Source</i>	SS	df	MS	F	Prob > F
<i>Between groups</i>	2,5153	82	0,0307	4,42***	0,0000
<i>Within groups</i>	21,0279	3030	0,0069		
<i>Total</i>	23,5432	3112	0,0076		
<i>Bartlett's test for equal variances: chi2(79) = 513,5926 Prob>chi2 = 0,0000</i>					

³ L’analisi empirica è condotta utilizzando la DEA a due stadi per calcolare, nel primo stadio, i livelli di efficienza nella realizzazione dei lavori e, successivamente, stimare l’impatto delle variabili ambientali sui livelli di efficienza.

⁴ Anche in questo caso sono state effettuate altre analisi e test di robustezza. Per valutare se la distribuzione degli *scores* di efficienza fosse significativamente più elevata nelle aree a minore corruzione, sono stati impiegati i test di Kolmogorov-Smirnov e di Epps-Singleton. I risultati dei test, disponibili a richiesta presso gli autori, mostrano come la distribuzione degli *scores* di efficienza per le aree a minore corruzione domini stocasticamente la distribuzione degli *scores* di efficienza rispetto a quella delle aree a più elevata corruzione. I risultati dei test sono robusti sia considerando i valori medi che la mediana o il primo interquartile per individuare le aree a più alta corruzione.

<i>Analysis of Variance</i>					
Varianza dei <i>DEA bias corrected efficiency scores</i> rispetto alla variabile <i>CORR_PA</i>					
<i>Source</i>	SS	df	MS	F	Prob > F
<i>Between groups</i>	2,6899	89	0,0302	4,36***	0,0000
<i>Within groups</i>	20,9706	3023	0,0069		
<i>Total</i>	23,6605	3112	0,0076		
<i>Bartlett's test for equal variances: chi2(86) = 516,1535 Prob>chi2 = 0,0000</i>					
<i>Analysis of Variance</i>					
Varianza dei <i>DEA bias corrected efficiency scores</i> rispetto alla variabile <i>CORR_G&P</i>					
<i>Source</i>	SS	df	MS	F	Prob > F
<i>Between groups</i>	2,5672	82	0,0313	4,50***	0,0000
<i>Within groups</i>	21,0933	3030	0,0070		
<i>Total</i>	23,6605	3112	0,0076		
<i>Bartlett's test for equal variances: chi2(79) = 513,3646 Prob>chi2 = 0,0000</i>					

NOTA: * significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%.

FONTI: nostre elaborazioni sui dati di Tabella 1.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questo lavoro, abbiamo analizzato la relazione tra la *performance* nella realizzazione dei contratti pubblici per strade e autostrade – misurata in termini di ritardi ed eccedenze di costo - e il livello di corruzione che caratterizza l'area in cui il lavoro pubblico è localizzato. A tale fine, sono stati utilizzati sia indicatori di *performance* semplici sia stime non parametriche dei livelli di efficienza relativa per ogni lavoro pubblico. Successivamente, è stata valutata la varianza della distribuzione sia degli indicatori semplici che degli *scores* rispetto agli indicatori di corruzione. I nostri risultati mostrano che la distribuzione territoriale di ambedue gli indici di corruzione spiega una parte significativa della variabilità della *performance*, indipendentemente dalla tecnica di stima utilizzata e che, al crescere degli indici di corruzione, la *performance* media peggiora.

Le implicazioni di questi risultati vanno, comunque, considerate con cautela, considerati i limiti dell'analisi ANOVA che ha connotati prevalentemente statistico-descrittivi e le difficoltà, peraltro ampiamente esaminate in letteratura, relativamente alla misurazione della corruzione.

MASSIMO FINOCCHIARO CASTRO

CALOGERO GUCCIO

ILDE RIZZO

BIBLIOGRAFIA

- AIDT T. (2009), "Corruption, institutions and economic development", in *Oxford Review of Economic Policy*, 25 (2), 271-291.
- AURIOL E. (2006), "Corruption in procurement and public purchase" in *International Journal of Industrial Organization*, 24, 867-885.
- BANCA D'ITALIA (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d'Italia.
- BAILEY D.H. (1966), "The effects of corruption in a developing nation", in *Western Political Quarterly*, 19(4), 719-732, reprint in *Political corruption: A Handbook*, A. J. Heidenheimer, M. Johnston, & V. T. LeVine (Eds.), Oxford, Transaction Books, 1989, pp. 934-952.
- BAJARI P., TADELIS S. (2001), "Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts", in *Rand Journal of Economics*, 32, 387-407.
- BAJARI P., LEWIS G. (2011), "Procurement Contracting With Time Incentives: Theory and Evidence", in *The Quarterly Journal of Economics*, 126(3), 1173-1211.
- BAJARI P., HOUGHTON S., TADELIS S. (2006), "Bidding for incomplete contracts: An empirical analysis", in *NBER Working Paper series*, No. 12051.
- BAJARI P., MCMILLAN R., TADELIS S. (2009), "Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis", in *Journal of Law, Economics and Organization*, 25, 372-99.
- BARDHAN P. (1997), "Corruption and development: A review of issues", in *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346.
- BARTLETT M. S. (1937), "Properties of sufficiency and statistical tests", in *Proceedings of the Royal Society*, Series A 160: 268-282.
- BECK P.J., MAHER M.W. (1986), "A comparison of bribery and bidding in thin markets", in *Economics Letters*, 20(1), 1-5.
- BENITEZ D., EUSTACHE A., SØREIDE T. (2010), "Dealing with Politics for money and power in infrastructure", in *The World Bank, Policy Research Working Paper n° 5455*.
- CHARNES A., COOPER W.W. – RHODES E. (1978). "A Data Envelopment Analysis Approach to Evaluation of the Program Follow Through Experiments in U.S. Public School Education", in *Management Science Research Report #432. Pittsburgh: School of Urban and Public Affairs, Carnegie-Mellon University*.
- CHONG E., STAROPOLI C., YVRANDE-BILLON A. (2009), "Auctions versus negotiations in public procurement: looking for new empirical evidence", *mimeo*. Disponibile al seguente sito http://economix.u-paris10.fr/pdf/colloques/2009_Florence/Anne-Carine-Eshien.pdf.
- COELLI T., RAO, P., BATTESE G. (1998), *An introduction to efficiency and productivity analysis*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- DEBREU G. (1951), "The coefficient of resource utilization" in *Econometrica*, 19, 273-292.
- DECAROLIS F., PALUMBO G. (2011), "La rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici: Un'analisi teorica e empirica", in Banca d'Italia (2011). *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Rome, Italy. Banca d'Italia Research Publishing, pp. 489-518.
- ESTACHE A., IIMI A., RUZZIER C. (2009), "Procurement in infrastructure. What does theory tell us?" in *World Bank Policy Research Working Paper No. 4994*, World Bank, Washington, DC.
- FARRELL M.J. (1957), The measurement of productive efficiency, in *Journal of Royal Statistical Society*, Series A, 120, 253-281.

- FINOCCHIARO CASTRO M., GUCCIO C., RIZZO I. (2013) “An analysis of the waste effects of corruption on infrastructure provision applying the bootstrapped DEA approach”, *mimeo* disponibile sul sito:
<http://editorialexpress.com/conference/IIPF69/program/IIPF69.html#49>
- FIORINO N., GALLI E. (2013), *La corruzione in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- FRIED H., KNOX-LOVELL C.A., SCHMIDT S.S. (2008), *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Growth*, New York, Oxford University Press.
- FLYVBERG B. (2005), “Policy and planning for large infrastructure projects: problems, causes, cures”, in *World Bank Policy Research Working Paper No. 3781*, World Bank, Washington, DC.
- GANUZA J.J. (2007), “Competition and cost overruns in procurement”, in *Journal of Industrial Economics*, 55, 633–60.
- GOLDEN M.A., PICCI L., (2005), “Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data”, in *Economics and Politics*, 17 (1), 37-75.
- GUCCIO C., PIGNATARO G., RIZZO I. (2007), “Efficienza delle procedure di appalto dei lavori pubblici: un’analisi empirica del caso italiano”, *mimeo* disponibile sul sito
<http://www-3.unipv.it/websiep/wp/200762.pdf>
- GUCCIO C., PIGNATARO G., RIZZO I. (2009), “Procedure di selezione dei fornitori e incentivi alla rinegoziazione in contratti incompleti: un’applicazione al settore dei lavori pubblici”, in *Rivista Italiana degli Economisti*, XIV, 69–102.
- GUCCIO C., PIGNATARO G., RIZZO, I. (2012a), “Measuring the efficient management of public works contracts: A non-parametric approach”, in *Journal of Public Procurement*, 4, 528-546.
- GUCCIO C., PIGNATARO G., RIZZO, I. (2012b), “Determinants of Adaptation Costs in Procurement: An Empirical Estimation on Italian Public Works Contracts”, in *Applied Economics*, 44(15), 1891-1909.
- GUCCIO C., PIGNATARO G., RIZZO, I. (2012c), “Evaluating the efficiency of public procurement contracts for cultural heritage conservation works in Italy”, in *Journal of Cultural Economics*, forthcoming, DOI 10.1007/s10824-012-9194-2.
- GUISSO L., SAPIENZA P., ZINGALES L. (2004), “The role of social capital in financial development”, in *American Economic Review*, 94(3): 526-556.
- HALKOS G., TZEREMES N. (2010), “Corruption and economic efficiency: Panel data evidence”, in *Global Economic Review*, 39(4), 441-454.
- HUNT J. (2005), “Why are some public officials more corrupt than others?”, in S. Rose-Ackerman, ed., *The Handbook of Corruption*. Edward Elgar Publishers, Cheltenham, UK and Northampton, USA.
- HUNT J., LASZLO S. (2005), “Bribery: who pays, who refuses, what are the payoffs?”, in *NBER Working Paper series* n°11635.
- HUNTINGTON S.P. (1968), *Political order in changing societies*. New Heaven: Yale University Press.
- KAUFFMAN D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (2005), “Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004”, in *World Bank Policy Research*, Working Paper No. 3630, Washington, D.C.
- KOOPMANS T.C. (1951), “An analysis of production as an efficient combination of activities”, in Koopmans, T. C. (ed.), *Activity Analysis of Production and Allocation*. Monograph No. 13, New York: Wiley.
- KURER O. (1993), “Clientelism, corruption and the allocation of resources”, in *Public Choice*, 77(2), 259–273.

- LAMBSDORFF J. G. (2003). "How corruption affects productivity", in *Kyklos*, 56(4), 457–474.
- LEFF N.H. (1964), "Economic development through bureaucratic corruption" in *American Behavioral Scientist*, 8 (3), 8-14. Reprint in *Political corruption: A Handbook*, A. J. Heidenheimer, N. Johnston, and V. T. LeVine (eds.), Oxford Transaction Books, 1989, pp. 760-781.
- LEYS C. (1965), "What is the problem about corruption?" in *Journal of Modern African Studies*, 3(2), 215-230. Reprint in *Political corruption: A Handbook*, A. J. Heidenheimer, N. Johnston, and V. T. LeVine (eds.), Oxford Transaction Books, 1989, pp. 51-66.
- LIEN D.H.D. (1986), "A note on competitive bribery games", in *Economics Letters*, 22(4), 337–341.
- LOVALLO D., KAHNEMAN D. (2003), "Delusions of success: How optimism undermines executives' decisions" in *Harvard Business Review*, 81, 56–63.
- LUI F.T. (1985), "An equilibrium queuing model of bribery", in *Journal of Political Economy*, 93(4), 760–781.
- MAURO P. (1995), "Corruption and growth", in *Quarterly Journal of Economics*, 110, 680-712.
- MÉON P.G., SEKKAT K. (2005), "Does corruption grease or sand the wheels of growth?" in *Public Choice*, 122(1-2), 69-97.
- MÉON P.G., WEILL L. (2010), "Is corruption an efficient grease?" in *World Development*, 38(3), 244-259.
- MO P.H. (2001), "Corruption and economic growth", in *Journal of Comparative Economics*, 29(1), 66–79.
- MYRDAL G. (1968), *Asian drama: An enquiry into the poverty of nations* (Vol. 2). New York: The Twentieth Century Fund, Reprint in *Political corruption: A Handbook*, A. J. Heidenheimer, M. Johnston, & V.T. LeVine (Eds.), Oxford, Transaction Books, 1989, pp. 953–961.
- OLKEN B. (2009), "Corruption perceptions vs. corruption reality", in *Journal of Public Economics*, 93, 950-964.
- ROSE-ACKERMAN R. (1997), "The political economy of corruption", in *Corruption and the global economy*, Elliott K.A. (Ed.) (pp. 31–60). Washington, DC: Institute for International Economics.
- SIMAR L., WILSON P. (1998), "Sensitivity analysis of efficiency scores: how to bootstrap in nonparametric frontier models", in *Management Science*, 44, 49-61.
- SIMAR L., WILSON P. (2000), "A general methodology for bootstrapping in nonparametric frontier models", in *Journal of Applied Statistics*, 27, 779-802.

A PANEL INVESTIGATION ON CORRUPTION AND ECONOMIC GROWTH: THE CASE OF THE ITALIAN REGIONS

Abstract. *Un'indagine regionale su corruzione e crescita economica: il caso delle regioni italiane.* Il seguente saggio fornisce un'analisi empirica dell'impatto della corruzione sulla crescita economica secondo il panel delle regioni italiane dal 1968 al 2005. L'analisi mostra un effetto significativo della corruzione sulla crescita economica regionale se si considera l'intero intervallo temporale controllando opportunamente per varie variabili che influenzano la crescita. Tuttavia, quando si controlla per gli anni in cui *mani pulite* ha dispiegato i suoi effetti, l'impatto della corruzione non è più così robusto. Come dimostrano studi simili in altri Paesi, una volta che si controllano opportunamente variabili ed eventi, le differenze nei livelli regionali di corruzione sembrano non spiegare i differenti tassi di crescita. Un'ampia letteratura empirica *cross-country* invece dimostra il contrario, suggerendo probabilmente che differenze istituzionali non osservate tra i Paesi siano responsabili dell'evidenza di un effetto negativo della corruzione sulla crescita economica.

Keywords: corruption, growth, cross-regional analysis

JEL: K14; O43; R11

1. INTRODUCTION

Corruption is a very latent phenomenon. The large economic literature on this topic provides theoretical understanding and empirical evidence that the effects of corruption can be multidimensional, persistent, but also uncertain.¹ This paper wants to remain in the wake of an already established - although contrasting - empirical literature on the impact of corruption on economic growth. However, a large amount of previous empirical investigations on this topic focused on cross-country data. They use perception indices as proxies for corruption and attempt to control for the several institutional variables that contribute to explain the differences in economic growth rates. We make a deviation from these analyses by choosing objective proxies of corruption such as, for example, the number of reported crimes rather than perception indices. We also prefer within country investigations, although the literature is by far scantier, in which institutional factors influencing economic growth do not severely undermine the causal investigation between corruption and growth. Furthermore, objective or direct corruption measurements are more readily available in within country investigations.

Cross-regional empirical investigations appear more reliable than cross-country investigations to explain the relationship between corruption and economic growth because differences among countries in terms of criminal laws, investigative

¹ Andvig (1991), Rose-Ackerman (1999), Bowles (2000), Jain (2001), Tanzi (2002), and Aidt (2003) provide detailed surveys on the economics of corruption.

departments, administrative controls, subsidies and transfers, public-owned enterprises may explain most of the variability of corruption. On the contrary, within the same country, many potential fixed effects revolving around these institutional variables are already under control since regions share the same institutions and criminal law. Panel data reduce the concerns about the possible presence of unobserved time-invariant effects but they do not solve the problems related to the possible presence of time-variant effects. We expect this problem to be more severe when considering data at country level than at regional level.

The case of Italy is particularly suitable for this type of investigation. First, there are wide differences in income levels but also in growth rates across its regions. The Southern regions have always lagged behind the regions of the Centre-North of the country. Second, an objective or direct measure of corruption is available, this is the number of reported crimes to the prosecution departments, for which they have started their prosecution actions. Third, no significant differences in the institutional systems can be detected among the 20 Italian regions. This plays in favour of a better specification in our empirical strategy.

The only two recent studies focusing on the effect of corruption on economic growth in Italy are those by Del Monte and Papagni (2001) and Fiorino *et al.* (2012). With respect to these contributions, this study expands the investigation of the impact of corruption on economic growth in the following way. First, we make use of a different proxy on corruption, which has never been used before for similar investigations.² The time interval (i.e., 1968-2005) is larger than previous studies and allows for capturing long-term dynamics of the causal relationship that otherwise, with shorter time intervals, could not be recognized.³ Third, in some circumstances, structural breaks in criminal statistics can be improperly interpreted as structural breaks in the underlying phenomenon, in other circumstances structural breaks in the underlying phenomenon are not simply captured by the criminal statistics. We attempt to cope with these important issues, which could jeopardise the efficacy of any good econometric technique. Finally, we use additional control variables for better specification of the causal relationship.

The paper is organised as follows. The next section presents the main contributions of the literature on the effects of corruption on economic growth. The third section introduces the dataset, the variables, in particular the proxy used, and their descriptive statistics. The fourth section includes the econometric framework and empirical results. The final section concludes.

² This proxy has actually been used more recently by Del Monte and Papagni (2007) only for understanding the determinants of corruption. Further, Del Monte and Papagni (*ibid.*) provide evidence of the robustness and reliability of this measure.

³ Del Monte and Papagni (2001) consider the years from 1963 to 1991, whereas Fiorino *et al.* (2012) from 1980 to 2004.

2. LITERATURE REVIEW

In this section we provide a literature survey on the impact of corruption on growth without presuming to be exhaustive with respect to the extensive research carried out in this field, which still gathers the interest of many scholars. Although the nexus between corruption and economic growth has been widely analysed there is still contrasting evidence both in the causal relationship and in the sign and magnitude of the impact between the two variables. The difficulty to disentangle this thorny issue has been remarkably described by Paldman (2002), emphasising the seesaw dynamics in which corruption and economic growth appears to feed on each other without a clear cause-effect relationship. This mainly empirical dilemma have been commonly faced through various econometric approaches, which strive for coping with the endogeneity problem. We postpone to the empirical section the way we face this problem and focus this survey on the impact of corruption on economic growth, which has a substantial research behind it. Therefore, we skip the analysis of the determinants of corruption, and among them economic development.

In this perspective, the main research question is whether corruption is sand or grease in the wheels of economic development. This is rather controversial and, again, this is mainly an empirical question to which no definitive answer can be provided. As a matter of fact, crimes such as corruption, albeit sanctioned by the law, may in principle help transactions to be smoother and faster, whereas bureaucracy is seen as sand in the mechanisms of exchange and production. This “grease” argument has been endorsed in the past by several scholars using however theoretical or qualitative investigations such as Leff (1964), Huntington (1968), Myrdal (1968), and Leys (1970). They explained that inefficient bureaucracy hampers economic growth, thereby corrupt practices by operating as grease in the wheels reduce frictions. This would eventually promote economic growth, especially in the early stages of economic development. In more detail, Rose-Ackerman (1978) and Lui (1985) found that corrupt practices minimise the waiting costs for those who put more value to time.⁴ Similarly, Beck and Maher (1986) and Lien (1986) show that the most efficient firms can afford highest bribes thereby minimising their red-tape costs. Another supportive investigation of the “grease” argument is due to Dreher and Gassebner (2011), who provide evidence that corrupt practices could facilitate firms’ entry in highly regulated economies. In a nutshell, this evidence characterises corruption as a second-best solution vis-à-vis the inefficient bureaucracy that constitutes an impediment to investments.

The “sand” argument appears to be supported by more substantial empirical evidence. According to this view, corruption acts as an uncertainty and cost-increasing factor. This argument was pioneered by Mauro (1995), who performed a very detailed cross-country analysis, assessing the impact of corruption on economic

⁴ However, Kaufmann and Wei (2000) confute this argument and empirically show that companies paying more bribes are those which lose more time on paperwork as a result of negotiation with public officials.

growth and finding a significant negative causal relationship. His findings were confirmed, among many, by Mo (2001) and Pellegrini and Gerlagh (2004). However, it appears important to understand through which channel corruption acts in order to impact on economic growth.

The channel of private investments is one of the most widely investigated, since public officials focus on rent-seeking activities in their often discretionary supply of public services. This would eventually induce a misallocation of resources, in particular financial and human capital.⁵ More specifically, corruption undermines the investments in education by inducing either the recruitment of unsuitable human resources (Mauro 1995, 1997; Mo 2001; Gupta *et al.* 2002) or the adoption of rent-seeking activities rather production activities (Baumol 1990; Murphy *et al.* 1991; Lui 1996; Lambsdorff 1998). Murphy *et al.* (1993) find that corruption discourages investments in innovation because ruling oligarchies in exchange of bribes favour established firms raising barriers to potential innovators entrance. Wei (2000), Habib and Zurawicki (2002), Lambsdorff (2003), and Egger and Winner (2005) focus on FDI and find evidence that corruption acts as a tax and consequently reduces country attractiveness.

Public investments are also an important channel through which corruption operates and affects economic growth. Tanzi and Davoodi (1997), and Mauro (1997, 1998) provide evidence that politicians tend to divert public resources towards activities more vulnerable to corruption through distortive interventions in public procurements. This is the case for instance of high-cost and large scale construction projects rather than high-return value or small-scale decentralized projects. As noted by Shleifer and Vishny (1993) corrupt officials distort public investment projects awarding the producers who offer the largest bribes instead of the deserving producers.

Bureaucracy is in a way the *raison d'être* of corruption and it is at the bottom of all other channels. Corruption attitudes induce bureaucrats to expand regulatory practices and slow down bureaucratic processes in order to persuade government's clients to pay bribes (Myrdal 1968; Rose-Ackerman *ibid.*). In this perspective, Méon and Sekkat (2005) provide evidence that poor quality of governance makes corruption a depressing factor for economic growth. In a cross-country analysis, Aidt *et al.* (2008) find that corruption exerts a significant negative impact on economic growth in countries with good governance, while no effect can be detected in regimes with poor governance.

Contrarily to various theoretical analyses and a wide empirical cross-country evidence supporting the “sand” argument, Assiotis (2012) recently finds that once country-specific fixed effects are taken into account no significant causal relationship between corruption and income exists.

However, the debate is far to be over, both the “grease” and the “sand” arguments may not necessarily contradict each other. Treisman (2000) supports this view and

⁵ For general analyses on this topic see, among many, Shleifer and Vishny (1993), Bardhan (1997), and Ehrlich and Lui (1999).

provides evidence of an inverted U relationship between corruption and economic growth: at early stages of development corruption increases and then, when the economic growth becomes robust, corruption starts to decrease. A non-linear relationship between corruption and growth is ascertain by Klitgaard (1988) and Acemoglu and Verdier (1998), who show that low levels of corruption positively affect economic growth whereas high levels are detrimental. Further, by distinguishing democratic and non-democratic countries Méndez and Sepulveda (2006) corroborate this argument and more specifically provide evidence that non-linearity is valid only for democratic countries.

So far, the empirical analysis here provided has explored the causal relationship under scrutiny only with cross-country investigations. However, the empirical analysis can be carried out along another direction, a cross-regional investigation, which is adopted in our study. As mentioned in the introduction, regional studies have the advantage to reduce or even eliminate the institutional differences existing across countries, with an ultimate beneficial effect on our estimates. Unfortunately, the studies with regional data do not abound.

Within country data on corruption have been used by Svensson (2003) about bribery and firms, and McMillan and Zoido (2004) about bribery and politicians. However, these studies do not focus on corruption and development. Glaeser and Saks (2006) perform a cross-regional analysis for the 50 States in U.S.. They actually scrutinise the impact of corruption on economic development, but find weakly significant negative values. China provides an important example. On the one hand, the centralised legal and administrative systems, and on the other hand, the wide variability in economic conditions allow for a robust cross-regional analysis. Dong (2011) provides evidence of both “sand” and “grease” arguments, and consequently the causal relationship does not appear robust. Again in China, Cole *et al.* (2009) find that those regions which exerts a higher anti-corruption effort are able to attract more FDI. However, the latter result is confuted by Dong (*ibid.*), who finds identification problems and inappropriate measures of anti-corruption efforts.

As mentioned above, Fiorino *et al.* (2012), using a dataset covering the period 1980-2004, performed a cross-regional investigation in Italy and confirm a negative impact of corruption on economic growth. They also provide evidence that the presence of corruption hampers the positive impact of public expenditure on economic growth. Del Monte and Papagni (2001) carried out a similar investigation on an older dataset (i.e., 1963-1991). They focus on the effects of corruption on the efficiency of public expenditure, and corruption is specifically that arising from purchases made by government officials. They find that the most corrupted Italian regions suffer from inefficient public spending, particularly investment in infrastructures, which in turn entails lower growth rates.

3. DATASET AND VARIABLES

As previously stated, the measurement of corruption is complex and yet no conclusive remark has been made. Different proxies are indeed used according if we want to capture its dimension at a country or regional level. Perception indices are often considered the only consistent measure in the absence of more direct or objective proxies. This is typically the case of cross-country surveys. However, perception indices are not exempt from criticisms since perception may heavily depend on the momentary feelings of the public opinion and the media coverage about specific criminal cases. When we consider within country data, more concrete measures of corruption can be adopted.

In our investigation, we consider as a proxy for corruption the number of crimes reported to prosecution departments for which prosecution has started.⁶ It involves all corruption-related crimes reported by region and it covers from 1968 to 2005. This proxy can also be seen as an indicator of crime detection due to the effort of prosecution departments to investigate and impose criminal charges to new cases of corruption. It differs from the other cross-regional analysis in Italy on the impact of corruption on economic growth.⁷ In particular, Del Monte and Papagni (2001) considered the entire group of crimes against the public administration, which however hides crimes not directly or indirectly related to corruption. Fiorino *et al.* (2012) used the number of regional government officials prosecuted for corrupt practices. Del Monte and Papagni (2007) have however already used our proxy but only for identifying the determinants of corruption. As correctly mentioned by this last contribution, this proxy may underestimate the underlying phenomenon, but in a dynamic cross-regional analysis this shortcoming is barely relevant. Another criticism refers to the fact that the number of detected crimes by region may be affected by the different quality of the prosecution agencies across the country rather than the actual level of corruption. However, in our case, there is no evidence that Italian prosecution agencies differ in terms of anti-corruption efforts among regions. Thus, we are confident that differences across regions in the magnitude of the proxy are mainly due to the differences in the incidence of actual corruption. Del Monte and Papagni (*ibid.*) also discards this possible systematic bias.

Figure 1 illustrates the trends of corruption in Italy and in the macro-areas North, Centre, and South. There are no substantial differences among the macro-areas in the trends of the variable: a steady increase until 1991, then in 1992 the so-called “*clean hand operation*”, which changes the overall attitude against corruption both within the society but also in the investigative and prosecution departments, generates a spike in

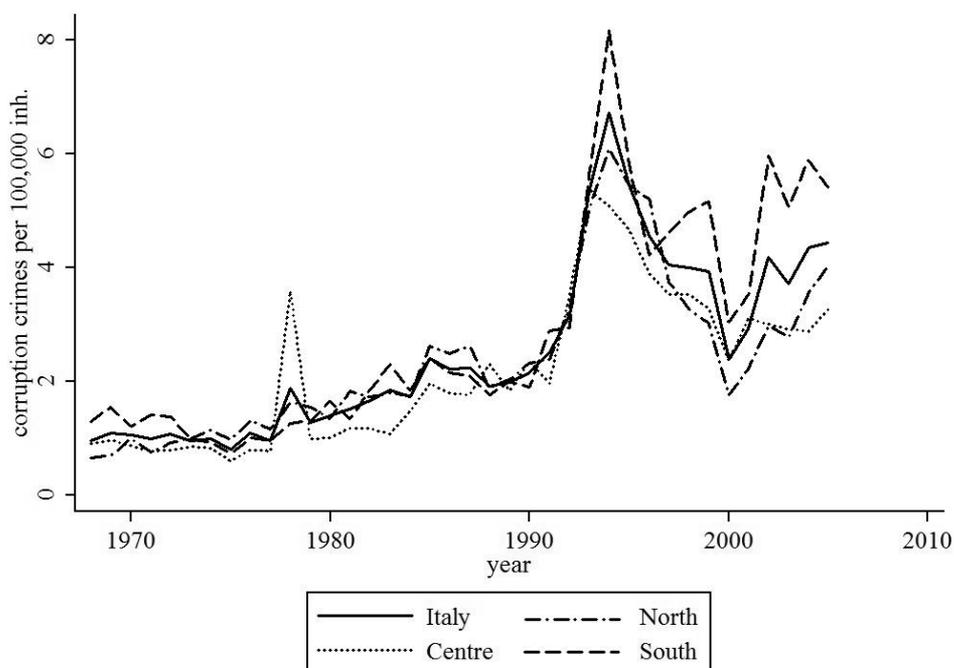
⁶ The source is the Annals of Criminal Statistics, National Institute of Statistics (Istat), various years.

⁷ In a similar cross-regional investigation in U.S., Glaeser and Saks (2006) use the number of public officials convicted for corrupt practices by the federal justice department. In China, similarly to our measure, Dong (2011) derived corruption data from the number of annual registered cases on corruption in procurator’s office by region.

the reported crimes, reaching its utmost in 1994. The increase rates witness that some important change has occurred, since from 9.09% in 1990 and 15.95% in 1991, the increase rate of the detected corruption rises to 26.97% in 1992, 67.39% in 1993 and decline to 26.03% in 1994, and finally it becomes negative. We have no reason to believe that the amount of actual corruption has also severely increased as the number of detected crimes between 1992-1994 may show, or at least has not increased by that magnitude. It is likely that after 1992 the clean hand operation could have reduced the underestimation of the phenomenon rather than causing an increase in the actual levels of corruption. Di Nicola (2003) confirms this hypothesis and adds that starting from 1995 with the end of the wave of the clean hand operation, a reduction in the moral tension against corruption has occurred with a resulting increase in the number of unobserved crimes of corruption. However, we cannot exclude that starting from 1992 a long-term structural change has also occurred.⁸

FIGURE 1

Number of reported crimes of corruption per capita (100,000) - 1968-2005



SOURCE: Italian Institute of Statistics (Istat).

⁸ It is worthwhile mentioning that during the period under scrutiny, the law on corruption did not come across important changes, apart from the introduction of a new criminal procedure code at the end of 1989 and an increase in the penalties of corruption-related crimes after 1993.

Table 1 shows more clearly than Figure 1 the differences among the regions in the levels of corruption. Apart from small regions such as Molise and Aosta Valley, the corruption proxy is higher in the Southern regions such as Calabria, Sardinia, Sicily, Abruzzo, Basilicata, but also in the region Lazio of the capital city Rome in which the governing institutions reside. Rather surprisingly, two important regions of the South such as Campania and Apulia show low values. We also divided the entire time interval in two sub-periods, in order to distinguish what was the proxy before the clean hand operation and how responded afterwards. As also noticed in Figure 1, the levels of all regions have increased in the second period. However, two important regions of the North such as Piedmont and Veneto, relatively to other regions, reduced the levels of detected corruption in the second period.

TABLE 1
Annual average of the number of reported crimes of corruption per capita (100,000)

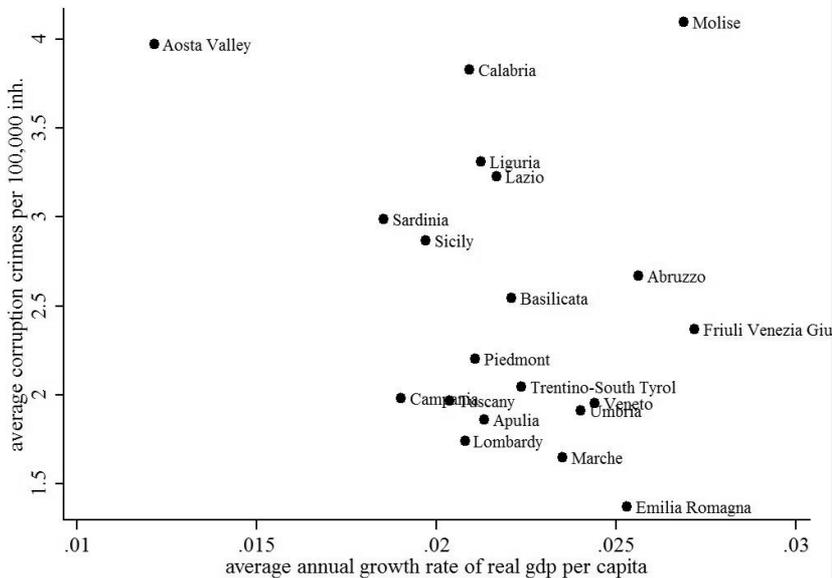
Region	Mean	St. Dv.	Mean	St. Dv.	Mean	St. Dv.
	1968-2005		1968-1991		1992-2005	
<i>Molise</i>	4.1	3.3	2.2	1.4	7.4	3.0
<i>Aosta Valley</i>	4.0	3.0	3.1	2.1	5.7	3.8
<i>Calabria</i>	3.8	4.4	1.9	1.4	7.1	5.7
<i>Liguria</i>	3.3	2.7	1.8	1.1	5.9	2.5
<i>Lazio</i>	3.2	2.6	1.8	2.0	5.7	1.1
<i>Sardinia</i>	3.0	4.2	1.7	0.8	5.2	6.3
<i>Sicily</i>	2.9	2.2	1.6	0.6	5.1	2.0
<i>Abruzzo</i>	2.7	1.8	1.5	0.7	4.7	1.2
<i>Basilicata</i>	2.5	2.0	1.4	1.2	4.5	1.5
Italy	2.5	2.3	1.5	1.1	4.2	2.9
<i>Friuli V.G.</i>	2.4	1.7	1.4	0.6	4.1	1.6
<i>Piedmont</i>	2.2	1.4	1.6	0.8	3.3	1.5
<i>Trent.-S.Tyrol</i>	2.0	1.6	1.2	0.6	3.5	1.6
<i>Campania</i>	2.0	1.2	1.2	0.4	3.4	0.7
<i>Tuscany</i>	2.0	1.4	1.1	0.6	3.5	1.0
<i>Veneto</i>	2.0	1.4	1.6	1.1	2.5	1.8
<i>Umbria</i>	1.9	1.2	1.3	0.8	2.9	1.2
<i>Apulia</i>	1.9	1.1	1.2	0.5	3.0	0.8
<i>Lombardy</i>	1.7	1.1	1.0	0.6	2.9	0.8
<i>Marche</i>	1.6	0.8	1.3	0.6	2.3	0.7
<i>Emilia R.</i>	1.4	0.8	0.9	0.4	2.2	0.7

SOURCE: Italian Institute of Statistics (Istat).

Figure 2 below shows an apparently negative correlation between the average corruption crimes and the average growth rates of GDP per capita when considering the entire time interval (i.e., 1968-2005).⁹ Thus, due to the variance in the corruption crimes per capita across Italian regions as observed in Table 1 and the existing regional inequalities in economic growth rates, the investigation testing whether the inequalities can be explained by differences in corruption levels is empirically plausible.

⁹ As already mentioned, Molise is a small region and here can be considered an outlier.

FIGURE 2
Scatterplot corruption crimes and growth rates (1968-2005)



SOURCE: Italian Institute of Statistics (Istat).

Finally, we want to show in Table 2 the summary statistics of the variables used in the subsequent empirical analysis. All economic data, with the exception of the human capital variables, originate from two sources of data, depending on the period. For the earlier years (1968-1994), we used a dataset (*Regio IT 60-96*), elaborated by CRENoS (1999). For the subsequent years (1995-2005) we used the regional accounts data elaborated by ISTAT, the Italian institute of national statistics. As a proxy for human capital we use the average number of years of schooling per employee. These data are derived from Tornatore *et al.* (2004).¹⁰

TABLE 2
Summary statistics

Variables	Mean	St. dev.	Min	Max	Obs.
Corruption per 100,000 inh.	2.52	2.34	0.00	26.51	759
GDP per capita	18.131	6.42	6.99	33.01	760
GDP growth per capita	0.022	0.03	-0.09	0.11	740
Investments/GDP	0.233	0.06	0.14	0.53	760
Publ. Invest./GDP	0.015	0.01	0.00	0.09	760
Physical capital growth	0.02	0.017	-0.014	0.083	740
Human capital	8.068	1.97	4.42	12.16	684
Human capital growth	0.023	0.01	0.00	0.07	665
Public expenditure/GDP	0.211	0.05	0.12	0.33	760

SOURCE: Italian Institute of Statistics (Istat) and CRENoS (University of Cagliari). All monetary variables are expressed in real terms (constant euros of 2005). GDP per capita in thousand euros.

¹⁰ We are grateful to Sergio Destefanis for providing us with the updated dataset.

4. EMPIRICAL ANALYSIS

4.1 Econometric framework

In what follows, we test the hypothesis of the impact of corruption on economic growth with a panel data consisting of the Italian regions in a time interval from 1968 and 2005. For estimation purposes, we allow for a general lag structure and rely on the following Autoregressive Distributed Lag (ARDL):

$$\dot{y}_{i,t} = \alpha_i + \sum_{q=1}^Q \rho_{iq} \dot{y}_{i,t-q} + \sum_{j=0}^J \beta_{ij} X_{i,t-j} + u_{it} \quad (1)$$

where \dot{y} is the per capita gross domestic product growth, α_i is a time invariant region specific component, ρ_{iq} is the parameter of the autoregressive component of order q for region i , $X_{i,t-j}$ is a vector that includes the following variables: corruption per 100,000 inhabitants (*corruption*), growth of physical capital per capita (*capital*), the ratio between public investments and GDP as a proxy of infrastructure growth (*pigdp*), and the number of years of education per employee as a proxy for human capital (*human*).¹¹ The presence of lags of the dependent variable ($\dot{y}_{i,t-q}$) among the sets of explicative variables is required by the fact that \dot{y} follows an AR(p) process. For this reason, we allow all the equations to include such components among the regressors.

The pooled OLS method is inappropriate when estimating eq. (1), since it does not fully account for the possible time-invariant region-specific component. Moreover, the static panel data model of the *within estimator* is also inconsistent because the lags of the dependent variable are correlated with the error component.

In the context of dynamic panel models, we can rely on a first differenced (FD) specification. However, lagged dependent variables in the FD model have to be treated with IV estimators that use appropriate lags of $\dot{y}_{i,t}$ as instruments in order to lead to consistent parameter estimates. Endogenous components of the matrix $X_{i,t-j}$ can be instrumented with lagged terms of $X_{i,t-j}$ (Anderson and Hsiao 1981; Holtz-Eakin 1988; Arellano and Bond 1991; Blundell and Bond 1998).

To estimate eq. (1) we treat all variables in the vector X as endogenous. In particular, this specification allows us to account for the possible existence of a reverse causality nexus between economic growth and the corruption proxy so as to correctly identify the only effect of the latter on the former.

¹¹ Following Caselli (2005), the physical capital variable has been constructed by using other variables such as investment and income growth, and imputing a depreciation of capital equal to 6%.

4.2 Estimation results

Table 3 reports the main results of the estimation with various specifications of the model presented in the subsection above.¹²

TABLE 3
Estimates of the impact of corruption on economic growth

	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)
GDP per capita growth (t-1)	-0.0687 (0.06)	-0.0414 (0.063)	-0.124* (0.068)	-0.0814 (0.071)		
GDP per capita growth (t-2)		-.147*** (0.049)	-.151*** (0.038)			
Capital per capita growth	1.67*** (0.172)		1.63*** (0.15)	1.54*** (0.169)		.23*** (0.085)
Capital per capita growth (t-1)	-1.06*** (0.15)		-.87*** (0.124)	-.949*** (0.158)	0.0716 (0.056)	
Corruption per capita	-.00124** (0.001)	-.00312*** (0.001)	-.00153*** (0.001)	-.00123*** (0.0004)	-.00143*** (0.0005)	-.00245*** (0.001)
Public investment/GDP		0.0547 (0.104)	-0.0318 (0.084)			
Human capital per capita growth				.244*** (0.066)		
Arellano-Bond test	OK	OK	OK	OK		
N. obs.	698	678	678	646	719	99

NOTES: Specifications (I-IV) use the GMM Arellano-Bond estimator, with heteroskedastic consistent standard errors. Specifications (V-VI) use the OLS estimator, in which standard errors are corrected for the presence of influential points and heteroskedasticity. In specification VI, for each variable the annual value is replaced by the five years average, and the independent variables include only the five-year lags. The figures in parenthesis are standard deviations. * denotes significance at a 10 percent level, ** at a 5 percent level, and *** at a 1 percent level.

In all specifications, the dependent variable is the growth rate of real GDP per capita. The lagged dependent variable term(s) and the number of detected corruption crimes per 100,000 inhabitants are always included among the regressors.¹³ In addition to these variables, the specification I also includes the variable *capital* at time *t* and *t-1*. Specification II replaces the *capital_t* and *capital_{t-1}* terms with the variable *pigdp*. Specification III includes *capital_t*, *capital_{t-1}*, and *pigdp*. Specification IV includes *capital_t*, *capital_{t-1}*, and *human*. In specification V we re-estimate specification I by means of a simple OLS estimator, but substituting contemporaneous variables with lagged terms to attenuate endogeneity problems. Finally, in specification VI we employ a different strategy to identify the long-term relationship between corruption and the growth rate of GDP per capita: we perform a similar regression to that of specification V, but we replace the annual values with their five-

¹² Regressions, which rely on the one-step GMM Arellano-Bond estimator, were performed with the econometric software *STATA 11*. Serial correlation of errors is checked by means of the Arellano Bond test. The Sargan test is used to check whether the overidentifying restrictions are valid. Standard errors are corrected following the suggestions by Windmeijer (2005).

¹³ The number of lags of the dependent variable varies between 1 (specification I and IV) and 2 (specification II and III). In each case, we chose the more parsimonious specification which allowed to pass the A-B test for serial correlation of errors.

year averages and consider a set of non-overlapping group of years (i.e., 1969-1974, 1975-1980, 1981-1986, 1987-1992, 1993-1998, 1999- 2004).

We find that the coefficient of corruption is statistically significant and negative with all specifications and estimators, with a parameter value which ranges between 0.00123 and 0.00245. In line with established theoretical predictions, *capital* shows a significant long-term parameter. The proxy for infrastructure growth (*pigdp*), included in specifications II and III, is never statistically significant. The proxy for human capital (*human*), included in specification IV, has a positive and significant coefficient. The last two specifications (V and VI), whose estimates rely on the OLS estimator, display similar parameters.¹⁴

As illustrated above in Figure 1, an intense and rapid increase in corruption is recorded between 1992 and 1994, corresponding to the beginning of the clean hand operations and the crisis of the Italian political system. Since the beginning of the nineties we probably observe a mix of short-term and structural shocks, with the former ending in 1994. Therefore, we need to account for the anomalous trend of the corruption proxy and understand whether and how it affects our estimates. To address this task, we drop the years 1992-1994 from our sample and re-estimate specifications (I-V).¹⁵

Table 4 reports the results from the estimation of the above defined specifications (I-VI) on a smaller sample that exclude the years 1992-1994. We find to some extent surprisingly that corruption shows clearly smaller coefficients and becomes statistically insignificant when using the GMM Arellano-Bond estimator, while OLS estimates confirm the results obtained using the entire sample. The variables *capital* and *human* are again statistically significant and show the expected sign. Differently from the estimates reported in Table 3, the variable *pigdp* is statistically significant in both the specifications where it has been included. It shows a positive coefficient, implying that more public investment (relatively to GDP) allows for higher rates of economic growth.

¹⁴ We checked the sensitivity of the results with respect to the inclusion of variables such as public consumption, private investment, public expenditure, the combination of public expenditure with corruption, and squared corruption. These additional estimation results do not change qualitatively the reported evidence on the effect of corruption on GDP growth and, therefore, they are not shown for the sake of brevity. The same consideration applies with respect to results of Table 4.

¹⁵ Alternative strategies to check the sensitivity of estimates with and without the years 1992-1994 have been considered and have provided similar results to those shown here. They are available upon request to the authors.

TABLE 4

Estimates of the impact of corruption on economic growth (excluding 1992-1994)

	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)
GDP per capita growth (t-1)	-0.0987 (0.073)	-0.0464 (0.055)	-0.155* (0.081)	-0.0986 (0.085)		
GDP per capita growth (t-2)		-0.141*** (0.046)	-0.118*** (0.041)			
Capital per capita growth	2.21*** (0.376)		2.18*** (0.344)	2.15*** (0.371)		.392*** (0.132)
Capital per capita growth (t-1)	-1.58*** (0.288)		-1.45*** (0.242)	-1.51*** (0.297)	.116** (0.054)	
Corruption per capita	-0.000144 (0.001)	-0.00163 (0.001)	-0.0000766 (0.001)	-0.000895 (0.001)	-0.00187*** (0.001)	-0.00213* (0.001)
Public investment/GDP		.739*** (0.246)	.405** (0.2)			
Human capital per capita growth				.199*** (0.074)		
Arellano-Bond test	OK	OK	OK	OK		
N. obs.	560	520	520	513	600	66

NOTES: Specifications (I-IV) use the GMM Arellano-Bond estimator, with heteroskedastic consistent standard errors. Specifications (V-VI) use the OLS estimator, in which standard errors are corrected for the presence of influential points and heteroskedasticity. In specification VI, for each variable the annual value is replaced by the five years average, and the independent variables include only the five-year lags. The figures in parenthesis are standard deviations. * denotes significance at a 10 percent level, ** at a 5 percent level, and *** at a 1 percent level.

While our estimates from Table 3 seem to suggest a negative relationship between corruption and economic growth, in the sense that the former negatively affects the latter, this result does not appear conclusive when confronted with Table 4. This last table reveals - at least partially - that the evidence of the negative effect of corruption may be driven by the shock of the early nineties. Hence, failing to appropriately account for such an event may lead to biased estimates and conclusions.

5. CONCLUSION

This investigation has used an original proxy of corruption, consisting in the number of reported crimes to the prosecution departments and for which prosecution action has started. A long time interval, from 1968 to 2005, has allowed for a more comprehensive analysis of the impact of corruption on regional economic growth in Italy. Previous estimates of the same type such as Del Monte and Papagni (2001), and Fiorino *et al.* (2012) found robust evidence that the presence of corruption undermines economic growth. Our investigation provides less clear evidence of this impact. In particular, when considering the entire time interval the results are similar - once we control for the important event occurred with the clean hand operation starting in 1992, whose effects lasted for a few more years - the results are less evident, and no robust impact is detected. The time interval in Del Monte and Papagni (*ibid.*) ends in 1991, thus just before the clean hand event, whereas Fiorino *et al.* (2012) do not control for this event although their time interval includes those years.

Our results are in line with other within country studies such as Glaeser and Saks (2006) for the U.S. and Dong (2011) for China, in which, once controlling for many internal country variables or events, the evidence becomes very weak, and in some circumstances non-significant, as found in our specifications for Italy. Within country studies in these types of investigations show once again to be less conclusive than cross-country evidence. This probably occurs because in cross-regional studies it is easier to control for many variables or events that cross-country studies cannot possibly take into account. Hence, this may suggest that there are still unobserved factors differing between countries such as institutions, criminal law, administrative and legal systems, which induce the apparent impact of corruption on economic growth.

MAURIZIO LISCIANDRA

EMANUELE MILLEMACE

REFERENCES

- ACEMOGLU D., VERDIER T. (1998), "Property rights, corruption and the allocation of talent: a general equilibrium approach", *Economic Journal*, 108(450), pp. 1381-1403.
- AIDT T.S. (2003), "Economic analysis of corruption: A survey", *The Economic Journal*, 113(491), pp. F632-F652.
- AIDT T.S., DUTTA J., SENA V. (2008), "Governance Regimes, Corruption and Growth: Theory and Evidence", *Journal of Comparative Economics*, 36, pp. 195-220.
- ANDERSON T.W., HSIAO C. (1981), "Estimation of dynamic models with error components", *Journal of the American statistical Association*, 76(375), pp. 598-606.
- ANDVIG J.C. (1991), "The economics of corruption: A survey", *Studi Economici*, 43(1), pp. 57-94.
- ARELLANO M., BOND S. (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *The Review of Economic Studies*, 58(2), pp. 277-297.
- ASSIOTIS A. (2012), "Corruption and income", *Economics Bulletin*, 32(2), pp. 1404-1412.
- BARDHAN P. (1997), "Corruption and development: A review of issues", *Journal of Economic Literature*, 35(3), pp. 1320-1346.
- BECK P.J., MAHER M.W. (1986), "A comparison of bribery and bidding in thin markets", *Economic Letters*, 20(1), pp. 1-5.
- BLUNDELL R., BOND S. (1998), "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models", *Journal of Econometrics*, 87(1), pp. 115-143.
- BOWLES R. (2000), "Corruption", in B. Bouckaert & G. De Geest (Eds.), *Encyclopedia of Law and Economics* (pp. 460-491), Cheltenham, Edward Elgar.
- CASELLI F. (2005), "Accounting for cross-country income differences", in P. Aghion & S.N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (pp. 679-741), Vol. 1A, New York, North Holland.
- COLE M.A., ELLIOT R.J.R., ZHANG J. (2009), "Corruption, Governance and FDI Location in China: A Province-Level Analysis", *Journal of Development Studies*, 45, pp. 1494-1512.
- CRENOS (1999), *Regional Accounts*, Centro di Ricerche Economiche Nord-Sud, Cagliari, Università di Cagliari.
- DEL MONTE A., PAPAGNI E. (2001), "Public expenditure, corruption and economic growth: the case of Italy", *European Journal of Political Economy*, 17(1), pp. 1-16.
- DEL MONTE A., PAPAGNI E. (2007), "The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis", *European Journal of Political Economy*, 23(2), pp. 379-396.
- DI NICOLA A. (2003), "Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia: Cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare", in M. Barbagli (Eds.), *Rapporto sulla criminalità in Italia* (pp. 109-133), Bologna, Il Mulino.
- DONG B. (2011), "The Causes and Consequence of Corruption", PhD Thesis, Queensland University of Technology, *mimeo*.
- DREHER A., SCHNEIDER F. (2010), "Corruption and the shadow economy: An empirical analysis", *Public Choice*, 144(1), pp. 215-238.
- EGGER P., WINNER H. (2005), "Evidence on Corruption as an Incentive for Foreign Direct Investment", *European Journal of Political Economy*, 21, pp. 932-952.
- EHRlich I., LUI F. (1999), "Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth", *Journal of Political Economy*, 107(S6), pp. 270-293.

- FIORINO N., GALLI E., PETRARCA I. (2012), "Corruption and Growth: Evidence from the Italian Regions", *European Journal of Government and Economics*, 1(2), pp. 126-144.
- GLAESER E.L., SAKS R.E., (2006), "Corruption in America", *Journal of Public Economics*, 90, pp. 1053-1072.
- GUPTA S., DAVOODI H.R., TIONGSON E.R. (2002). Corruption and the provision of health care and education services. In G.T. Abed & S. Gupta (Eds.), *Governance, corruption and economic performance* (pp. 245-72), Washington DC, IMF.
- HABIB M., ZURAWICKI L. (2002), "Corruption and foreign direct investment", *Journal of International Business Studies*, 33(2), pp. 291-307.
- HOLTZ-EAKIN D. (1988), "Testing for individual effects in autoregressive models", *Journal of Econometrics*, 39(3), pp. 297-307.
- HUNTINGTON S.P. (1968), *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press.
- JAIN A.K. (2001), "Corruption: A review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1), pp. 71-121.
- KAUFMANN D., WEI S.J. (2000), "Does 'grease money' speed up the wheels of commerce", *IMF Working Paper*, WP/00/64.
- KLITGAARD R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- LAMBSDORFF J.G. (1998), "Corruption in comparative perception", in A. Jain (Eds.), *The economics of corruption* (pp. 81-110), Boston, Kluwer Academic Publishers.
- LAMBSDORFF J.G. (2003), "How corruption affects persistent capital flows", *Economics of Governance*, 4(3), pp. 229-243.
- LEFF N. (1964), "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, 8(3), pp. 8-14.
- LEYS C. (1970), "What is the problem about corruption?", in A. J. Heidenheimer (Eds.), *Political corruption: readings in comparative analysis* (pp. 31-37), New Jersey, Holt, Rinehart and Winston.
- LIEN D.H.D. (1986), "A note on competitive bribery games", *Economic Letters*, 22(4), pp. 337-41.
- LUI F.T. (1985), "An equilibrium queuing model of bribery", *Journal of Political Economy*, 93(4), pp. 760-781.
- LUI, F.T. (1996), "Three aspects of corruption", *Contemporary Economic Policy*, 14(3), pp. 26-29.
- MAURO P. (1995), "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 681-712.
- MAURO P. (1997), "The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: a cross-country analysis", in K.A. Elliot (Eds.), *Corruption and the global economy* (pp. 83-107), Washington DC, The Institute for International Economics.
- MAURO P. (1998), "Corruption and the composition of government expenditure", *Journal of Public Economics*, 69, pp. 263-279.
- MCMILLAN J., ZOIDO P. (2004), "How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru", *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), pp. 69-92.
- MÉNDEZ F., SEPULVEDA F. (2006), "Corruption, growth and political regimes: Cross country evidence", *European Journal of Political Economy*, 22(1), pp. 82-98.
- MÉON P.G., SEKKAT K., (2005), "Does Corruption San or Grease the Wheel of Growth?", *Public Choice*, 122, pp. 69-97.
- MYRDAL G. (1968), *Asian drama: An inquiry into the poverty of nations*, New York, Random House Inc.

- MO P.K. (2001), "Corruption and economic growth", *Journal of Comparative Economics*, 29, pp. 66-79.
- MURPHY K.M., SHLEIFER A., VISHNY R.W. (1991), "The Allocation of talent: Implication for growth", *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), pp. 503-30.
- MURPHY K.M., SHLEIFER A., VISHNY R.W. (1993) "Why is rent-seeking so costly to growth?" *American Economic Review*, 83(2), pp. 409-14.
- PALDAM M. (2002), "The cross-country pattern of corruption: Economics, culture and the seesaw dynamics", *European Journal of Political Economy*, 18(2), pp. 215-40.
- PELLEGRINI L., GERLAGH R. (2004), "Corruption's Effects on Growth and its Transmission Channels", *Kyklos*, 57, pp. 429-456.
- ROSE-ACKERMAN S. (1978), *Corruption: A study in political economy*, New York, Academic Press.
- ROSE-ACKERMAN S. (1999), *Corruption and government: Causes, consequences and reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SHLEIFER A., VISHNY R.W. (1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108, pp. 599-617.
- SVENSSON J. (2003), "Who must pay bribes and how much? Evidence from a cross section of firms", *Quarterly Journal of Economics*, 118, pp. 207- 230.
- TANZI V., DAVOODI H.R. (1997), "Corruption, public investment, and growth", *IMF Working Paper*, WP/97/139.
- TANZI V. (2002), "Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures", in G.T. Abed & S. Gupta (Eds.), *Governance, corruption and economic performance* (pp. 19-58), Washington DC, IMF.
- TORNATORE M., TADDEO A., DESTEFANIS S. (2004), "The stock of human capital in the Italian regions", *Working Paper Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche*, University of Salerno, 3.142.
- TREISMAN D. (2000), "The causes of corruption: A cross-national study", *Journal of Public Economics*, 76, pp. 399-457.
- WEI S.J. (2000), "How taxing Is corruption on international investors?", *Review of Economics and Statistics*, 82(1), pp. 1-11.
- WINDMEIJER F. (2005), "A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators", *Journal of Econometrics*, 126(1), pp. 25-51.

CRESCITA ECONOMICA ED ILLEGALITÀ ECONOMICA ED AMMINISTRATIVA: ALCUNI SPUNTI SULLE RELAZIONI RECIPROCHE

Abstract. *Economic Growth and Economic and Administrative Illegality: Some Elements about their Reciprocal Relations* This paper is aimed at showing the relationship between economic growth and economic and administrative illegality, especially for shadow economy and administrative criminality. We'll start from the main existing literature, verifying empirically the impact of those phenomena on growth, in different phases of the capitalistic development of an economic system, with particular emphasis on Italy. The empirical analysis will show how the effect on growth of economic and administrative illegality is different, according to the capitalistic development phases of an economy, and how, in the actual phase of our country, those phenomena are severely slowing down the potential growth of GDP.

Keywords: criminalità amministrativa, sommerso economico, crescita, modello competitivo

JEL: O170; E260; C200

I LEGAMI FRA ILLEGALITÀ E CRESCITA NELLA LETTERATURA ECONOMICA

Il presente paper intende analizzare, sia pur in termini molto generali, il legame fra illegalità, sia riferita al sommerso economico che all'illegalità economica ed amministrativa (corruzione, malaffare amministrativo) e crescita economica.

La letteratura esistente sull'argomento tende, in generale, a sottolineare il ruolo negativo che la presenza di criminalità (in generale, non limitandosi cioè soltanto a quella economica ed amministrativa) esercita sul potenziale di crescita, e più globalmente su quello di sviluppo, di un territorio. Ad esempio, un corposo studio condotto dal Censis e dalla Fondazione BNP (2003) su 750 imprese con meno di 250 addetti del Mezzogiorno d'Italia, evidenzia che la perdita di valore aggiunto subita dalle imprese a causa della presenza di criminalità organizzata si aggira sui 7,5 miliardi all'anno, ovvero 2,5 punti di PIL meridionale, cui va aggiunta una spesa di 4,3 miliardi di euro per dotarsi di sistemi e servizi di sicurezza, pari al 3,1% del fatturato delle imprese intervistate. La perdita occupazionale generata dal mancato valore aggiunto è di 180.000 unità di lavoro, ed il 25% delle imprese, in un periodo peraltro di molto precedente l'attuale crisi, denuncia una difficoltà eccessiva a proseguire la propria attività, a causa degli effetti prodotti dalla presenza della criminalità organizzata.

L'Associazione SOSIMPRESA (2012) arriva addirittura a misurare il giro d'affari economico della criminalità organizzata, redigendone una specie di "bilancio consolidato", stimando un fatturato di 138 miliardi ed un utile di 105, risorse che ovviamente sono sottratte allo sviluppo economico del Meridione. Nello specifico dell'oggetto del presente articolo, però, che si occupa di criminalità economica ed

amministrativa (quindi di economia sommersa e corruzione/malversazione della P.A.) non mancano opinioni contrarie a quella sopra illustrata. Numerose riflessioni fatte in sede di teoria economica sottolineano, infatti, la stretta interrelazione positiva fra crescita e diffusione di fenomeni di criminalità/illegalità economico/amministrativa. Schneider ed Enste (2000) evidenziano, ad esempio, come la presenza di economia irregolare consenta di accrescere la domanda aggregata, fornendo un circuito di reddito a componenti marginali del mercato del lavoro, che sarebbero rimaste altrimenti inoccupate, ed ampliando quindi i mercati di consumo anche a favore dell'economia legale. Choi e Thum (2003) evidenziano, invece, come l'economia irregolare sia prevalentemente complementare, e non sostitutiva, dell'economia legale, perché mitiga le distorsioni competitive indotte da una regolamentazione eccessivamente pesante, che induce costi amministrativi onerosi per le imprese mediante la minaccia di andare nel “sommerso”, ed inoltre fornisce un incentivo all'abbassamento della pressione fiscale e contributiva riducendo, per la stessa strada, anche la propensione alla corruzione da parte dei funzionari pubblici che interloquiscono con le imprese.

Sviluppando il ragionamento di Choi e Thum (2001), peraltro, scopriamo che la presenza di fenomeni corruttivi è spesso, anche se non sempre, un fattore di “semplificazione amministrativa”, che unge le ruote delle dinamiche economiche in presenza di una regolamentazione amministrativa eccessivamente pesante e farraginoso, che rischierebbe di bloccarle. Nel modello sviluppato da questi autori, un imprenditore deve acquistare al tempo 1 un permesso amministrativo per esercitare la propria attività, ed al tempo 2 è costretto a rinnovare, a pagamento, tale permesso, con il corollario che ad ogni step deve versare la mazzetta al funzionario pubblico corrotto. Tale semplice modello emula un ambiente burocratico particolarmente corrotto, farraginoso e oneroso per le imprese che vi operano. In tale modello, sotto alcune condizioni, avviene che, al tempo 2, il meccanismo corruttivo genera un miglioramento del benessere sociale complessivo rispetto a quello del tempo 1, nella misura in cui il funzionario corrotto è indotto a ridurre il costo complessivo della concessione del primo permesso a favore dei “new entrants”, aumentando il numero di imprese e di occupati.

Infine, Levenson e Maloney (1996) portano argomenti a favore della tesi secondo cui il settore informale dell'economia sarebbe una “fucina” di nuove imprese che, specie in un contesto fiscale e regolatorio molto pesante, non sarebbero mai nate legalmente, e che quando crescono oltre una certa soglia critica hanno l'incentivo ad entrare nell'economia legale, per beneficiare dei beni pubblici (ad es. la tutela legislativa pubblica) che essa mette a disposizione delle imprese regolari.

D'altro canto, però, i fenomeni di informalità, ovvero una diffusione dell'economia sommersa oltre determinati valori, inducono distorsioni nella qualità del modello competitivo territoriale. Una analisi econometrica di tipo cross-section dei determinanti del tasso di irregolarità delle diverse regioni italiane (Achilli, 2009) conduce ad evidenziare che tali differenziali sono legati:

- a) a differenziali di competitività-prezzo dei sistemi produttivi regionali (costo del lavoro per unità di prodotto e costo del credito bancario a breve termine);
- b) a differenze regionali nella qualità del modello competitivo, in termini di propensione all'innovazione delle imprese e di produttività del lavoro rispetto al suo costo;
- c) a differenze regionali nell'intensità del ricorso a forme di flessibilità del lavoro.

Nella sostanza, le regioni ad elevata incidenza del sommerso economico (tipicamente le regioni a più basso livello di crescita del Mezzogiorno) sono caratterizzate da modelli competitivi squilibrati, in termini di modesta produttività del lavoro rispetto al suo costo, di particolare difficoltà di accesso al credito a breve da parte delle imprese, di bassa propensione all'innovazione tecnologica, e di mercati del lavoro socialmente non desiderabili, perché connotati da un mix di bassa occupabilità ed elevata ampiezza di occupazione di bassa qualità, ovvero di tipo precario.

Per quanto, quindi, la presenza di un bacino di economia informale conduca ad alcuni elementi che, specie nelle fasi iniziali di sviluppo di un sistema produttivo territoriale, "alimentano" la crescita, detta area, oltrepassata una soglia "fisiologica", finisce per distorcere le caratteristiche strutturali del modello competitivo territoriale, inducendo quindi un rallentamento, se non addirittura una distorsione, della crescita e, oltre la sola crescita, dei più generali fenomeni di sviluppo occupazionale, sociale e civile.

SOMMERSO ECONOMICO E CRESCITA IMPRENDITORIALE: UNA VERIFICA EMPIRICA

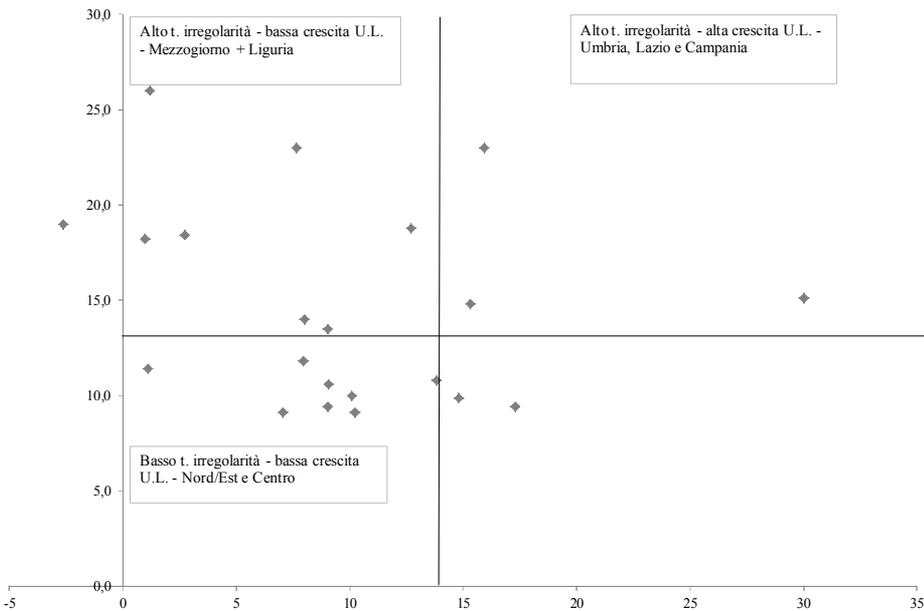
Un verifica empirica della tesi di Levenson e Maloney, relativa all'Italia, può essere fatta, su scala regionale, rapportando la crescita del numero di unità locali dell'industria e dei servizi, fra i censimenti del 1991 e del 2001, ed il tasso di irregolarità (occupati irregolari rispetto al totale) nel 2001. Il grafico che riporta la distribuzione regionale del fenomeno indica che i due cluster di regioni più numerosi e significativi sono quelli riferiti al gruppo caratterizzato da un basso incremento del numero di unità locali e basso tasso di irregolarità (costituito da Regioni del Nord Est, come l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, le province autonome di Trento e Bolzano, nonché alcune regioni del Centro, come Toscana e Marche) ed il gruppo caratterizzato da basso incremento del numero di unità locali e alto tasso di irregolarità (rappresentato quasi esclusivamente da tutte le regioni del Mezzogiorno, con la sola eccezione della Sicilia, nonché dal caso della Liguria). Gli altri cluster sono quasi vuoti. In particolare, quello caratterizzato da alta crescita delle unità locali ed alto tasso di irregolarità è rappresentato soltanto da tre regioni: Lazio, Umbria e Sicilia.

Detta evidenza empirica può significare che la tesi di Levenson e Maloney ha una sua validità nei sistemi economici e produttivi più maturi (come quelli delle regioni del Nord-Est o delle regioni "ricche" del Centro Italia) dove effettivamente l'area

dell'economia sommersa rappresenta un "polmone" supplementare per accrescere quantitativamente lo spessore di un sistema produttivo già sviluppato, poiché sono già sviluppati i sistemi legali ed i beni pubblici che consentono alle imprese irregolari di emergere, ed entrare nella sfera della legalità. In tali aree, dunque, la riduzione del bacino dell'economia informale si associa al rallentamento della crescita del numero di imprese. Viceversa, nelle economie a più basso tasso di sviluppo, come quelle delle regioni meridionali, l'ampio bacino di economia irregolare non è sufficiente ad alimentare una elevata crescita di imprese "regolari", perché mancano quei beni pubblici (servizi reali, infrastrutture, P.A. efficiente, ecc.) necessari per consentire un diffuso passaggio di imprese dall'irregolarità alla legalità. Il ruolo di "fucina" di nuove imprese regolari è dunque, nelle aree a minor tasso di sviluppo, ostacolato proprio dal ritardo di sviluppo, che impedisce di realizzare quel "diaframma permeabile" fra economia informale e regolare.

GRAFICO 1

Relazione fra tasso di crescita del numero di unità locali di industria e servizi fra 1991 e 2001 e tasso di irregolarità nel periodo 1991-2001 per regione (le rette in crociate rappresentano le medie nazionali dei valori)



FONTE: elaborazione su dati Istat.

In altri termini, con riferimento al fenomeno del sommerso economico, sembra, dai dati riferiti al nostro Paese, di poter concludere che tale fenomeno sia sostanzialmente un ostacolo alla crescita: quando, come nelle regioni del Centro/Nord, esso è presente in quote relativamente moderate, può giocare un certo ruolo di "fucina" di nuove imprese che nel settore legale dell'economia non

sopravvivrebbero, a causa degli oneri fiscali, contributivi ed amministrativi legati al fatto di operare legalmente. Viceversa, quando il settore sommerso è troppo ampio, come nelle regioni del Mezzogiorno, esso non gioca alcun ruolo di stimolo all'economia legale, e nemmeno un ruolo in qualche modo "complementare" all'economia legale (come sembrano suggerire i modelli di Choy e Thum o Levenson-Maloney sopra descritti) perché gli stessi elementi strutturali di ritardo di sviluppo presenti su tali territori impediscono alle imprese sommerse di poter avviare un percorso, sia pur lento e progressivo, di emersione in direzione dell'economia legale. Tali imprese tendono quindi a ristagnare permanentemente nel settore informale dell'economia, andando a rappresentare un elemento di distorsione del modello competitivo (come descritto dal modello di Achilli sopra illustrato) e quindi di "freno" all'espansione del tessuto produttivo e della crescita economica.

CRIMINALITÀ AMMINISTRATIVA E CRESCITA

Dopo aver verificato i legami fra sommerso economico e crescita, occorre adesso analizzare, sulla scorta dei dati disponibili, quelli fra crescita ed illegalità amministrativa (corruzione, concussione, peculato, omissione di atti d'ufficio, ecc.). L'osservazione empirica permette di meglio specificare tale relazione. Utilizzando i dati riferiti all'Italia, cioè ad un Paese che, fra gli anni venti del secolo scorso e il primo decennio del XXI secolo ha sperimentato lo status di economia caratterizzata da rilevanti fattori di arretratezza (specie negli anni precedenti al secondo conflitto mondiale), di economia emergente ad alta crescita (boom degli anni '50-'60) fino a giungere ad un'economia capitalistica matura, si notano alcuni elementi di grande interesse. Nel grafico 2 è riportata la nuvola dei punti rappresentanti, per ogni anno dal 1923 al 1960, cioè del periodo di sottosviluppo/boom economico della nostra economia, la coppia fra PIL a prezzi costanti e numero di reati di tipo economico/amministrativo¹. Come è possibile vedere, la relazione fra PIL reale e criminalità economico/amministrativa è molto significativa, e di tipo lineare diretto. L'interpolazione della nuvola dei punti con il metodo dei minimi quadrati ordinari, infatti, restituisce una relazione lineare diretta molto significativa (con valore dell'R-squared pari a 0,91).

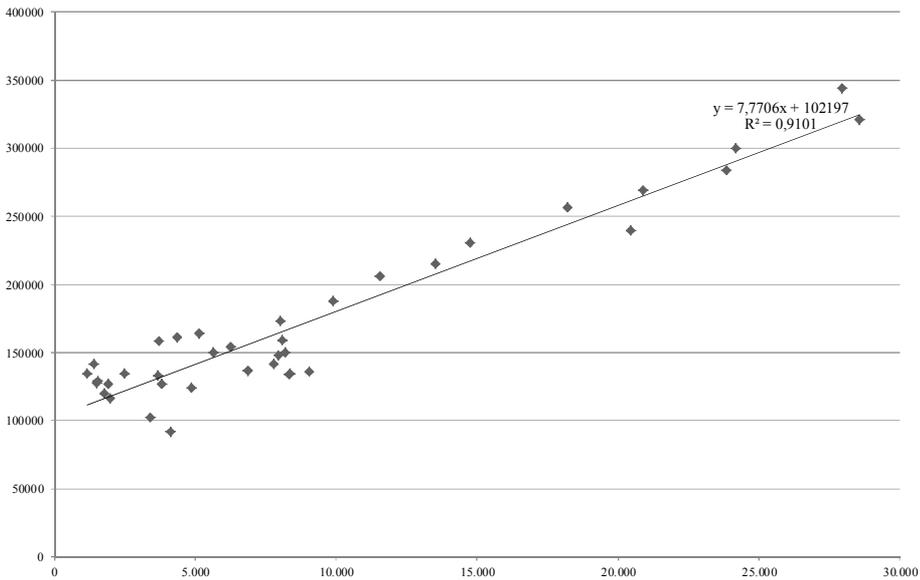
Viceversa, come meglio vedremo nell'esercizio econometrico che sarà a breve illustrato, la relazione fra crescita del PIL e tasso di criminalità economico/amministrativa dopo il 1970, cioè nella fase di consolidamento e maturità del sistema economico del nostro Paese, diventa inversa. In tal caso, infatti, la crescita dei fenomeni criminali non si accompagna ad un incremento del PIL, come nel periodo di "economia emergente", ma tende invece a rappresentare un fattore strutturale di rallentamento della crescita. Tali considerazioni ci inducono a pensare

¹ Corruzione, istigazione alla corruzione, concussione, malversazione, peculato, omissione di atti d'ufficio.

che l'illegalità economico/amministrativa sia un fattore propulsivo della crescita soltanto nelle fasi in cui un'economia fondamentalmente arretrata inizia a sperimentare processi di crescita e sviluppo rapidi, poiché in tale fase i fenomeni di illegalità consentono di ridurre/aggirare i vincoli amministrativi/legali, accelerando la "voglia di business" di un'imprenditoria emergente, e, nell'area del sommerso, incentivando la nascita di imprese che non avrebbero avuto la competitività per poter nascere nel settore legale.

GRAFICO 2

Nuvola delle coppie di valori (PIL a prezzi 2005 e criminalità amministrativa in Italia) per ogni anno del periodo 1923-1960 e relativa retta di interpolazione



FONTE: elaborazione su dati Banca d'Italia (relativamente al PIL) e Istat.

Uscendo fuori dal solo panorama nazionale, tale relazione appare, infatti, particolarmente forte per le economie emergenti. Nella classifica basata sul Corruption Perception Index, se si escludono Paesi poverissimi e privi di qualsiasi significativa dinamica di crescita (con la Somalia che guida la classifica) fra i Paesi più corrotti figurano alcune delle economie del terzo mondo a più forte crescita economica, come il Venezuela, l'Angola, la Cambogia o il Vietnam, con le economie dei BRICS anch'esse caratterizzate da elevata corruzione: la Russia è il 38-mo paese più corrotto del mondo, il Messico il 71-mo, l'India l'82-mo, la Cina il 96-mo, il Sudafrica il 107-mo a pari merito con il Brasile (l'Italia è il 104-mo, la Germania il 163-mo, Danimarca e Finlandia sono i Paesi meno corrotti). Evidentemente, le economie emergenti non hanno ancora avuto il tempo e la strumentazione per sviluppare meccanismi di crescita a basso contenuto di corruzione e criminalità

economica, perché la crescita economica è arrivata prima del progresso civile ed istituzionale. E non hanno quindi potuto evitare processi di crescita fortemente squilibrati. Perché se è vero che la criminalità economica è un carburante della crescita, è anche vero che tale carburante produce una crescita del tutto squilibrata e socialmente non desiderabile. Prendendo l'esempio di un'altra economia emergente, ovvero il Mezzogiorno del nostro Paese negli anni Cinquanta-Settanta del ventesimo secolo, è stato sottolineato (Greco, 2012) che i maggiori beneficiari di un processo di crescita che, fra 1952 e 1974 ha visto il PIL pro capite crescere, a prezzi costanti, del 4,5% medio annuo, sono stati i gruppi criminali organizzati. È stato proprio tramite i processi di crescita del Mezzogiorno che le mafie sono passate dall'essere fenomeni rurali con un'influenza meramente localistica a divenire vere e proprie multinazionali, con affari ramificati in tutto il mondo e anche nell'economia legale. Perché in assenza di una infrastruttura civile, culturale e istituzionale adeguata, le mafie hanno intercettato i mercati pubblici che si aprivano a seguito dell'iniezione di risorse pubbliche di investimento e hanno organizzato sul territorio i fattori della produzione idonei a rispondere alla crescente domanda pubblica e privata.

Di fatto, se è inevitabile che, specie nelle sue prime fasi, la crescita economica sia accompagnata da una certa crescita della criminalità, perché quest'ultima, per gli elementi sopra ricordati, fornisce una serie di stimoli alla crescita, è anche chiaro che, quando il tasso criminale della crescita supera una certa soglia, si producono fenomeni distorsivi, che in prima battuta inficiano lo sviluppo, cioè l'incremento del benessere sociale, ed in seconda battuta finiscono per essere elementi ostativi della stessa crescita. In prima battuta, rispetto al benessere sociale, i fenomeni di criminalità economica distorcono l'equità distributiva. L'economia sommersa e la corruzione, infatti, generano effetti penalizzanti sulla remunerazione del fattore-lavoro, da un lato, e producono redditi aggiuntivi di tipo parassitario, a favore di ristrettissime élite politico/amministrative, dall'altro. Ciò induce un peggioramento dell'indice del Gini, cioè una redistribuzione della ricchezza prodotta di tipo regressivo. Non è un caso se in Paesi segnati da impetuosi fenomeni di crescita economica come il Brasile e la Turchia siano in atto violente proteste di piazza, in cui si mischiano elementi rivendicativi di carattere redistributivo (il miglioramento del welfare pubblico in Brasile ma anche, meno esplicitamente, una iniqua distribuzione della crescita economica in Turchia, Paese in cui, nonostante la crescita impetuosa, ancora nel 2006 la popolazione che non supera il 60% del reddito mediano è pari al 26,5% del totale, a fronte del 16,5% della Ue-27, Paese in cui il 17,4% di chi ha un lavoro è a rischio di povertà, contro il 9% della Ue-27, ed infine paese in cui l'indice del Gini è pessimo, essendo del 48% più squilibrato rispetto alla media europea) insieme, nel caso del Brasile, a una esplicita protesta contro l'eccessivo livello di corruzione. Inoltre, una elevata criminalità incide su alcuni valori di benessere sociali fondamentali, come il senso di sicurezza, la sensazione di pari opportunità nelle possibilità di ascesa sociale, spesso intermedie dalla stessa criminalità, i valori ambientali, ecc.

In un secondo momento, ovviamente, un eccesso di illegalità finisce per incidere sulla stessa crescita, dopo aver inciso sullo sviluppo. Infatti, essa produce una allocazione inefficiente dei fattori produttivi, concentrandoli sui settori e le attività di più immediata profittabilità, sviando l'investimento economico e sociale dai settori innovativi ed emergenti che sono ancora nella fase iniziale del loro ciclo di vita, in cui cioè il profitto atteso è basso. In secondo luogo, un eccesso criminale genera, tramite la corruzione, rendite parassitarie prive di successivo utilizzo produttivo, e sovente nemmeno spese in consumo sul territorio stesso, ma “riciclate” altrove, alla ricerca di una ripulitura del denaro. Inoltre, distorce i segnali del mercato, inducendo ad una competizione fra economia legale ed economia illegale basata sul costo dei fattori e non sulla qualità ed il contenuto innovativo del prodotto, inducendo una riduzione progressiva della competitività strutturale del sistema produttivo nel suo insieme. Per finire, un eccesso di diffusione di criminalità economica sottrae capitale umano giovane, quindi ad alta produttività, all'economia legale, destinandolo all'attività criminale o ad impieghi parassitari di intermediazione fra settore illegale e legale, o fra settore privato e settore pubblico corrotto. È per questo che, tornando alla classifica del Corruption Perception Index, i posti peggiori sono riservati ai paesi più poveri e privi di crescita economica: in quei paesi, il livello di infiltrazione della criminalità è talmente alto da precludere qualsiasi utilizzo produttivo dei fattori.

UN EQUILIBRIO RAZIONALE FRA CRESCITA E CRIMINALITÀ ECONOMICO/
AMMINISTRATIVA

In termini pratici, quindi, il problema del rapporto fra illegalità e crescita va posto con pragmatismo, giacché sappiamo che un certo grado di corruzione ed economia informale coesiste con i processi di accumulazione; non si conoscono processi di accumulazione privi di corruzione ed economia informale. Il problema vero, quindi, è quello di capire “quanta” criminalità possa essere considerata socialmente accettabile.

Formalmente, il problema si imposta come la soluzione di una massimizzazione vincolata di una funzione di crescita, ovvero:

$$\begin{aligned} & \max f(x) \\ & \text{sub } x \leq z \end{aligned}$$

Dove $f(x)$ è una funzione che associa la crescita al livello di criminalità, la quale assume il valore di variabile indipendente x , e dove z è il valore massimo socialmente accettabile di criminalità amministrativa/economica. La soluzione, matematicamente, è semplice. Ipotizzando che da, analisi empiriche, emerga, per il nostro paese, una funzione della crescita così costituita:

$$f=(x;y;p)$$

dove x è il tasso di criminalità economico/finanziaria, y un vettore di componenti della domanda aggregata e p un vettore che rappresenta componenti di competitività dal lato dell'offerta, e supponendo che il tasso massimo di criminalità

economico/amministrativa socialmente tollerabile sia pari ad una costante, il problema sarà allora risolto come una massimizzazione libera, con la soluzione del sistema di due equazioni simultanee, date dalle derivate prime in y e p :

$$Df/Dy=0$$

$$Df/Dp=0$$

che fornirà i valori ottimali di y e di p , in grado di massimizzare la crescita.

Se la questione matematica è semplicissima, non è affatto semplice scegliere il valore “socialmente desiderabile” della criminalità associata alla crescita. Tale valore non è infatti una variabile indipendente, ma è collineare alla stessa crescita. In altri termini, periodi di forte crescita tendono a “mascherare” e diluire la percezione sociale di una criminalità montante, mentre quando il circuito di crescita si arresta, allora anche la percezione della gravità sociale dei fenomeni di criminalità economica tende a crescere. La percezione sociale della “giusta” frontiera fra episodi di corruzione accettabili e derive criminali inaccettabili è continuamente variabile, e purtroppo varia con la variabile dipendente, ovvero la crescita, rendendo la soluzione del problema tutt'altro che facile matematicamente (e politicamente).

È molto più affidabile scegliere una strada “obiettiva”, ovvero tollerare, all'interno del sistema, un livello di criminalità crescente fino a quando non si producano esternalità negative tali da inficiare la crescita stessa, cioè fino a quando non si generino valori delle variabili distributive, allocative e di efficienza del sistema tali da creare problemi di crescita. Si tratterebbe cioè di risolvere un problema di massimizzazione vincolata più complesso, del seguente tipo:

$$\max f(x,y;p)$$

$$\text{sub } x=f(r,v;w)\leq z$$

dove cioè i valori di x (cioè del tasso di criminalità) che vanno ad entrare nella funzione della crescita sono espressi in termini delle variabili sociali ed economiche su cui la criminalità incide negativamente (ad esempio, r potrebbe essere una misura di distorsione della distribuzione dei redditi derivante dalla criminalità, v una misura di distorsione rispetto all'allocazione ottimale dei fattori produttivi indotta dalla presenza di un ampio settore informale ed illegale, w una misura dei danni ambientali prodotti dall'attività criminale, ecc.) e dove il valore massimo z , socialmente tollerabile, sarebbe desunto dall'esperienza pratica, cioè dall'estrapolazione, dal passato, di situazioni in cui una data combinazione del valore di tali variabili ha prodotto l'arresto del processo di crescita. O da considerazioni teoriche circa l'insostenibilità dei valori delle variabili in considerazione oltre una certa soglia. Naturalmente, oltre tali soglie, dovrebbe scattare la repressione più severa della corruzione e dell'economia irregolare, al fine di riportarle entro valori accettabili.

Nello specifico del nostro Paese, una equazione della crescita del PIL a prezzi concatenati fra 1970 e 2009, che utilizza come esplicative le usuali variabili della domanda aggregata (CONS – consumi privati e pubblici; INV- investimenti fissi lordi; EXPN – esportazioni al netto delle importazioni) ed il tasso di criminalità

“economica”², oltre a due dummies (DUM1 e DUM2) inserite in corrispondenza degli anni 1978 e 2009, per modellare picchi anomali nei residui legati ad eventi recessivi legati soprattutto a cause esogene (shock petrolifero nel primo caso, grave recessione economica mondiale nel secondo) conduce ai seguenti risultati (fra parentesi i valori delle t di Student):

$$\begin{aligned} \text{PIL} = & 4220,403 + 0,975 \text{ CONS} + 1,050 \text{ EXPN} + 1,096 \text{ INV} - 162,029 \text{ TCRIM} \\ & (3,02) \quad (134,29) \quad (41,38) \quad (39,18) \quad (-3,98) \\ & +5.440,490 \text{ DUM1} + 7.141,019 \text{ DUM2} \\ & (2,83) \quad (2,97) \end{aligned}$$

Di seguito i valori dei test diagnostici:

Dependent Variable: PIL			
Method: Least Squares			
Date: 08/15/13 Time: 13:44			
Sample: 1970 2009			
Included observations: 40			
R-squared	0.999945	Mean dependent var	960041.9
Adjusted R-squared	0.999935	S.D. dependent var	228068.6
S.E. of regression	1831.727	Akaike info criterion	18.02153
Sum squared resid	1.11E+08	Schwarz criterion	18.31709
Log likelihood	-353.4307	F-statistic	100762.5
Durbin-Watson stat	1.207678	Prob(F-statistic)	0.000000

Il significato di un valore negativo del coefficiente stimato riferito al tasso di criminalità economica risiede nell'evidenza che essa ha un effetto prevalentemente recessivo sulla crescita, cioè di fatto, anche se ne breve periodo ed in fasi particolari la criminalità può stimolare la crescita, in prevalenza e nel lungo periodo (l'analisi econometrica è infatti condotta su un arco di quasi 40 anni) una crescita della criminalità economica ha effetti negativi sull'andamento del PIL.

Quindi, su un arco temporale sufficientemente lungo, e per un sistema economico e produttivo che abbia raggiunto un livello di maturità elevato, in termini di sviluppo, la presenza e la diffusione di fenomeni corruttivi o criminali in generale è un elemento distorsivo dei fattori strutturali alla base del potenziale di crescita. L'ipotesi di lavoro è quindi che, se la criminalità economico/amministrativa (così come la presenza di sacche di sommerso economico) ha effetti di “stimolo” alla crescita, ciò può avvenire soltanto nelle fasi preliminari dello sviluppo, tipiche cioè di economie ancora arretrate che iniziano ad attivare meccanismi di sviluppo capitalistico più avanzati, ma che, raggiunto un livello critico di maturità del sistema economico e sociale, la persistenza di fenomeni criminali sia un fattore di freno, peraltro piuttosto

² delitti denunciati per i quali l'A.G. ha avviato l'azione penale per i seguenti reati: peculato, malversazione, concussione, corruzione, istigazione alla corruzione, omissione di atti di ufficio per 100.000 abitanti. Il sommerso economico non è stato inserito, sia perché le stime non risalgono fino al 1970, sia perché il PIL, che è la variabile dipendente dell'equazione, incorpora già una stima del sommerso, per cui la variabile “tasso di irregolarità” inserita fra le variabili indipendenti dell'equazione rischierebbe di non avere una corretta significatività esplicativa.

significativo, per l'ulteriore espansione della ricchezza prodotta (oltre che per la sua equa ed efficiente distribuzione, un aspetto di tipo qualitativo che questo paper non approfondisce).

CONCLUSIONI

Il presente paper cerca di fornire alcuni spunti di riflessione sui legami esistenti fra crescita economica e illegalità economica ed amministrativa, nei suoi vari aspetti, da quello più "lieve", legato alla presenza di sommerso economico, a quello socialmente più impattante, legato a veri e propri meccanismi di corruzione e malaffare.

Con riferimento all'economia sommersa, che secondo alcuni modelli presenti in letteratura rappresenta un'area "complementare" all'economia legale, se non addirittura a servizio di quest'ultima, perché consente di creare nuove imprese, e quindi nuova occupazione e nuovi redditi, che non avrebbero gli spazi per poter nascere nel contesto legale dell'economia, e perché in alcune situazioni agirebbe da "calmiere" di ben più pericolosi fenomeni di corruzione amministrativa, i dati empirici disponibili per un'economia matura come quella italiana sembrano smentire in parte tale assunto. Infatti, le regioni italiane ad elevata presenza di sommerso economico sono anche quelle che scontano una minore capacità di creazione di nuove imprese legali, proprio perché le condizioni di ritardo di sviluppo del territorio impediscono che il diaframma fra economia sommersa ed economia formale sia sufficientemente permeabile da consentire alle imprese sommerse di sperimentare percorsi di progressiva emersione/legalizzazione. Mercati locali troppo poco sviluppati, elevate diseconomie esterne ambientali (si pensi ad es. alla carenza di infrastrutture e servizi reali, o all'elevato costo del credito), inefficienze burocratiche particolarmente evidenti, ecc., così come anche un "clima" meno severo nei confronti di chi opera in nero, creano condizioni per le quali le imprese sommerse non hanno un incentivo economico alla legalizzazione.

Il ristagno di un'area di sommerso economico molto ampia, che non si riassorbe con il passaggio all'economia legale, produce quindi, nel medio periodo, una serie di distorsioni nei fattori strutturali di competitività, ed in particolare nell'allocazione dei fattori produttivi (che in presenza di elevato sommerso, che tipicamente si concentra su settori produttivi tradizionali a basso valore aggiunto, come l'agricoltura o le attività secondarie dell'edilizia, o i servizi alla persona tradizionali, si concentrano su settori a bassa redditività e/o declinanti, sottraendo risorse a quelli emergenti ed a alta redditività prospettica³) e nella propensione dei sistemi produttivi locali a competere sulla qualità e l'innovazione piuttosto che sul mero contenimento del costo dei fattori produttivi. Ciò genera, quindi, condizioni che contribuiscono a rallentare la crescita e lo sviluppo.

³ Cfr. Achilli-Decandia (2010).

Con riferimento al legame fra crescita e criminalità amministrativa (corruzione, concussione, peculato, omissione di atti d'ufficio, ecc.) sembra, dai dati disponibili, che esso sia diretto e positivo soltanto in specifiche fasi, in cui un'economia arretrata inizia a sperimentare un "take off" di crescita. Ciò si verifica, da un lato, perché l'economia emergente non ha ancora avuto il tempo e la strumentazione, anche di tipo culturale e civile, per sviluppare meccanismi di crescita a basso contenuto di corruzione e criminalità economica, nella misura in cui la crescita economica è arrivata prima del progresso civile ed istituzionale. D'altro lato, ciò si verifica perché la "fame" di business di un'imprenditoria giovane ed emergente può trovare un riscontro positivo in fenomeni corruttivi che agiscono da fattori di semplificazione, riduzione e velocizzazione di barriere normative o amministrative (rendendo più facile aggirare ostacoli normativi, oppure velocizzando l'ottenimento di concessioni, autorizzazioni, ecc.). Inoltre, in tali fasi, lo Stato può fornire mercati di sbocco aggiuntivi alla nascente industria nazionale, moltiplicandone il tasso di crescita quantitativo, tramite il volano degli appalti e delle gare pubbliche, e/o può generare processi di sviluppo industriale basati sull'investimento pubblico e sull'industria a partecipazione statale. Va da sé che, specie in contesti nazionali di avvio di un processo di sviluppo, in cui la crescita economica non è accompagnata da una parallela e contemporanea crescita di cultura della legalità e di istituzioni di tutela, controllo e salvaguardia della correttezza dell'azione pubblica in economia, tali processi possono accompagnarsi ad un rapido sviluppo di fenomeni di corruzione o malaffare amministrativo⁴.

Tuttavia, è altresì possibile che la corruzione e la criminalità amministrativa, se superano determinate soglie, impediscano semplicemente il take-off dell'economia arretrata, e quindi non si inneschi mai una fase emergente di crescita. Ciò spiegherebbe come mai, come si è visto, nelle primissime posizioni del Corruption Perception Index figurino, assieme ad economie emergenti, anche Paesi poverissimi come la Somalia, che non hanno mai sperimentato alcuna fase di take-off. In questi casi, la corruzione non è un fenomeno che, partendo da livelli relativamente contenuti, si è sviluppato e si è ampliato in parallelo con l'avvio di un processo di crescita economica e produttiva, ma preesisteva a questa, in dimensioni tali da precludere completamente qualsiasi potenziale innesco di fenomeni di crescita. Ciò perché la sottrazione di risorse operata dall'ipertrofia del fenomeno corruttivo è stata di dimensioni tali da disincentivare qualsiasi fenomeno di dinamismo economico o produttivo endogeno. Perciò stesso, Gyimah-Brempong (2002), lavorando su un panel di Paesi africani fra i più poveri del mondo, stima che un punto di incremento nel livello generale di corruzione produce una decrescita del PIL degli Stati analizzati

⁴ Va da sé che chi scrive non intende, con queste affermazioni, negare la funzione strategica della programmazione pubblica ed anche della gestione pubblica di imprese in settori strategici per l'interesse nazionale, che anzi reputa essenziali, ma vuole solo mettere in chiaro che, in condizioni di arretratezza economica e culturale, tali strumenti di programmazione ed intervento pubblico, se gestiti in forma socialmente poco trasparente, possono dare luogo al diffondersi di pratiche corruttive.

compresa fra 0,75 e 0,9 punti, sia a causa di effetti diretti (sottrazione di risorse economiche utili per la crescita) che per effetti indiretti (tramite il calo degli investimenti in capitale fisico). Pertanto, anche nelle fasi emergenti di Paesi economicamente arretrati, la criminalità amministrativa rappresenta un fattore in qualche modo di sostegno alla crescita soltanto in quelle fortunate situazioni in cui non si parte da una diffusione del fenomeno criminale così ampia da risultare soffocante per innescare qualsiasi scintilla iniziale di start-up del processo di crescita.

Anche in questi casi fortunati di Paesi emergenti che non partono da situazioni di criminalità amministrativa eccessivamente soffocanti, il modello che si viene a configurare tramite l'intreccio di crescita del PIL e ampliamento dei fenomeni di illegalità è un modello squilibrato, che genera inefficienza allocativa (destinando una parte crescente di risorse altrimenti utilizzabili per investimenti produttivi verso categorie improduttive, come la burocrazia corrotta) e distorsione della concorrenza (premiando settori imprenditoriali che si reggono solamente sulla "relazione" corruttiva con la P.A. o la politica, e quindi restringendo gli spazi di mercato per iniziative/settori a più alta redditività potenziale, ma non "protetti"). L'inefficienza allocativa e la distorsione della concorrenza, a loro volta, conducono verso una riduzione della competitività di sistema.

Nel momento in cui il sistema economico supera la fase "emergente" e diventa quindi un sistema maturo, che deve competere sugli elementi più "qualitativi" (innovazione, qualità totale, competenze del capitale umano, collaborazione fra settore pubblico e privato) la presenza di un ampio bacino di corruzione e criminalità amministrativa diviene quindi un potente fattore di rallentamento della crescita potenziale.

Tale dinamica si può constatare chiaramente in un Paese, come l'Italia, che nella sua storia economica dell'ultimo secolo è passato da economia ancora arretrata e per alcuni versi pre-capitalista, ad economia emergente, fino ad economia capitalista matura e sofisticata. Mentre nelle prime fasi del suo sviluppo, la nostra economia poteva contare su una relazione positiva fra crescita economica ed ampliamento dell'area della criminalità amministrativa, nel momento della maturità e del consolidamento competitivo del nostro Paese, la relazione si inverte, e la criminalità amministrativa diviene un potente fattore di disincentivo alla crescita economica.

In questi termini, diviene quindi possibile rispondere ad una delle domande che ci si è posti nel presente articolo: quale sia cioè il livello "socialmente tollerabile" di criminalità economico/amministrativa e di irregolarità lavorativa, fiscale e contributiva, che un Paese può accettare in cambio di una maggiore crescita.

Ebbene, tale domanda ha un senso soltanto per economie emergenti che stanno rapidamente evolvendo da condizioni di arretratezza dello sviluppo. per economie mature e complesse, che devono competere sulla qualità, e non sulla quantità, dei fattori e dei processi produttivi, il livello socialmente ottimale di criminalità amministrativa è pari a zero, ed il livello socialmente accettabile di economia sommersa è molto basso, quasi marginale.

Ciò implica che un sistema economico arrivato ad un livello di sviluppo elevato, come quello del nostro Paese, debba combattere con la massima severità i fenomeni di criminalità amministrativa e di sommersione economica.

Il che non si realizza, ovviamente, con la sola forza deterrente delle leggi e/o la sola forza repressiva delle forze dell'ordine e della magistratura, ma anche con una cultura della legalità che, a giudizio di chi scrive, deve promanare in primis da classi dirigenti, che però nell'esperienza pratica del nostro Paese si sono in larga misura formate in periodi di alta tolleranza nei confronti dell'illegalità economico/amministrativa e che quindi, oggi, non sempre sembrano essere all'altezza di una adeguata comprensione della gravità di tali fenomeni sugli assetti attuali di un'economia matura giunta ad un elevato livello di complessità del suo modello competitivo, e che deve essere condotta a confrontarsi con i sistemi economici più evoluti del mondo, non essendo più, il nostro, un Paese ancora fondamentalmente agricolo in cui sviluppare processi di industrializzazione di base anche per il tramite del mercato pubblico delle commesse e degli appalti, o tramite l'intervento diretto dello Stato nella gestione delle imprese.

RICCARDO ACHILLI

BIBLIOGRAFIA

- CENSIS-FONDAZIONE BNC (2003), *Cultura Dello Sviluppo E Cultura Della Legalità Nel Mezzogiorno*, Censis www.censis.it
- SOSIMPRESA (2012), *Il Bilancio Della Mafia SpA*, Audizione presso la Commissione Parlamentare Antimafia del 13 giugno 2012, www.sosimpresa.it
- SCHNEIDER F., ENSTE D. (2000), *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, *Journal of Economic Literature* 38, 77-114.
- CHOY J., THUM M. (2003), *Corruption and the shadow economy*, Dresden Discussion Paper In Economics, No. 02/03.
- CHOY J., THUM M. (2001), *The dynamics of corruption with the Ratchet effect*, Dresden Discussion Paper In Economics, No. 04/01.
- LEVENSON A., MALONEY W. (1996), *Modeling The Informal Sector: Theory And Empirical Evidence From Mexico*.
- ACHILLI R. (2009), *Sommerso economico, occupazione irregolare e condizioni competitive delle imprese nelle regioni italiane*, Svimez, *Rivista Economica Del Mezzogiorno* nr. 3/2009.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013), *Global Corruption Barometer 2013*, www.transparency.org
- GRECO O. (2012), *Lo Sviluppo Senza Gioia*, Rubbettino.
- ACHILLI R., DECANDIA G. (2010), *La stima delle determinanti strutturali del tasso di irregolarità del lavoro in Italia: un'analisi settoriale*, Istituto Guglielmo Tagliacarne , *Rivista di Economia e Statistica del Territorio* nr.2/2010.
- GYIMAH-BREMpong K. (2002), *Corruption, Economic Growth And Income Inequality In Africa*, *Economics Of Governance*, nr. 3/2002.

PARTE IV

IL SOMMERSO

L'EVASIONE FISCALE. MODI DI MANIFESTAZIONE E MISURE PER L'EMERSIONE*

Abstract. *Fiscal Evasion. Ways of Display and Measures for Emersion.* The work starts with the observation that tax evasion in Italy is growing. This happens in spite of the measures which are continuously announced and implemented, such as: the easiness of access into banks accounts; the marking of payments; the “income test”; the actions against tax evaders; the advertising against tax evasion; the backing speeches on tax evasion “struggle” of the maximum organs of the State; the recovery of paybacks by Equitalia. The question is if the theoretical approach is correct. This problem is examined, and it is found that the mixture of analysis prevailing in the literature is very misleading. An alternative approach is discussed, and its implications are carried out theoretically.

Afterward estimations of tax evasion are examined, which show that its amount in recent years is about 30% for VAT, 20% for IRAP, and 12% for off-the-books works. Then many proposals for tax compliance are discussed. Above all four cases are treated: the strengthening of the VT form for VAT, by making its outcomes, together with new disaggregated statistical analysis on consumption, functional to new sector studies; the systematic monitoring of the commerce among activities; new rules for work emersion; new ways around work controls. It is concluded that demagoguery is totally damaging, and that it is time to act seriously, because otherwise there can be strong risks for the economic situation.

Keywords: Evasione fiscale, Imposte indirette, IVA ed IRAP, Lavoro irregolare, Emersione

JEL: E26, H26

1. PREMESSA

Nel 2012 la questione dell'evasione fiscale è divenuta un punto focale della strategia del governo. Forse per la prima volta da molti decenni quanti affermano che il miglioramento dell'adempimento dei tributi è soprattutto una questione di “volontà politica” dovrebbero essere pienamente soddisfatti.

Ciò è vero almeno per i seguenti motivi: a) sono stati varati nel corso degli anni 2011-2012, per iniziativa del governo in carica da Novembre 2011, ma anche di quello precedente, numerosi provvedimenti di rafforzamento degli strumenti di accertamento, quali la facilità di accesso ai conti bancari, la tracciabilità dei pagamenti, l'obbligo di riportare nelle dichiarazioni fiscali nuovi indicatori del tenore di vita (cosiddetto redditemetro). Molti di questi sono già operativi dall'inizio del 2012; b) le “azioni sul campo” sono numerose, hanno piena visibilità mediatica, riguardano luoghi o comparti finora ritenuti intoccabili; c) la “pubblicità-progresso” contro gli evasori è stata sponsorizzata e sostenuta con dichiarazioni nette dalla

* Dipartimento di Economia e Impresa, Università Tuscia. Il lavoro ha avuto il sostegno dell'INPS. Esso è ripreso dalla *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle finanze*, n.1, 2013, pp. 3-27.

Presidenza del Consiglio, ed è continua e massiccia; d) il recupero dell'accertato, tramite Equitalia, procede in maniera intensiva, tale da rendere fragile ogni supposizione che le sanzioni comminate in sede di accertamento restino lettera morta. Vengono vantati esiti assai positivi, e ancora più promettenti per il futuro, con possibili rilevanti benefici in termini di riduzione del debito pubblico e/o delle aliquote del prelievo obbligatorio, specie nel campo delle imposte dirette.

I primi risultati misurabili non inducono tuttavia all'ottimismo. Al riguardo occorre prescindere dagli alti recuperi dichiarati da Equitalia, non rilevanti in quanto effettuati su uno stock di crediti dell'Amministrazione fiscale e previdenziale con formazione risalente nel tempo. Per i quali al massimo si può parlare di buoni esiti delle operazioni di accertamento *con riferimento principale al passato*.

Va invece focalizzata l'attenzione sugli indicatori di adempimento di breve termine, riferiti in particolare al 2012, anno nel quale, come sopra detto, vi è stata una forte accelerazione dell'azione di contrasto dell'evasione in molti campi.

L'indicatore più affidabile in materia è costituito dalla dinamica del gettito IVA, in relazione all'andamento della base imponibile principale dell'imposta, i consumi delle famiglie espressi in termini monetari.

I dati sulle vendite al dettaglio resi noti dall'Istat indicano per il 2012 un calo reale nell'ordine del 3,8% (2,7% per le vendite alimentari e 4,2% per il resto), percentuale di poco superiore all'incremento dell'indice dei prezzi dei beni e dei servizi delle famiglie di operai e impiegati a fine anno, pari al 3,1%. Dunque i consumi *in termini monetari* sono calati all'incirca di un punto.

A fronte di tale dinamica, va innanzitutto considerato che a metà Settembre 2011 l'aliquota normale dell'IVA è passata dal 20 al 21%, con un gettito su base annua per il 2012 stimato nella relazione tecnica del provvedimento in circa 4,2 miliardi di euro. Sulla base dei dati del sito Web del Dipartimento delle finanze, si può notare che negli ultimi anni il gettito Iva fino a metà Settembre si è attestato a quasi il 65% del gettito su base annua. Si ottiene dunque che, nel periodo tra Gennaio e metà Settembre del 2012, le entrate dell'IVA dovrebbero comprendere un "effetto manovra" pari a circa 2,7 miliardi di euro. Nonostante tale "effetto manovra" le entrate sono scese, nell'intero 2012, di 2,23 miliardi. Sommando tale cifra al dato precedente di 2,7 miliardi, e rapportando il risultato al gettito dell'intero 2012, si ottiene una flessione del 4,3%.

Considerando la riduzione dei consumi monetari dell'1% di cui sopra, era dunque da attendersi un gettito IVA superiore rispetto al 2011 di un ordine di grandezza che, andando all'ingrosso, va stimato tra il 3% e il 3,5%. *Questa è la realtà vera della situazione dell'evasione fiscale.*

Ovviamente si tratta di dati provvisori e non ancora decisivi per effettuare valutazioni definitive. Tuttavia, agli inizi del 2013, si è registrata una flessione del gettito dell'IVA ancora maggiore, pari a oltre il 5%. Dunque ormai le evidenze indicano che la differenza tra attese e realtà è tale da indurre ad una seria riconsiderazione della strategia che si sta ponendo in atto.

Esplicitata questa premessa, il lavoro si sviluppa secondo le seguenti linee. Nel secondo paragrafo viene dapprima fatto brevemente il punto sull'approccio teorico prevalente in letteratura, mostrando che nelle sue indicazioni di fondo questo è perfettamente in sintonia con la strumentazione resa operativa di recente in Italia, sia in termini normativi sia in termini amministrativi. Successivamente viene invece illustrato per sommi capi un approccio alternativo, in particolare con riguardo alle determinanti ed ai modi di manifestazione dell'evasione fiscale.

Nel terzo paragrafo si fa il punto delle stime più recenti dell'evasione in Italia, concentrando l'attenzione su quelle basate su consumi (IVA), sulla produzione (IRAP), e sull'occupazione irregolare, maggiormente coerenti con le basi del menzionato approccio alternativo.

Nel quarto paragrafo vengono discusse, con un certo approfondimento, misure di *compliance* fondate sull'approccio alternativo riguardo all'evasione fiscale, cercando anche di metterne a fuoco la radicale diversità rispetto a quanto si va facendo.

Il quinto paragrafo è dedicato a considerazioni conclusive.

2. DETERMINANTI E PUNTI NODALI DELL'EVASIONE

Si esaminano dapprima (par. 2.1) i caposaldi del *mainstream* della letteratura in materia di *compliance* fiscale, mostrandone la consonanza rispetto alle misure che si stanno prendendo in questo periodo in Italia. Successivamente (par. 2.2), sulla base di una critica radicale all'impostazione di fondo prevalente, si propone un modello di analisi alternativo.

2.1. Il *mainstream*

Mi limito a ripercorrere gli snodi analitici dell'approccio dominante seguendo da vicino un lavoro di rassegna che ritengo molto ben articolato (Franzoni, 1999), con alcuni approfondimenti su punti specifici.

Il focus del *mainstream*, il cui contributo iniziale divenuto *standpoint* è quello di Allingham&Sadmo (1972), riguarda fundamentalmente le determinanti della decisione di nascondere al fisco parte della base imponibile dell'imposta sul reddito, considerata il "prototipo" del sistema fiscale.

Si considera che tale scelta sia determinata dal bilanciamento di due forze opposte: i) il guadagno reddituale dell'evasione, pari alla parte di imponibile nascosta moltiplicata per l'aliquota di prelievo; ii) la perdita reddituale in caso di accertamento, consistente in sostanza nella restituzione del "maltolto" allo Stato con una maggiorazione legata all'ammontare delle penalità, che sono rapportate all'ammontare evaso. Questa seconda grandezza va "ponderata" in base alla probabilità di accertamento, ritenuto questo nei modelli più semplici senz'altro capace di individuare il *quantum* di evasione.

Ovviamente l'importo del secondo termine cresce all'aumentare del rapporto tra numero degli accertamenti e totale dei contribuenti, nonché delle penalità applicabili. Ha grosso peso l'avversione al rischio dei soggetti riguardati, la cui intensità viene supposta in genere essere funzione inversa del reddito netto da imposta. Un risultato "intrigante" è che in questo contesto un'aliquota più alta tende a ridurre l'evasione, perché fa aumentare nella stessa misura i due termini (cfr. i e ii sopra), mentre incrementa l'avversione al rischio, dato che riduce il reddito netto.

Su questo schema semplificato si innestano numerose qualificazioni, riguardanti principalmente:

- a) fattori etici, in base ai quali si introduce la considerazione che il contribuente possa decidere di evadere di meno rispetto al comportamento razionale di tipo egoistico, non solo per rispettare "kantianamente" gli obblighi di legge, ma anche tenendo conto dei benefici della spesa pubblica che lo riguardano;
- b) la pressione sociale, a causa dello "stigma" che può colpire gli evasori, specie quando la loro categoria è ristretta per cui le complicità non sono ampie;
- c) il nesso tra accertamento e scoperta dell'evasione, che può essere parziale, in quanto questa è spesso il risultato di una molteplicità di transazioni, ognuna delle quali dà il suo "contributo", ed ognuna delle quali necessiterebbe un'attenzione specifica da parte dei controllori;
- d) l'articolazione delle forme in cui i contribuenti percepiscono i due termini fondamentali guadagno-perdita (i e ii sopra), che può essere influenzata da molteplici fattori: spazio reddituale insufficiente, perché la penalizzazione porta al fallimento; esistenza di acconti di imposta, che configurano l'evasione non come mancato pagamento ma come restituzione di versamenti già effettuati; ecc.;
- e) la percezione della probabilità di accertamento, che può essere legata al grado di evasione potenziale, misurabile in base alla differenza tra reddito dichiarato e reddito desumibile presuntivamente, secondo indici del tenore di vita acquisiti dall'amministrazione in via dichiarativa o extra-dichiarativa;
- f) le decisioni sul reddito lordo, il cui ammontare può variare perché una parte del guadagno netto dell'evasione non dipende da incertezze di mercato, ma dall'incertezza della "scommessa fiscale". I modelli di riferimento di quest'analisi tendono ad essere quelli standard, ovvero la concorrenza perfetta e il monopolio, con equilibrio produttivo che si stabilisce in particolare nel tratto crescente della curva dei costi medi e marginali;
- g) l'evasione delle imposte indirette, che si differenzia anche perché per tale prelievo viene maggiormente considerato il fenomeno del *tax shifting* sul consumatore. Fenomeno in connessione al quale entra in gioco la collusione del consumatore rispetto all'evasione, e la possibilità di incidervi riducendo i pagamenti in contante (ovvero aumentando la cosiddetta tracciabilità delle transazioni);
- h) l'evasione delle società di capitali, dove viene in rilievo il problema se è opportuno imporre penalità non solo alla società, che è il soggetto passivo

dell'imposta, ma anche ai manager, da cui dipendono le decisioni in materia di applicazione della normativa fiscale;

- i) le forme di remunerazione dei controllori da parte del "principale-Amministrazione pubblica", e inoltre la possibilità di collusione tra controllati e controllori.

Non si può non rilevare che molti dei provvedimenti in corso di attuazione in Italia contro l'evasione sono pienamente riscontrabili nei punti precedenti. L'incremento del numero e della visibilità dei controlli mira all'aumento della "probabilità percepita" di essere sottoposti ad accertamento. L'azione intensiva di Equitalia nel campo della riscossione ha anche il fine di "dimostrare" l'effettività delle penalità fiscali, il cui deterrente non è più ipotetico e quindi sottostimato rispetto alla lettera normativa, come avveniva in passato. La rilevazione dei risparmi finanziari e degli indici del tenore di vita dei contribuenti mira a rendere più rischiosi occultamenti massicci di imponibile. La maggiore tracciabilità dei pagamenti dei consumatori mira a ridurre l'evasione di cui questi sono complici coscienti, con partecipazione al "guadagno fiscale" (mediante sconto specifico sul prezzo loro applicato), ma anche quella di cui non sono consapevoli o comunque non sono partecipi, beneficiandone solo in via indiretta ed ipotetica, attraverso i minori prezzi eventualmente praticati dai rivenditori-evasori nei confronti della generalità degli acquirenti.

Da ultimo si è puntato sul redditometro. In base a tale strumento il reddito dichiarato viene messo a confronto con indici dei consumi e dei risparmi: i consumi sono soprattutto presunti, mentre nel caso del risparmio si guarda di più ai movimenti effettivi. Si tratta, in realtà, di una procedura abbastanza complessa, che continua a mettere al centro l'accertamento dei redditi.

2.2. Un modello alternativo

Ritengo in sintesi che il modello di base (quello di Allingham e Sadmo) sia totalmente fuorviante per comprendere i termini essenziali della realtà del fenomeno dell'evasione fiscale. Ciò per i seguenti principali motivi: i) esso parte dal prelievo sul reddito, mentre la logica economica della determinazione del reddito imponibile segue quella delle grandezze che stanno a monte del medesimo, cioè i ricavi e i costi, che sono invece riferibili alle imposte indirette; ii) vengono trascurate le condizioni effettive di produzione in cui si svolge la competizione di mercato nella stragrande maggioranza dei casi della realtà economica attuale, cosa che falsa completamente i termini relativi a guadagni e perdite potenziali derivanti dall'evasione; iii) si trascurano altresì gli aspetti organizzativi dell'attività di impresa, che influenzano profondamente la praticabilità degli strumenti di evasione nonché il ricorso al tipo di strumento adottabile; iv) viene ignorato pressoché totalmente l'aspetto della collocazione dell'attività di impresa nel circuito produzione-consumo (l'unico aspetto considerato, assai parzialmente, è la collusione con il consumatore), nonché la

posizione monte-valle rispetto agli stadi in cui l'evasione è più facile per i motivi di cui al punto iii.

La conseguenza è la “non riformabilità” del modello di base, con l'ulteriore effetto negativo che molti degli arricchimenti considerati nei punti da a) ad i) del paragrafo 2.1, anche nei casi in cui sono importanti e sono condivisibili, non determinano una migliore conoscenza della realtà, perché vengono calati su “fondamentali” totalmente carenti di capacità interpretativa.

È su tali “fondamentali” che bisogna dunque lavorare. Convieni a tal fine ripercorrere i quattro punti di debolezza sopra riscontrati.

i) Per iniziare, consideriamo i redditi in cui si ripartisce il Pil, comprendendovi anche gli ammortamenti, anche se formalmente questi non generano un reddito netto imponibile¹. Dal punto di vista dell'evasione, ha significato distinguere tra redditi-costi (essenzialmente: retribuzioni lorde, interessi passivi, ammortamenti) e redditi-non costi (essenzialmente: profitti di impresa, onorari, plusvalenze). Riguardo ai primi c'è un forte interesse da parte delle imprese ad evidenziarli, dato che ciò riduce il loro imponibile: per cui, salvo che in particolari situazioni di cui si dirà nel seguito, il rischio di evasione è assai basso, a prescindere dai meccanismi di riscossione, ai quali si dà spesso un rilievo eccessivo. Riguardo ai secondi va fatta una distinzione tra quelli direttamente connessi al processo produttivo (profitti, onorari) e quelli che non vi sono connessi (plusvalenze). Per non appesantire il lavoro prescindiamo dalle plusvalenze, salvo notazioni successive “di passata”. Gli altri redditi-non costi (profitti e onorari) maturano come differenza tra ricavi del periodo da un lato e somma di redditi-costi e di costi relativi agli acquisti di beni e servizi afferenti a detti ricavi dall'altro lato. Pertanto per i medesimi l'evasione è il risultato o della sottovalutazione dei ricavi², o della sopravvalutazione dei costi³. *In entrambi i casi le*

¹ Per la verità gli ammortamenti fiscali, cioè quelli deducibili dall'imponibile tributario, sono in relazioni molto oscure con gli ammortamenti “veri”, intesi come svalutazione effettiva dell'*asset* da ammortizzare, le cui dinamiche sono a loro volta poco indagate dalla teoria economica: quindi in concreto la linea di demarcazione tra ammortamenti ed altri redditi costitutivi del PIL è molto incerta.

² Questa è in generale abbastanza semplice nel caso di vendite effettuate a famiglie (transazioni B to C, *Business to Consumer*, secondo una terminologia che si sta diffondendo), dato che le famiglie non “scaricano” fiscalmente i propri acquisti, né ai fini del prelievo sui consumi né ai fini del prelievo sul reddito, salvo casi particolari. E' invece più difficile nell'ipotesi di vendite ad altre imprese (transazioni denominate oggi spesso B to B, *Business to Business*), perché in questo caso le vendite riducono l'imponibile degli acquirenti, i quali hanno dunque interesse a renderle trasparenti. La sottovalutazione in oggetto peraltro non può essere esclusa neanche in tale circostanza (cfr. *ultra*, a partire dalla nota 3).

³ Questa avviene soprattutto attraverso le cosiddette “cartiere fiscali”, che emettono fatture per vendite di beni o prestazioni fittizie, che abbattano l'imponibile dell'acquirente, il quale risparmia imposte sul reddito, a fronte di un pagamento di dette fatture secondo percentuali non grandi. L'emissione delle fatture può essere effettuata: a) da attività totalmente fittizie, ubicate nel paese dell'acquirente. La cartiera in questi casi spesso è fiscalmente sconosciuta, per cui non versa alcun tipo di imposta, scomparendo e riapparendo in continuo con altre denominazioni. Oppure essa può operare più stabilmente ed in trasparenza fiscale in paesi a bassa fiscalità; b) da attività operanti in

imposte indirette, che “lavorano” su ricavi e costi (in particolare l’IVA) hanno un’importanza imprescindibile anche per l’evasione del prelievo sul reddito.

ii) Nella stragrande maggioranza dei casi, sia il settore industriale, sia il settore del commercio e dei servizi, operano in regime di rendimenti crescenti, ovvero in situazioni in cui ulteriori ricavi abbassano i costi medi⁴. Specificamente nel commercio e nei servizi, oltre a tale caratteristica operativa, si ha che le scorte non possono essere usate per stabilizzare la produzione (commercio), oppure non esistono proprio (servizi), per cui viene in essere una forte concorrenza per riempire i “tempi morti”, in cui i costi in genere non coprono i ricavi. In queste situazioni l’evasione sul reddito non si traduce solo in un risparmio fiscale sull’imponibile. Siccome la sua precondizione, come sopra detto, è l’evasione delle imposte indirette, e siccome questa produce un aumento assai forte della “competitività”, che si esplica sia in un miglioramento della redditività dei “tempi morti” sia in generale nell’abbassamento dei costi unitari (essendo come detto i rendimenti crescenti), il vantaggio dell’evasione in termini di reddito netto diviene un multiplo di quello calcolabile, a parità di altre circostanze. Ciò accade mentre gli effetti negativi in caso di accertamento tendono a non variare di molto: inoltre, con alti prelievi quali quelli oggi vigenti, tali effetti tendono a trovare forti limiti di “capienza”, in termini di reddito corrente e di patrimonio non occultato. Come conseguenza, più alte aliquote, siccome rendono più incisivi i vantaggi complessivi della mancata *compliance*, stimolano l’evasione, contrariamente che nel modello *standard*. Sono inoltre queste circostanze, assai più dello stigma morale, a rendere epidemico il fenomeno dell’evasione, in specie nei settori in cui questa si può esplicitare più facilmente, per i motivi indicati nei due punti successivi.

iii) Gli aspetti organizzativi dell’attività di impresa sono assai importanti. In organizzazioni complesse, in cui i ricavi e i costi sono amministrati da molti soggetti, ed in cui l’utile è diviso tra molti soci, l’evasione tramite ricavi è pressoché impossibile, ed anche quella tramite rigonfiamento dei costi è difficile da praticare (in particolare quando i “soci che contano nella gestione” sono molti). Questo non significa che una organizzazione articolata sia sinonimo di adeguati pagamenti fiscali. Anzi, tali tipologie di impresa, specie quando operano in molti paesi e si intersecano con molte società finanziarie, investono fortemente nella minimizzazione del carico fiscale. Questa si esplica soprattutto comprimendo al massimo il prelievo sulle

maniera effettiva sul mercato, in grado di sottovalutare i ricavi in maniera così massiccia da incorrere in grosse perdite fiscali, che vengono “sanate” emettendo fatture fittizie. Tali attività sono situate spesso nei mercati contigui al consumo (commercio al dettaglio e all’ingrosso), oppure in settori la cui fiscalità “si muove” assai poco in relazione ai ricavi, a parità di costi effettivi sostenuti (agricoltura, tassata sul reddito con la modalità catastale e fruente di un regime agevolativo speciale nel campo dell’IVA). Un ulteriore modo di sopravvalutare i costi, meno importante ma comunque significativo, è l’istestazione ad imprese di acquisti di beni e servizi di cui in realtà beneficiano le famiglie (mobili, automobili, computer, servizi domestici, ecc.).

⁴ Questo aspetto è fortemente sottolineato in Vitaletti (2012).

plusvalenze, e redistribuendo tra paesi l'imponibile derivante dalla produzione di beni e servizi, in maniera tale che i relativi redditi risultino complessivamente poco tassati.

Tuttavia i ricavi e i costi di produzione, specie se considerati a livello di gruppo, sono ben rappresentati a livello fiscale. Per cui chi acquista da tali organizzazioni non riesce a sopravvalutare i propri costi (almeno riguardo alle transazioni che vengono in essere con le medesime), mentre i fornitori non riescono a sottovalutare i ricavi (ad esempio i cosiddetti terzisti, nonostante che spesso si tratti di piccole imprese).

iv) La collocazione dell'attività nel circuito produttivo è altrettanto rilevante, sotto molteplici profili. Considerando i tre grandi comparti (primario – agricoltura; secondario – industriale; terziario – servizi), si possono infatti effettuare le seguenti osservazioni, anche riprendendo notazioni espresse nei tre punti precedenti: 1) il settore terziario – servizi è quello maggiormente “vicino” ai consumatori (commercianti al minuto e all'ingrosso; servizi alle famiglie). Dunque, se l'organizzazione non è complessa, risulta agevolata l'evasione più “facile”, quella connessa all'occultamento dei ricavi; 2) il settore secondario – industriale è più lontano dal consumo ed in esso tendono a prevalere le organizzazioni complesse. Dunque l'evasione è più difficile. Quando si manifesta, quasi sempre nelle organizzazioni meno complesse, può prendere la forma di sottovalutazione dei ricavi, se gli scambi a valle avvengono con attività che a loro volta evadono largamente sui ricavi, per cui si possono permettere di sottovalutare anche gli acquisti. Oppure essa può prendere la forma di sopravvalutazione dei costi, operata “comprando fatture” da tre tipi di attività: le cartiere fiscali “pure”; imprese del terziario che sottovalutano largamente i ricavi ma che trovano difficile sottovalutare gli acquisti (tipicamente, alcune tipologie di grossisti); imprese agricole (specie i fornitori abituali effettivi); 3) il settore primario – agricoltura in taluni casi è vicino al consumo, e in specie a quello ad altissimo rischio di evasione sui ricavi (gli ambulanti), per cui a sua volta può evadere tramite i ricavi; quando rifornisce l'industria trasformatrice, al di fuori del caso delle organizzazioni complesse, la tentazione maggiore può essere invece quella di essere di emettere false fatture. Queste come detto tendono infatti a non riverberarsi né in una maggiore IVA né in un maggior imponibile reddituale. Per evitare di finire sotto l'occhio dei controllori, è comunque aperta la via del parallelo rigonfiamento artificiale dei costi, sia “acquistando fatture” (ad esempio da piccoli fornitori ad alta evasione), sia tramite assunzioni simulate di dipendenti (molto frequentemente, come ho modo di constatare nella mio attuale incarico di sindaco dell'INPS).

Effettueremo nel paragrafo 4 considerazioni aggiuntive a questo approccio di base, riprendendole anche dalle analisi presenti nella letteratura come arricchimento del modello standard. Mi preme tuttavia sottolineare fin da subito il nesso tra evasione delle imposte sul reddito e precedente *indispensabile* evasione delle imposte sulle transazioni. Per conseguenza l'azione di accertamento più rilevante dovrebbe essere quella sulle transazioni, che però non si configura affatto come un “atto unico”, come invece viene di solito rappresentato nel modello standard.

3. LE STIME QUANTITATIVE IN ITALIA, IN BASE ALL'IVA, ALL'IRAP, ED AL LAVORO IRREGOLARE

Non verrà effettuato alcun tentativo di rassegna della letteratura sulle stime dell'evasione. Ci si limiterà a illustrare le risultanze dei recentissimi lavori pubblicati o resi noti in materia, con riferimento esclusivo all'Italia, che utilizzano l'approccio sviluppato nel par. 2.2 nelle sue linee di fondo. Specificamente, viene trascurato il reddito a livello personale, e ci si concentra invece sull'analisi dell'evasione: a) nelle transazioni B to C, enucleando a tal fine in campo fiscale le componenti rilevanti dell'IVA, e ponendole a confronto con i consumi di contabilità nazionale; b) nella differenza tra le transazioni di vendita (di tipo B to C oppure B to B) e le transazioni relativi agli acquisti (solo di tipo B to B), lavorando a tal fine sulla base IRAP, che, addizionata degli ammortamenti, viene posta a confronto con il Pil di contabilità nazionale; c) nel comparto del lavoro, con specifico riferimento alle indagini dell'ISTAT sul lavoro irregolare.

Il lavoro fondamentale è stato condotto da un Ufficio dell'Agenzia delle Entrate in collaborazione con l'ISTAT, ed è stato tradotto in *slides* presentate da Alessandra Braiotta, Elena D'Agosto e Stefano Pisani ad un recente convegno sull'evasione presso l'Università degli studi di Milano "Bicocca" (per i dettagli cfr. *ultra*, nota al grafico 1 che segue). La pubblicazione di alcune di esse è avvenuta in Cortei dei Conti (Maggio 2012). Si commentano nel seguito le due elaborazioni ritenute più importanti, riferite rispettivamente ai punti a) e b) sopra.

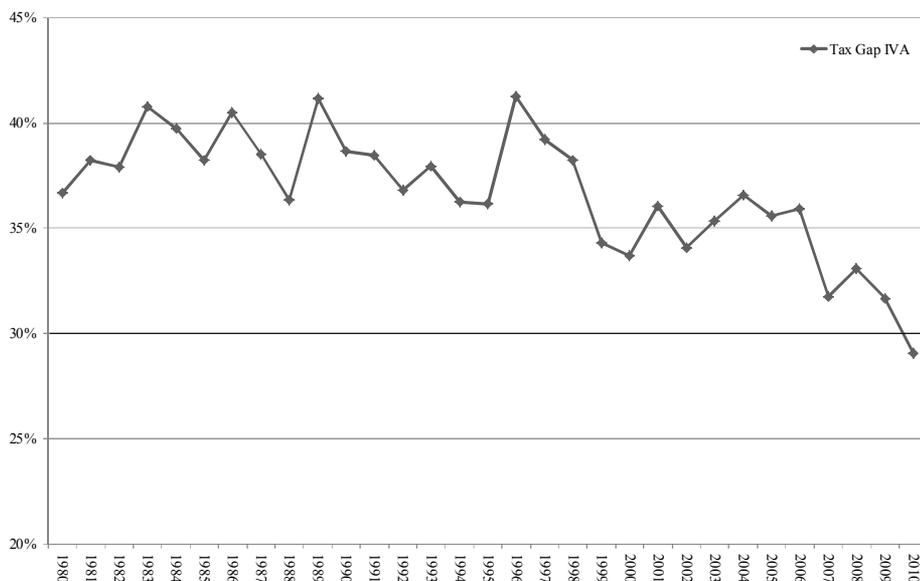
La prima elaborazione è il GRAFICO 1, che rappresenta il *tax gap* dell'IVA tra il 1980 e il 2010. Il "gap" IVA identifica la differenza fra il gettito potenziale dell'imposta (quello conseguibile in assenza di evasione, stimato sulla base dei consumi di contabilità nazionale) e il gettito effettivo della medesima (quello effettivamente incassato dall'erario, depurato della parte non attribuibile ai consumi). Tale differenza viene espressa nel grafico 1, in percentuale del gettito potenziale.

Si possono effettuare le seguenti notazioni principali:

- a) il *tax gap* dell'IVA è altissimo, posizionandosi come media del periodo sul 35%. Ciò conferma che la rischiosità del commercio B to C per la *tax compliance*. Ovviamente, la base imponibile evasa nel campo IVA si tramuta in una parallela evasione dell'imponibile reddituale. In termini di aliquota e quindi di gettito, sulla base evasa IVA insisterebbe un'aliquota del 15% circa, mentre sui corrispondenti redditi evasi l'aliquota totale del prelievo obbligatorio (fiscale e, in molti casi, anche contributiva) è assai superiore;
- b) l'andamento del *gap* IVA è alquanto oscillante, con punte oltre il 40% (percentuale superata l'ultima volta nel 1996), ed un minimo attorno al 29% (toccato nel 2010). Dopo il 1996 il *trend* sembra orientato verso il basso, con accelerazioni nei periodi 1997-2000 e 2007-2010. Queste accelerazioni sono legate a governi di diverso orientamento, e quindi il "fattore politico" sembra pesare poco. La comunanza sembra derivare piuttosto dalla forte crescita del peso delle organizzazioni complesse (supermercati e simili) nel settore del

commercio al dettaglio, dovuta nel primo periodo alle liberalizzazioni (di diritto e di fatto), nel secondo periodo alla crisi economica (con aumento della spesa effettuata dalle famiglie negli ipermercati, negli *hard discount*, ecc.).

GRAFICO 1
Percentuale sui consumi di Tax Gap IVA



FONTE: Agenzia delle Entrate, I nuovi dati sull'evoluzione e la distribuzione dell'evasione: verso una stima del *tax gap*?, (a cura di A. Braiotta, E., D'Agosto e S. Pisani). Relazione al Convegno "La campagna di primavera contro l'evasione: logica e strategie dell'Agenzia delle Entrate", Milano "Bicocca", 20 aprile 2012⁵.

La seconda elaborazione è riportata nella TABELLA 1, che mostra la propensione ad evadere l'IVA e l'IRAP come media tra i tre anni 2007 – 2008 – 2009. Riguardo all'IVA il concetto di fondo è lo stesso del grafico precedente, ma l'analisi è arricchita dall'esposizione della perdita di gettito in valori assoluti e soprattutto dalla scomposizione territoriale della propensione all'evasione (pari nel triennio in media al 29,3%), considerando le quattro circoscrizioni territoriali: Nord ovest; Nord est; Centro; Sud più isole. Riguardo all'IRAP si effettuano le stesse elaborazioni che per l'IVA, con l'importante aggiunta che la propensione media ad evadere (pari nel triennio in media al 19,4%) è suddivisa, oltre che per circoscrizioni territoriali, anche

⁵ In D'AGOSTO *e al.* (2013) si procede ad esaminare il gap IVA anche in relazione alla distribuzione regionale dell'imposta. In MANZO e MONTEDURO (2013) si analizza il ruolo delle compensazioni IVA, mostrando che la loro limitazione legale rappresenta un efficace modo di prevenzione delle frodi.

per grandi settori di attività: Agricoltura; Industria; Costruzioni; Commercio Trasporti e Comunicazioni; Pubblica Amministrazione ed altre attività di servizio.

Le notazioni principali in questo caso sono:

- a) la diversità del *tax gap* tra IVA e IRAP, con il primo che supera il secondo di quasi il 50%. In termini dell'analisi del par. 2.2 si tratta di un risultato ampiamente prevedibile, dato che la base IRAP comprende la base fondamentale dell'IVA (i consumi), ed in più gli investimenti e le esportazioni, grandezze queste ultime a basso rischio di evasione: la prima perché dà origine ad un reddito-costo (gli ammortamenti); la seconda perché coinvolge in genere organizzazioni complesse;
- b) le forti differenze del *tax gap* dell'IRAP tra settori. Nell'agricoltura esso sfiora il 38%. Segue il Commercio (con Trasporti e Comunicazioni), dove esso è vicino al 25%. In successione decrescente si pongono poi: le Costruzioni (quasi il 18%); la Pubblica Amministrazione ed altre attività di servizio (11, 3%: ovviamente l'evasione è attribuibile per intero alle attività di servizio private); ed infine l'industria in senso stretto, dove il *gap* è pari a "solo" il 7,8%. Nonostante la suddivisione non rifletta bene l'analisi del par. 2.2 (come potrebbe invece avvenire facilmente, accorpando le attività di servizio del settore privato al Commercio anziché alla Pubblica Amministrazione), la medesima sembra di nuovo sostanzialmente confermata, dato che la maggiore rischiosità viene da essa attribuita al settore primario e al settore terziario (specie se in questi settori prevalgono organizzazioni non complesse, come avviene tuttora in Italia nonostante i mutamenti degli ultimi 15 anni);
- c) la propensione ad evadere differisce nettamente anche per aree territoriali, sia per l'IVA che per l'IRAP. Nel Sud è molto più alta della media, per entrambe le imposte. Nel caso dell'IVA, seguono Nord Ovest, Centro e Nord Est, con *performance* molto simili tra le tre circoscrizioni. Nel caso dell'IRAP, la successione in ordine decrescente è: Centro; Nord Est e Nord Ovest, con differenziazioni piuttosto nette, a differenza dell'IVA. Ritengo che queste differenziazioni riflettano in gran parte il diverso peso dei settori nelle diverse aree territoriali: nel Sud, Agricoltura e Commercio pesano molto di più che altrove. Al Centro, pesano molto le amministrazioni pubbliche. Sul punto, avendo gli opportuni *data base*, si potrebbero effettuare significativi approfondimenti.

Riportiamo infine, nel GRAFICO 2, i dati ISTAT riferiti al lavoro irregolare. Come per l'Iva, abbiamo oltre venti anni di analisi, dal 1980 al 2012. Si nota, in particolare, il forte abbassamento del lavoro irregolare (da quasi il 14% all'11,6%) nel periodo 2002-2003, gli anni di attuazione della legge Bossi-Fini sull'immigrazione. Successivamente il lavoro irregolare ha ripreso ad aumentare, pure restando lontano dai livelli del 2000. È probabile in particolare che abbia inciso sul fenomeno l'immigrazione rumena, che si svolge in contesti diversi da quelli extra-comunitari.

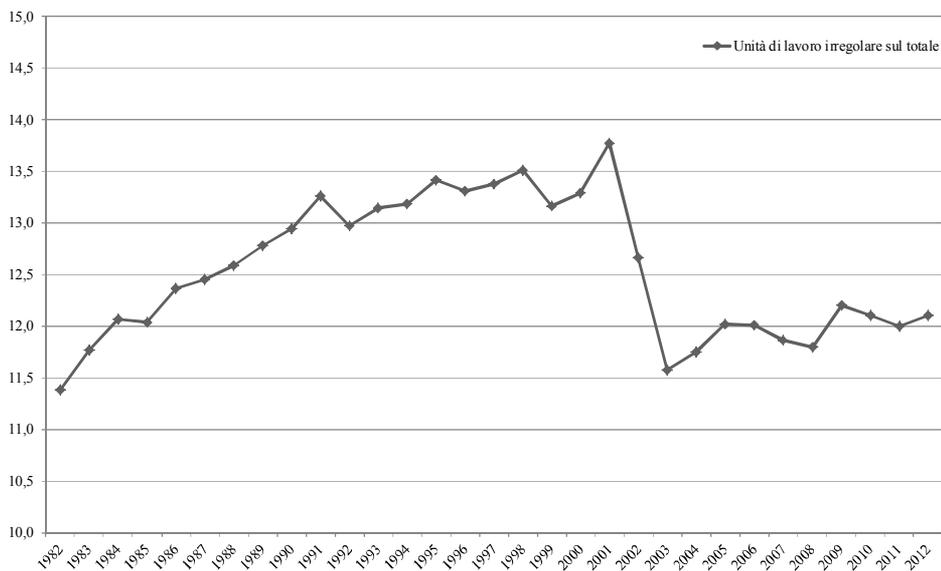
TABELLA 1
Media 2007 - 2009 (*) (milioni di euro)

Imposte	Aree territoriali					Settori					
	Italia	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud Isole	Agricoltura	Industria SS	Costruzioni	Commercio e Trasporti e Comunicazioni	Credito immobiliare e attività imprenditoriali	Pubblica amministrazione e altre attività di servizio
IVA											
Gettito evaso	38.269	9.994	6.738	6.910	14.667	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Propensione all'evasione	29,3	25,7	24,5	24,6	40,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
IRAP											
Gettito evaso	8.342	1.811	1.740	1.973	2.818	358	883	572	2.820	2.867	841
Propensione all'evasione	19,4	12,7	17,5	21,4	29,4	37,8	7,8	17,9	24,8	32,7	11,3

(*) Gettito evaso in percentuale del gettito potenziale.

FONTE: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate.

GRAFICO 2
Peso unità lavoro irregolare sul totale



FONTE: elaborazioni grafiche su dati ISTAT, I. Stat, Conti nazionali; Conti e aggregati economici nazionali annuali; Occupazione per branca di attività economica; Tasso di irregolarità degli occupati, delle unità di lavoro, delle posizioni lavorative.

Concludiamo il paragrafo notando che, mentre l'approccio del par. 2.2 ad una prima approssimazione sembra spiegare abbastanza bene i dati riportati, lo stesso non avviene per il modello standard (o *mainstream*) del par. 2.1, neanche considerando molti dei suoi arricchimenti. Ad esempio nell'approccio tradizionale è difficile spiegare le differenze tra evasione IVA ed IRAP. Inoltre non sono spiegabili le grandi differenze nell'evasione settoriale, né in termini di diversa intensità dell'attività di accertamento; né in termini di diverse penalità; né in termini di diverse propensioni al rischio dei contribuenti; né (o molto poco), in termini di diverse attitudini etiche; né, infine, in termini di diversa sensibilità allo stigma sociale.

I dati sul redditometro finora conosciuti si prestano altresì ad interpretazioni piuttosto negative. Infatti, i redditi occultati possono essere messi in cassaforte; o, all'opposto, in società di capitali, perdendo così il monitoraggio; non si tiene conto delle plusvalenze, dei redditi di impresa distribuiti, degli interessi, grandezze che hanno un grande rilievo nell'economia attuale; i movimenti interparentali, che sono massicci, restano di trattamento oscuro; lo stesso discorso vale per l'utilizzo del patrimonio del passato in conto spese correnti.

Non si spiega infine un dato non riportato, ovvero l'addensarsi delle dichiarazioni dei redditi delle piccole imprese a livelli di poco superiori al minimo reddituale fissato dall'Inps (attorno a 15.000 euro). La cosa si può invece spiegare abbastanza bene in base al modello alternativo, in particolare quando c'è la possibilità di evadere, nel commercio B to C. Infatti, in tali settori conviene non esporsi, come avverrebbe se si dichiarassero perdite, o livelli di reddito inferiori al minimo reddituale INPS.

4. MISURE PER L'EMERSIONE

All'analisi teorica ed alla discussione delle stime empiriche viene dato seguito con proposte di contenimento dell'evasione coerenti con il quadro delineato. Si procederà nell'ordine all'esame delle possibili misure dirette: a) a contenere il *tax gap* dell'IVA, individuato come fondamentale sia perché l'evasione dell'IVA, oltre che mancanze di gettito relative a tale imposta, genera a cascata falle di entrata assai più grandi nel campo del prelievo reddituale, contributivo e dell'IRAP; sia perché essa è alla base della sovrastima fiscale dei costi generata dalle cartiere fiscali più "subdole", quelle che operano parzialmente in chiaro; b) a riportare le dichiarazioni relative al valore aggiunto IRAP il più possibile vicino ai valori effettivi, considerando a tal fine, in più rispetto alle misure di cui al punto precedente, che "lavorano" sui ricavi, quelle che tentano di arginare il fenomeno del rigonfiamento dei costi, operato senza che risulti altrove un imponente maggiorato o una minore perdita (cartiere fiscali "pure"; deduzione di costi che in realtà sono consumi); c) a fare emergere specificamente i redditi da lavoro, sottoposti al prelievo obbligatorio sia fiscale sia contributivo, facendo leva sulla specificità di tale circostanza.

Prima di considerare le proposte, facciamo un breve cenno alle possibili destinazioni del gettito eventualmente rinveniente. La "moda" in proposito è attribuire

all'evasione fiscale sia la responsabilità del debito pubblico (che senza o con meno evasione sarebbe stato assai più basso), sia del basso sviluppo economico: ciò perché, in congiunzione con un'eccessiva spesa pubblica, l'evasione è causa di aliquote di prelievo eccessivo, che frenano la dinamica delle imprese "sane". Per conseguenza, una maggiore "volontà politica" nell'usare gli strumenti di repressione, unita alla *spending review*, genererebbe stabilità finanziaria e crescita economica. Riguardo a questa impostazione mi limito a citare i lavori e i documenti più recenti con larga eco: Morciano (2012); Confindustria (2012); Confcommercio (2012). Ma l'elenco potrebbe essere più lungo, e diverrebbe lunghissimo estendendo il periodo di riferimento.

Ritengo tale approccio profondamente errato e fuorviante, sia in termini di risultati riguardo alla *compliance* fiscale (cfr. in particolare la premessa di questo lavoro), sia in termini di analisi economica. Le misure che vengono proposte hanno invece un senso in termini generali soprattutto se coniugate con un profondo cambiamento del sistema tributario, per renderlo coerente con la nuova situazione strutturale dell'economia e per dotarlo di strumenti atti a governarla, incluso l'aspetto crescita⁶.

4.1. *Provvedimenti per contenere il tax gap IVA ed IRAP*

Si procede ora all'esame delle possibili misure dirette: a) a contenere il *tax gap* dell'IVA; b) a riportare le dichiarazioni relative al valore aggiunto IRAP il più possibile vicino ai valori effettivi, eliminando in particolare le cartiere fiscali pure.

A) *Il potenziamento del quadro VT dell'IVA*. Lo strumento del quadro VT è stato introdotto nella legge finanziaria per il 2004, nel contesto del varo del cosiddetto concordato preventivo biennale. La sua ideazione è avvenuta presso la SOSE (Società per gli studi di settore, di cui sono stato Presidente tra il 2001 e il 2004). Il suo scopo è di enucleare, nell'ambito delle dichiarazioni IVA, le vendite di beni e le prestazioni di servizi nei confronti delle famiglie (transazioni B to C), distinguendole anche a seconda della Regione in cui è avvenuta la transazione. In pratica finora l'uso effettivo del quadro VT è stato solo a fini statistici.

Tuttavia la legge 42/2009 (quella che attua l'art. 119 della Costituzione, ovvero il cosiddetto federalismo fiscale) ne prevede l'uso nel prossimo futuro per ripartire l'IVA sul territorio su basi di effettività, cioè secondo il commercio B to C che vi è avvenuto ed è stato fiscalmente registrato, e non secondo i consumi calcolati dall'ISTAT, come era stato stabilito invece in precedenti provvedimenti sulla materia.

In verità il fine principale dei proponenti del quadro VT era quello di fornire un nuovo strumento per l'adempimento fiscale, da usare con il concorso degli enti territoriali: per questo la misura era stata inserita come detto nel concordato preventivo, ovvero in un provvedimento antievasione.

⁶ Su questi temi ho scritto a lungo negli ultimi venti anni. Mi limito a citare PACI e VITALETTI (1998), dove, seppure in maniera parziale, essi vengono trattati nel loro insieme.

Specificamente, l'idea era di confrontare le vendite al consumo per settori di attività, come rilevate dal quadro VT, con un indice dei consumi derivato invece per via statistica, allo stesso livello territoriale e per le stesse attività con cui avvengono le rilevazioni fiscali: per poi cercare di avvicinare gradualmente le dichiarazioni fiscali a quelle statistiche. A questo fine c'è un percorso da costruire, che riguarda: i) l'individuazione del livello territoriale appropriato in cui posizionare a regime le rilevazioni del quadro VT. Ritengo oggi che il livello migliore sia una circoscrizione territoriale di estensione simile a quella delle attuali province, o comunque una sede in cui sia ubicata una sede dell'Agenzia delle Entrate. Ciò perché a tale livello circoscrizionale tende in genere anche a collocarsi il bacino di consumo dei residenti, per cui avrebbe un senso anche il successivo riparto capitaro dell'IVA fiscale rilevata tra i Comuni della circoscrizione; e perché gli oneri amministrativi della compilazione del VT per le attività con più punti di vendita sarebbero contenuti a livelli ragionevoli; ii) la necessità di costruire *ex-novo*, ai medesimi livelli territoriali, rilevazioni statistiche dei consumi ripartiti per le stesse attività. Si tratterebbe di un'indagine sui consumi di nuovo tipo, che tuttavia non sembra difficile da portare avanti, e che ha profili di interesse anche in altri campi. Ad esempio consente di chiudere il cerchio tra le rilevazioni disaggregate riferite all'offerta globale, già esistenti, e quelle riferite alla domanda globale. Ovviamente andrebbero individuati i flussi di consumo intercircostrizionali: ovvero quelli attivati dai residenti verso altre circoscrizioni, e quelli attivati nella circoscrizione da non residenti; iii) la metodologia per far convergere il totale circoscrizionale dei consumi da quadro VT con le rilevazioni statistiche.

Ritengo che in proposito possano funzionare le tre idee che seguono: 1) la progressiva sostituzione degli attuali studi di settore. Questi sono stati corretti in una fase iniziale. Ma ora, nel momento in cui l'informatica vale relativamente alle transazioni tra imprese, essi devono concentrarsi *relativamente alle sole attività che esercitano transazioni B to C*, ovvero che vendono, in tutto o in parte, solo a consumatori; 2) la determinazione dei ricavi presunti deve seguire medie "rozze", riferite ad esempio: agli acquisti caricati con i margini di guadagno lordo approssimativi del settore; ai ricavi medi settoriali che si possono presumere per ogni lavoratore impiegato; ai ricavi presumibili per *input* caratteristici, variabili da attività ad attività. Essenziale deve essere la comunicabilità dei parametri agli associati; 3) in caso di presenza, accanto alle vendite B to C, di vendite B to B, esse sono da inserire nella proposta che esaminiamo di seguito, ma ai valori effettivi: la loro considerazione serve per determinare i ricavi globali in maniera coerente.

Le proposte per gli studi di settore dovrebbero essere intese come *default*, ovvero come modalità che vengono in essere in automatico qualora amministrazione e rappresentanze delle imprese a livello territoriale, secondo certe regole, non si accordino su un riparto diverso, a parità di totale: per questo è fondamentale la comunicabilità degli elementi costitutivi degli studi.

Siccome vi è necessità di gradualità nella lotta all'evasione, nulla vieta che la proposta iniziale degli studi di settore contenga un po' di evasione. Questa può infatti

essere ricondotta ai suoi livelli fisiologici per gradi. Il rientro massimo dovrebbe esservi quando sono pronte le nuove statistiche sui consumi territoriali.

Si noti che, in materia, si può procedere per gradi. Ad esempio, si può partire in maniera assai semplice, sommando i redditi IRPEF dichiarati su base provinciale, i redditi da risparmio delle banche della provincia, le quote dell'IRAP a livello provinciale, al netto dell'Irpef e degli interessi passivi, ma con l'aggiunta delle stime territoriali dell'evasione IRAP, già esistenti; applicando al risultato i consumi suddivisi sulla base delle classificazioni degli studi di settore, secondo il reddito pro-capite complessivo che risulta; stimando infine, in maniera approssimata, i flussi di consumo interprovinciali. Il procedimento iniziale può essere svolto alla SOSE, anziché all'ISTAT.

Possono essere di aiuto anche le forme di deducibilità dei consumi. Non quelle dall'IRPEF per tutti i settori, amministrativamente complicate ed assai costose. Bensì deducibilità settoriali, gestite per un breve periodo, con rimborsi presso l'Agenzia delle Entrate (uno a due anni a turno per bar, ristoranti, alimentari, lavanderie, ecc.): i dati degli anni riferiti ai ricavi possono infatti essere consolidati negli studi di settore.

Naturalmente, una volta fissati nella maniera indicata i ricavi⁷, i redditi resterebbero determinati in via analitica, ovvero deducendo tutti i costi documentati afferenti ai medesimi.

B) *La rilevazione sistematica del commercio B to B.* Si tratta di un'idea dibattuta anche in sede europea, che avrebbe l'effetto di stroncare le cartiere fiscali pure. Si tratterebbe di inviare tutte le fatture relativi agli scambi tra imprese ad una centrale informatica fiscale, a livello nazionale e/o europeo, per monitorare con immediatezza tutta l'attività di *input-output* posta in essere con trasparenza nell'economia.

L'eliminazione delle cartiere fiscali pure avverrebbe, perché sarebbe facilmente possibile individuare con tempestività fatture di acquisto cui non corrispondono fatture di vendita emesse da imprese sul territorio monitorato. Andrebbero anche creati raccordi con le dogane, per verificare gli *input* importati e gli *output* esportati.

Proponiamo una versione semplificata della proposta, apparsa sul *blog* di Dario di Vico il 17 Agosto 2010 a firma del revisore dei conti Guido Pacella, che ha le seguenti caratteristiche specifiche: i) la previsione dell'invio delle sole fatture di vendita, fermo restando che sono indeducibili le fatture di acquisto non rintracciabili nel "cervellone" informatico; ii) lo svolgimento di attività di *service* verso le attività economiche da parte dell'amministrazione pubblica, sulla base dei dati di cui essa viene a disporre: ad esempio la predisposizione dell'elenco clienti/fornitori, che così verrebbe ricevuto dalle imprese, anziché essere inviato dalle medesime, secondo un obbligo che periodicamente torna in *auge*. Per segnare in maniera definitiva il cambiamento delle strategie anti-evasione, si potrebbe proporre inoltre un'imposta a piccola aliquota su tutti gli acquisti (ad esempio, l'1%), eccetto quelli effettuati in

⁷ Non si può non menzionare al riguardo EINAUDI (1959, cap.7), il quale ridicolizzava, tra gli altri miti fiscali, quello della correttezza indotta dall'obbligo della contabilità analitica ai soli fini tributari, dato che l'amministrazione pubblica, per verificare, deve poi far ricorso a metodi presuntivi.

corrispondenza a transazioni al consumo. Oltre alla segnalazione, ci sarebbero altri effetti positivi di scoraggiamento dell'evasione: in particolare la prassi di fare apparire come acquisti quelli che sono in realtà consumi delle famiglie verrebbe scoraggiata. Con ciò si completerebbe, ai fini del controllo dell'evasione, l'analisi di tutti i flussi di scambio di beni e servizi: quelli B to C sono stati esaminati nel punto A; quelli B to B sono stati approfonditi ora. Si tratta di un'indagine globale, senza salti, che riguarda tutti i settori produttivi.

4.2. *Provvedimenti per l'emersione del lavoro*

Si dedica un approfondimento specifico al tema dell'emersione del lavoro, sia perché il contenimento del lavoro nero non riguarda solo il fisco ma anche la previdenza, e quindi è portatore di diritti, in particolare pensionistici; sia perché la trasparenza del lavoro è fondamentale per la *compliance* in tutte le aree di prelievo e per gli strumenti per ottenerla: si pensi ad esempio all'importanza della disponibilità di corretti *input* lavorativi alla fine della costruzione degli studi di settore.

Ci si orienta in materia su due proposte: un nuovo provvedimento per l'emersione, che riprenda il tentativo posto in essere nel 2001-2002; nuove forme di implementazione dei controlli.

A) *Un nuovo provvedimento per l'emersione del lavoro.* Nel 2001-2002, fidando in una stagione di crescita, fu varato un provvedimento per l'emersione volontaria del lavoro nero, assistita da agevolazioni, specie in ambito contributivo. La misura non ebbe successo, sia perché la crescita non ci fu; sia perché non si seppe provvedere a misure di contesto significative, indispensabili perché il nero del lavoro si accompagna in genere ad altre trasgressioni normative, ad esso sinergiche: in materia di sicurezza, di cumuli pensione-retribuzione con norme non rispettate, etc.; sia infine perché l'emersione postulava una esplicita "ammissione di colpa" collettiva (imprese più lavoratori), sempre difficile da accettare da parte di tutti i soggetti interessati.

Le condizioni di contesto sono oggi molto migliori, per svariati motivi: i) la riforma previdenziale basata sul sistema contributivo, entrata in vigore ormai da 18 anni, è stata estesa a tutti gli assicurati, per i redditi futuri. Con ciò può crescere enormemente la consapevolezza che chi evade durante la vita lavorativa pagando solo alla fine, diversamente da prima, praticamente non avrà la pensione. Si potrebbero promuovere per l'occasione adeguate forme di comunicazione, tese a rafforzare questa circostanza; ii) sono stati varati i *voucher* del lavoro, che, estesi strutturalmente ai pensionati che lavorano, ne incentiverebbero fortemente l'emersione; iii) è stata introdotta la possibilità di cumulo tra retribuzione e pensione, diversamente dal passato senza alcuna penalizzazione; iv) si sta finalmente rilevando che il contributivo della nuova previdenza, in comparazione ai fondi pensione e ai fondi di investimento collettivi, ha un rendimento assai più alto (cfr. Mucchetti, 2011). Anche in questo caso è facile dare trasparenza a questa circostanza, specie se l'Inps si attiva.

Queste nuove situazioni potrebbero essere occasione per il varo di un nuovo provvedimento per l'emersione, molto più soffice di quello del 2001-2002.

Specificamente, come già visto, si potrebbe prevedere l'istituzione di una previdenza integrativa volontaria, presso l'Inps, con rendimenti pari a quelli del sistema contributivo. Questa sarebbe aperta a chi lavora, anche sulla base di importi maggiori della retribuzione corrente: e nulla vieta a chi emerge di versare un *quid* per il passato, anche eventualmente con il contributo "silente" del datore di lavoro, senza essere sottoposto a particolari indagini. Nel caso di emersione collettiva (tipo quella del 2001-2002) potrebbero essere previsti particolari benefici, ovviamente in questo caso con "scadenze".

B) *Nuove forme di controllo*. L'Inps in materia di lavoro ha una banca dati aggiornatissima, che in pratica arriva al penultimo mese per i lavoratori dipendenti, e ad un tempo non molto superiore per la piccola impresa.

Specie in considerazione della circostanza che il lavoro dà diritti previdenziali, che vengono conculcati in caso di nero parziale e ancor più in caso di nero totale, ha un senso sfruttare questa opportunità per operazioni di *pressing* anti lavoro nero, eventualmente in parallelo al provvedimento per l'emersione-lavoro, al varo dei nuovi studi di settore e dei controlli dei flussi di scambio tra imprese.

Tra queste la più interessante sembra essere la consultabilità presso i Municipi, e anche presso i relativi siti *internet*, delle imprese operanti sul territorio del Municipio, con relativo numero di dipendenti e versamenti contributivi, con l'intento di stimolare denunce da parte dei (molti) conoscitori "locali" di situazioni di divergenza da quanto dichiarato.

È fondamentale che il gettito rinveniente nei tre comparti (consumi, valore aggiunto e lavoro) sia destinato con provvedimenti specifici alle attività che evadono, altrimenti la pressione fiscale sulle medesime diverrebbe intollerabile. In particolare sulle attività che vendono al consumo, specie se piccole, va fatta attenzione. Un sistema può essere l'aumento categoriale delle spese di produzione del reddito ai fini IRPEF. Un'aggiunta importante sarebbe la trasformazione dell'IRAP, eliminando la componente lavoro, aggiungendo gli ammortamenti ed eliminando gli investimenti, specie quelli più produttivi (dunque sarebbero ricompresi nell'imponibile immobili, mobili, automobili, ecc.). Per le società di capitali, ove i benefici appaiano eccessivi, si può operare bilanciando gli esiti tramite l'aumento delle aliquote dell'IRPEF. Infine, riguardo al lavoro, possono essere in particolare innalzate le detrazioni per spese di produzione del reddito, in relazione al *quantum* di emersione previsto. Volendo, si può procedere in congiunzione per i redditi da piccola impresa e del lavoro dipendente, riducendo la curva delle aliquote IRPEF.

5. CONSIDERAZIONI D'INSIEME

Si è cercato di mostrare in questo lavoro come la cosiddetta teoria economica, quando viene messa alla prova per suggerire misure concrete che funzionino, evidenzia segni di inadeguatezza molto preoccupanti. Questi raggiungono il loro apice, nel caso in esame, nella questione del cosiddetto *optimal tax enforcement*, dove ci si diletta con

amenità quali “*hang evaders with probability (close to) zero*” o “*the optimal penalty is that which expropriates the taxpayer of all his wealth*” (Franzoni, 1999, par. 5: le espressioni non sono dell'autore). Si noti che il realismo della seconda indicazione è solo apparente: la ricchezza è a sua volta da accertare, e quindi la necessità di impiccagione è solo traslata.

Nonostante ciò l'enfasi sul reddito e sulla visibilità della pena è abbastanza popolare, andando a costituire un'attrazione irresistibile per i politici. C'è solo da sperare che le misure draconiane in atto falliscano miseramente, come sta avvenendo (cfr. premessa a questo lavoro), perché si possa cambiare registro.

Le proposte del modello standard accademico, basate sull'applicazione del modello marginalistico, si ribadisce ancora, non costituiscono un'opzione valida. Piuttosto, c'è da sperare nelle proposte di un altro popolo, quello professionalizzato che “lavora sul campo”, e cerca nuove strade con impegno e competenza. Da lì proviene tutta l'analisi in positivo svolta in questo lavoro⁸.

Ma va sempre tenuto un atteggiamento prudente e pessimistico. Come ha ammonito Steve (1990, pag. 87): “Allora avevamo la sensazione di cozzare contro un muro che era, o sembrava, impenetrabile. Domani la sensazione sarebbe forse di invischiarsi in un ammasso di gelatina. Ma i risultati potrebbero non essere diversi. I pericoli per le cose nelle quali crediamo non sono relegati per sempre in pagine tragiche del passato”. Il passo riguarda la questione ebraica, e specificamente le difficoltà della fine degli anni trenta nel fare un'opposizione efficace all'applicazione delle leggi razziali in Italia. Ma è riferito in generale a quanto può accadere in ogni tempo quando ci si scontra contro un atteggiamento fortemente negativo ma ben radicato, sia tra i governanti sia tra una fetta ampia di popolo.

La frase mi è tornata in mente pensando agli attuali “suicidi da evasione repressa”, che stanno facendo divenire drammatica realtà le amenità che circolano tra i teorici che si ispirano alla teoria economica e fiscale dominante, senza in verità riuscire a suscitare reazioni significative di vera ricerca di metodi diversi di *compliance* fiscale.

GIUSEPPE VITALETTI

⁸ Le stime statistiche del paragrafo 3, che provengono da un Ufficio specifico dell'Agenzia delle Entrate e del Dipartimento delle finanze, sono state immediatamente riprese con enfasi dalla Corte dei Conti. Quanto alle misure ipotizzate del paragrafo 4: l'idea di separare nell'IVA le vendite B to C dalle vendite B to B, all'origine del quadro VT, proviene da un dirigente del settore commerciale, che per il momento vuole mantenere l'anonimato; la deducibilità rappresenta l'elaborazione di una proposta avanzata da molti operatori fiscali; l'ipotesi di informatizzazione di tutte le fatture B to B è di un revisore contabile, Guido Pacella; il prelievo a bassa aliquota sugli acquisti non è che una riedizione in altre forme dell'IGE storica, un'imposta forse messa da parte troppo in fretta, senza riconoscerle i grandi meriti che ha avuto; le proposte sull'emersione del lavoro sono state direttamente stimolate dall'enorme mole di lavoro svolta dall'INPS in campo informatico; quella sulla previdenza integrativa presso l'INPS, che darebbe all'emersione del lavoro il terreno principale di esplicazione, è stata avanzata da un giornalista economico di punta, Massimo Mucchetti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALLINGHAM M., SADMO A. (1972), "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", in *Journal of Public Economics*, n. 1, pp. 323-328.
- BRAIOTTA A., PISANI S., PISANO E. (2013), "Evasione fiscale e distribuzione fiscale del reddito", nei prossimi numeri della *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*.
- CONFINDUSTRIA (2012), Relazione del Presidente, *Assemblea annuale*, Roma, 21 Giugno.
- CONFINDUSTRIA (2012), Relazione del Presidente, *Assemblea annuale*, Roma, 24 Maggio.
- CORTE DEI CONTI (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Maggio.
- D'AGOSTO E., MARIGLIANI M., PISANI S. (2013), "Asimmetrie territoriali nel gap IVA", nei prossimi numeri della *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*.
- EINAUDI L. (1959), *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Giulio Einaudi editore, Torino, II edizione.
- FRANZONI L.A. (1999), "Tax evasion and tax compliance", in *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 4, pp. 52-94, a cura di B. Bouckaert e G. De Geest, Edward Elgar, UK and University of Ghent, Belgium.
- MANZO M., MONTEDURO M.T. (2013), "Il crollo delle compensazioni IVA: efficace politica di contrasto dell'evasione o effetto congiunturale?", nel n.1 della *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, pp. 28-70.
- MORCIANO M. (2012), "Pareggio di bilancio, politiche pubbliche e finanziamento dell'evasione fiscale", in *Astrid Rassegna*, n.153, Febbraio.
- MUCCHETTI M. (2011), "Dare il Tfr ai lavoratori. La previdenza da costo a risorsa", *Corriere della Sera*, 3.7.2011.
- PACELLA G. (2011), "Modeste proposte per abbattere l'evasione IVA", nel Blog di Dario Di Vico *Generazione proprio.corriere.it*, 17.08.2011.
- PACI P., VITALETTI G. (1998), *Nuovo disegno del welfare state e aggiustamento macroeconomico*, in Giannini, S. e Osculati, F. (a cura di), *Risanamento e sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- STEVE S. (1990), *Conseguenze culturali delle leggi razziali in Italia*, in Atti dei Convegni Lincei, Roma.
- VITALETTI G. (2012), "La regolamentazione della concorrenza libera non perfetta", in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n.1.

ECONOMIA SOMMERSA E CREDITO BANCARIO: QUALE RELAZIONE?

Abstract. *Which is the Relationship between Underground Economy and Credit Market?* The most recent literature has carefully studied the channels through which credit markets may affect firms' choice of going underground. Yet it is reasonable to argue that it is instead the level of underground economy that affects the way banks issue loans and the credit market. The objective of this paper is to determine and study the channels through which the level of informality in the economy determines banks operating procedures. The main idea is the following. A high level of underground economy reduces the volume of loans that may be issued by applying standard procedures which extensively use *Hard information* since more firms hide their incomes and pushes banks to a more intense use of *Soft information*. This is particularly true if one compares the working of banks operating in countries with very different levels of underground economy. Indeed, in less developed countries in which the level of underground economy is relatively high, banks issue loans by employing a lot of soft information. This does not occur in more advanced economies in which banks use more extensively hard information.

Keywords: Credito, sommerso, rischio finanziario

JEL: G39; G38; E26

1. INTRODUZIONE

La relazione tra economia sommersa e credito bancario costituisce un tema non particolarmente dibattuto dalla letteratura scientifica. Se da un lato gli studi relativi all'economia degli intermediari finanziari consentono di valutare analiticamente il funzionamento di gran parte dei processi bancari poco si sa dell'influenza prodotta su di loro da *underground economy* ed evasione. Dall'altro il fenomeno dell'economia sommersa costituisce un tema tradizionale per molti studi di economia politica interessati a rilevarne le ricadute a livello macroeconomico. Si rileva, pertanto, una carenza di analisi micro dedicate all'incrocio tra questi due filoni di studio che il presente lavoro intende contribuire a colmare.

I meccanismi attraverso i quali il fenomeno dell'economia illegale influenza il *modus operandi* delle banche commerciali possono essere molteplici e in parte inesplorati. In un tentativo di sintesi e senza pretesa di essere esaustivi, si possono così identificare gli aspetti di gestione bancaria potenzialmente influenzati dall'intensità dell'economia sommersa:

1. Le modalità di raccolta e monitoraggio delle informazioni sul credito nel rapporto banca-cliente.
2. Le combinazioni tra allocazione di credito e costo del finanziamento scelte dalla banca.
3. Il ruolo svolto delle banche nello sviluppo di un'economia (locale).

Pur di portata molto diversa, i tre aspetti sono tra loro fortemente collegati e aiutano a chiarire l'importanza di introdurre, nell'analisi degli intermediari finanziari, una variabile in grado di rappresentare comportamenti illeciti da parte delle imprese finanziate. Del resto, soprattutto in un caso come quello italiano, una loro eventuale omissione non può che incrementare la distanza tra *practioneers* e studiosi dei fenomeni bancari. L'interpretazione dei comportamenti bancari risente inevitabilmente delle scelte dei soggetti finanziati a cominciare da quelle che, deliberatamente, determinano una indebita riduzione delle performance aziendali dichiarate. Rispetto allo studioso, chi opera sul mercato del credito (soprattutto italiano) è stato spesso chiamato a conciliare due esigenze in apparenza contrapposte: quelle fiscali delle imprese clienti con quelle degli obiettivi presenti nei piani aziendali e ribaltate sulla rete attraverso budget "sfidanti".

Obiettivo di questo lavoro è quello di fornire una lettura delle problematiche poste, al rapporto banca-impresa, dalla presenza di redditi sommersi ed evasione, e, al contempo, congrua con i risultati delle verifiche empiriche e delle interpretazioni fornite sul comportamento delle aziende di credito italiane nel corso della attuale crisi finanziaria e del periodo che l'ha preceduta. Cercheremo in pratica di delineare le relazioni esistenti tra economia sommersa e attività creditizia (*lending e monitoring*). L'ipotesi di base è che la modalità e le tecnologie con cui una banca interagisce con i propri *borrowers*, al fine di erogare credito e monitorarne l'andamento, risultano influenzate da una serie articolata di fattori. Fondamentali risultano essere quelli di *natura interna* (legati alla struttura organizzativa, agli obiettivi di performance, alle caratteristiche delle risorse umane, ecc..) e quelli di *natura esterna* rappresentati dalle condizioni di contesto (scenario macroeconomico) e dalle caratteristiche della clientela (numerosità, dimensione, grado di sommerso, ecc..).

Il contributo si articola come segue. Nel paragrafo 2 si riporterà una breve rassegna della letteratura dedicata all'attività di *lending e monitoring* della banca con particolare riferimento al ruolo e al tipo di informazioni utilizzate nella gestione delle relazioni clientelari. Il paragrafo 3, si occupa di descrivere i possibili effetti prodotti dalla presenza di una componente di economia sommersa nei rapporto tra banche e imprese. Nel paragrafo 4 vengono proposte alcune considerazioni di sintesi e possibili suggerimenti per le autorità economiche e politiche.

2. LENDING TECHNIQUES E COSTI DI MONITORAGGIO

La letteratura relativa agli studi bancari ha ampiamente delineato il ruolo di *delegated monitoring* svolto dall'intermediario bancario. Interponendo il proprio bilancio tra unità in surplus e unità in deficit, la banca assolve a una delle funzioni più importanti: quella di ridurre l'asimmetria informativa tra datore e prenditore di fondi (Diamond 1984, Bhattacharya e Thakor, 1993). L'adozione di una efficace attività di monitoraggio dovrebbe consentire di valutare in modo appropriato il rischio del cliente e scegliere, sulla base anche delle linee strategiche definite dal top

management, le combinazioni ottimali tra allocazione del credito, rischio e rendimento.

I costi e i risultati del *monitoring* sono strettamente collegati al tipo di informazione raccolta e all'intensità del rapporto tra banca e cliente. Sotto questo profilo, la letteratura ha individuato diversi approcci di interazione banca-cliente, ciascuno espressivo di una diversa modalità di gestione dell'operatività bancaria. Berger e Udell hanno fornito il più importante tentativo di sistematizzazione del concetto di *relationship banking* rappresentato come offerta congiunta di un insieme di servizi e di credito. A loro si deve, in particolare, l'introduzione del concetto *lending technologies* come sintesi delle scelte che una banca esercita in termini di informazione raccolta (*hard information vs soft information*), processo di *screening*, procedure di *monitoring* e forme di contratto proposte alla clientela (Berger e Udell, 1995, 2002 e 2006).

Analizzando l'insieme dei fattori che compongono le *lending technologies* di una banca possiamo, con un esercizio di sintesi, distinguere tra due modi estremi di fare banca. Il primo basato, essenzialmente su informazioni di natura contabile e andamentale (*hard information*), imposta il rapporto con la propria clientela focalizzandosi sulla ricerca dell'equilibrio economico a livello di singola transazione (*transaction banking*). Il secondo è più indirizzato alla costruzione di relazioni di clientela stabili nel tempo (*relationship banking*) in cui il legame sia commercialmente articolato e la valutazione del merito creditizio in grado di considerare anche parametri di natura qualitativa provenienti dalla conoscenza del cliente (c.d. *soft information*). Tale tipologia di informazioni dovrebbe consentire di ridurre maggiormente l'asimmetria informativa tra prenditore e datore di fondi consentendo a entrambi, in assenza di *moral hazard*, di ottenere cospicui vantaggi in termini di: prezzo⁽¹⁾ e volumi di credito erogato⁽²⁾, cross selling⁽³⁾, rischio⁽⁴⁾ e qualità delle garanzie raccolte⁽⁵⁾.

Il tema della contrapposizione tra *hard* e *soft information*, tuttavia, solleva non pochi dubbi in ordine al ruolo che l'intensità di relazione svolge sulla disponibilità e la qualità del credito fornito alle imprese. Petersen (1994) fornisce una prima puntuale concettualizzazione delle informazioni di tipo *hard* e *soft* ipotizzando vantaggi e svantaggi connessi a un utilizzo prevalente dell'*hard information*. In particolare egli sottolinea come le *hard information* siano per lo più raccolte e processate elettronicamente, mentre le *soft information* siano soprattutto il frutto dell'interazione banca-cliente. Essendo difficilmente codificabili, le *soft information*, sono utilizzate prevalentemente da colui che le ha generate (il responsabile della relazione) e,

¹ Si vedano ad esempio i lavori di Petersen e Rajan, (1994); Greenbaum, Kanatas e Venezia (1989); D'auria et al, (1999); Angelini et al (1998).

² *Inter alia* Berger e Udell (2002) e Cole (1998).

³ *Inter alia* Boot (2000); Degryse e van Cayseele (2000) e Elsas (2005).

⁴ Ad esempio: Grunert, Norden e Weber (2005).

⁵ Godlewski e Weill (2011).

teoricamente, dovrebbero aumentare di qualità al crescere dell'intensità della relazione stessa.

In termini di *hard information*, le principali fonti informative per le banche sono rappresentate dai dati di bilancio delle imprese e dal loro "andamentale" e si caratterizzano entrambe per il ridotto costo di raccolta ed elaborazione. Tuttavia, la presenza di quote rilevanti di evasione e di economia sommersa mettendo in dubbio la loro affidabilità ripropongono alle banche il problema di come gestire la crescita delle asimmetrie informative nei confronti dei clienti. La letteratura in materia sottolinea come, in presenza di opacità informativa, l'offerta di credito venga ridotta generando fenomeni di razionamento del credito e una riduzione della crescita economica (Diamond 1984, Ramakrishnan e Thakor 1984, Sharpe 1990, Rajan 1992).

Bosch (2006), ad esempio, esamina gli effetti dell'asimmetria informativa sulle condizioni di prestito alle imprese sottolineando come soprattutto per le imprese non quotate sia vantaggioso sviluppare relazioni stabili con i propri finanziatori al fine di migliorare la trasparenza informativa e le condizioni di finanziarie. Tale di conclusione è chiaramente coerente con i benefici attesi da una relazione banca-impresa orientata al lungo termine, alla condivisione di progetti e informazioni anche di tipo *soft*; al *relationship banking*. Le evidenze empiriche sugli effetti benefici del *relationship lending*, tuttavia, mostrano anche effetti negativi. La presenza di una forte intensità relazionale, per di più se protratta nel tempo, può generare fenomeni di hold-up da parte dei finanziatori. Il monopolio informativo esercitato dalla *hausbank*, infatti, può generare comportamenti opportunistici dal lato dell'offerta misurabili in termini di condizioni di credito più gravose e procedure di negoziazione scarsamente efficienti (Degryse e Van Cayseele 2000, Angelini et al 1998). Al rischio di *hold up* si sommano i rischi collegati a fenomeni di *soft-budget constraint*, nella misura in cui è il cliente che può catturare la banca costringendola a rinnovare crediti anche in condizioni di scarsa convenienza economica (Dewatripont e Maskin, 1995, Bolton e Scharfstein, 1996). L'analisi del *relationship lending* deve, a nostro avviso, tener conto delle dimensioni che ne qualificano l'effettiva esistenza e cioè: il tempo, la distanza e l'esclusività della relazione.

Numerosi modelli teorici riconoscono la rilevanza, nei processi di erogazione della *durata della relazione* (Sharpe 1990, Diamond 1991, Slovin et al. 1993, Boot e Thakor 1994, Petersen e Rajan 1994, von Thadden 1995). L'idea che emerge sottolinea come la ripetizione nel tempo di transazioni con il prenditore di fondi consente di ammortizzare i costi di raccolta ed elaborazione delle informazioni necessarie a svolgere un'attenta attività di *screening* che risulterebbero invece troppo onerosi in un contratti non duraturo. Le evidenze empiriche al riguardo, tuttavia, non sono univoche. Se da un lato il lavoro di Berger e Udell (1995) evidenzia l'esistenza di una relazione negativa tra durata della relazione e tassi di interesse praticati, lo studio di Angelini, Di Salvo, e Ferri (1998) mostra un effetto opposto di alti tassi di interesse al perdurare della relazione che possono spiegarsi con una sorta di effetto cattura del cliente da parte della banca. L'ambiguità che emerge dai risultati di questi lavori empirici caratterizza anche altri studi che analizzano l'impatto della durata

della relazione - costo del credito (Petersen e Rajan 1994; Blackwell e Winters 1997; Elsas e Krahen 1998; Harhoff e Körting 1998; Machauer e Weber 1998; e Lehmann e Neuberger 2001). E tuttavia, nonostante tali ambiguità, i dati mostrano chiaramente come un rapporto continuativo e duraturo tra banca e impresa migliori il volume e la qualità delle informazioni ottenute dalla banca (Scott, 2004; Uchida et al. 2012; Howorth e Moro, 2012).

Una dimensione ulteriore del fenomeno del *relationship lending* che merita attenzione è la *distanza* che può intercorrere tra i diversi *decision-maker* coinvolti nel processo di affidamento del credito. Sotto il profilo tassonomico, esistono almeno due tipologie di distanza esaminate dalla letteratura: quella tra banca e cliente (*distanza esterna*) e quella tra centri decisionali della banca (*distanza interna*).

Con riferimento alla prima tipologia di distanza, alcuni studi (ad es. Mistrulli e Casolaro, 2008) trovano una relazione negativa tra costo del credito e distanza tra impresa e sede della direzione generale della banca. Questo risultato avvalorava l'ipotesi della migliore capacità delle banche prossime all'azienda di ottenere informazioni utili sui clienti di godere di un vantaggio informativo rispetto a banche localizzate a distanza maggiore. Tuttavia, i dati mostrano che tale fenomeno può essere influenzato dalla prossimità di banche concorrenti (Degryse e Ongena, 2005) e dalla disponibilità sia di informazioni *hard* che di informazioni *soft* (Agarwal e Hauswald, 2010). Gli effetti che la *distanza interna* tra sede decisionale e sede di contatto (sportello) hanno sulla disponibilità di credito, sono stati oggetto negli ultimi anni di numerosi studi e hanno sollecitato l'emergere di un'area di ricerca ben individuata alla luce del tumultuoso processo di consolidamento bancario generato dalle operazioni di M&A intercorse in Italia negli ultimi quindici anni (Cotugno et al, 2013). Essendo la banca (ancor più se di grandi dimensioni) una entità destrutturata in una pluralità di centri decisionali, ciascuno caratterizzato da un predefinito livello di autonomia, può essere soggetta ad inefficienze funzionali. Infatti, la dimensione spaziale che si interpone tra le strutture centrali e periferiche, se molto accentuata, può scatenare una catena di problemi di agenzia che, se non gestiti, possono influire sui processi di affidamento e gestione del credito. Una accentuata distanza centro-periferia influenza l'attività di affidamento attraverso tre canali:

- 1) aumentando la probabilità di dissipazione del patrimonio di informazioni qualitative raccolto dalla periferia al momento della loro trasmissione al centro gerarchico decisionale di competenza;
- 2) aumentando i costi del *monitoring* sull'attività del responsabile locale che si rende necessario al fine di ridurre il rischio di comportamenti opportunistici su scala periferica;
- 3) impedendo il trasferimento tempestivo ed efficace delle best practices aziendali orientate all'efficienza (cfr. Berger e De Young, 2001).

Tra questi, il primo canale è certamente quello più significativo nel determinare l'effetto della distanza tra organi interni alla banca sul processo di erogazione per almeno due motivi. Il primo è che può essere meno facilmente modificato dato che

l'utilizzo intenso di piattaforme di comunicazione a distanza possono ridurre, ma non eliminare, le distorsioni provocate dall'allungamento del lag spaziale tra centro e periferia (cfr. Felici e Pagnini, 2007). Il secondo è che questo è strettamente collegato ai processi di implementazione di politiche aziendali contingenti attivate per il contenimento shock improvvisi del mercato.

La terza dimensione qualificante la relazione banca-impresa è l'*esclusività del rapporto* che viene solitamente misurata dal numero di banche affidatarie l'impresa o, laddove l'informazione è disponibile, dalle quota di esposizione della banca di riferimento. I prenditori di risorse caratterizzati da una parcellizzazione dei rapporti di credito tendono ad esser più rischiosi in termini sia di livelli di indebitamento che di quote di debito non garantito (si veda ad esempio Jiménez e Saurina, 2004). D'altro canto, se la maggiore esclusività del rapporto può condurre ad un miglioramento delle condizioni di credito per le imprese (si vedano ad es. Petersen e Rajan, 1994; Machauer e Weber, 1998; Harhoff e Körting, 1998; Degryse e Van Cayseele, 2000; Lehmann e Neuberger, 2001; Degryse e Ongena, 2005), non si può sottacere la possibilità che le banche tendano a trarre profitto dal raggiungimento di una posizione monopolistica nei rapporti con il cliente (e.g., Machauer e Weber 1998).

3. L'OFFERTA DI CREDITO IN PRESENZA DI SOMMERSO ED EVASIONE

In molte economie il sommerso economico è un problema rilevante. Esso, infatti, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, assume dimensioni ragguardevoli non solo nei paesi in via di sviluppo, ma anche nelle economie avanzate. Nonostante le stime sul livello di sommerso possano produrre risultati discrepanti, da esse sicuramente emerge che il fenomeno è di rilievo. Siamo nell'ordine del 10-15% del Pil nei paesi avanzati e arriviamo al 30-40% nei paesi in via di sviluppo (Schneider, 2007). In alcuni paesi, è il caso di Panama e della Bolivia, il sommerso raggiunge livelli assolutamente impressionanti vicini al 70% del Pil. Naturalmente, un livello di sommerso tanto rilevante comporta problemi e inefficienze a cominciare da una cattiva allocazione delle risorse. Gli economisti hanno di recente cominciato a studiare a fondo il fenomeno, cercando di individuarne le determinanti (Dabla-Norris, Gradstein, e Inchauste, 2008; Friedman, Johnson, Kaufmann, e Zoido-Lobaton, 2000; Schneider e Enste, 2000). Contrariamente a quanto si potrebbe pensare la risposta alla domanda "perché un'impresa opta totalmente o parzialmente di operare nel sommerso" non è così scontata. Infatti, evitare il pagamento delle imposte o altri oneri, che si ritiene comunemente essere il motivo predominante, non è il solo fattore che induce al sommerso. Ciò è dimostrato dal fatto che in molti casi, nonostante vistose riforme fiscali, il sommerso tende a non mutare (Johnson, Kaufmann, e Zoido-Lobaton, 1999; Schneider, 2007). Una bassa qualità delle istituzioni, regolamentazioni particolarmente stringenti, oneri sociali e contributivi elevati sono tutti fattori che si è verificato possono influenzare il livello di sommerso. Tra questi fattori, la letteratura ha recentemente posto l'attenzione su un elemento

particolarmente rilevante: il costo di accesso al credito (Antunes e Cavalcanti, 2007; Blackburn, Bose, e Capasso, 2012; Capasso e Jappelli, 2013; Straub, 2005).

Un'impresa che decide di operare in tutto o in parte nel sommerso ha una ridotta capacità di segnalare la propria capacità reddituale e la propria profittabilità. E' evidente che in un mercato dove è difficile e costoso raccogliere informazioni relative ai prenditori di fondi, questo si riflette in una maggior difficoltà di accesso al credito.

La possibilità di razionamento nel credito rappresenta, quindi, il costo alternativo di un'impresa che opera nel sommerso. Se il costo di accesso al credito è elevato allora l'impresa sopporterà un costo opportunità di operare nel sommerso basso e la scelta di operare nel sommerso potrebbe essere vincente. Al ridursi dei costi di accesso al credito, per esempio al ridursi dei tassi di interesse o all'aumentare della probabilità di ottenere un prestito, il costo opportunità aumenta: operare nel sommerso diventa più costoso. Questo implica che il funzionamento del mercato del credito possa influenzare il livello di sommerso nell'economia. Ma se è vero, per le considerazioni fatte, che la scelta delle imprese di operare in modo informale dipende anche dalle condizioni del mercato del credito, è altrettanto vero che il modo di operare degli intermediari e i processi di erogazione del credito possono essere fortemente influenzati dal livello di sommerso nell'economia.

Per le banche e i prestatori di fondi raccogliere informazioni è molto costoso ed è ovvio che gli operatori ottimizzano tale processo nel tentativo di ridurre tali costi al minimo. La natura della *relationship lending* è appunto il riflesso di tale processo di ottimizzazione. Come ampiamente argomentato, infatti, il tipo di *relationship lending* dipende fortemente dal livello di informazioni asimmetriche nell'economia e dal costo che permette di colmare l'*information gap*. Premesso che ottenere informazioni è costoso e che processi standardizzati di raccolta di informazioni permettono di ridurre in modo significativo tali costi, gli intermediari tendono a preferirli a parità di condizioni. Tuttavia, in presenza di sommerso l'applicazione rigida di procedure standardizzate (*hard information*) può risultare in una notevole riduzione del volume di erogato visto che molte imprese non hanno i requisiti formali per l'accesso al credito. In queste condizioni l'applicazione di procedure standardizzate potrebbero non essere più ottimale in un'ottica di massimizzazione del profitto. In presenza di un alto livello di sommerso, quindi, l'intermediario potrebbe considerare ottimo implementare processi di monitoraggio e investigativi più capillari ma anche più costosi. Per questa via il sommerso influenza il modo di fare banca.

Seguendo tale logica è possibile argomentare che la presenza di una componente di economia sommersa è in grado di influenzare più specificamente i rapporti di clientela tra banche e imprese in termini di:

- a) valutazione del merito creditizio delle controparti sia nella fase di screening che di monitoraggio;
- b) dimensione e pricing del credito concesso;
- c) garanzie richieste;
- d) stabilità e durata dei rapporti creditizi.

In presenza di imprese che mantengono una parte del loro “fatturato sommerso” una banca si trova ad affrontare una valutazione del merito creditizio condizionata, per la parte relativa all'*hard information*, da dati di performance non veritieri e certamente inferiori rispetto al reale. Ovviamente una sana gestione del rischio consiglierebbe di impegnarsi finanziariamente con l'impresa solo in funzione della qualità dei risultati dichiarati da quest'ultima. Tuttavia, come anticipato, questo ridurrebbe il credito erogato a fronte di una profittabilità che non può essere formalmente dimostrata ma che in realtà sussiste. La banca può ovviare a tale inefficienza applicando, se del caso, un livello di monitoring diverso. Del resto un'ampia parte della letteratura sottolinea come i costi informativi dipendono da numerosi fattori, come la distanza tra prestatore e prenditore. Infatti, la prossimità tra prestatore e prenditore di fondi è in grado di ridurre i rischi connessi alla presenza di asimmetrie informative derivanti dall'opacità delle informazioni fornite dalle imprese soprattutto di piccole dimensioni. Numerose verifiche empiriche mostrano che all'aumentare della distanza tra impresa e banca si riduce la quantità di credito concessa (Brevoort, Hannan, 2005; Alessandrini et al. 2009; Cotugno, Monferrà, Sampagnaro, 2012), aumentano il tasso praticato (Degryse, Ongena, 2005) e i rischi per la banca (Bofondi, Gobbi, 2006). Normalmente tali risultati vengono forniti a sostegno dell'ipotesi che la vicinanza faciliti lo scambio di *soft information* tra banca e cliente in grado di ridurre in maniera significativa le carenze presenti nell'informativa ufficiale riducendo quindi asimmetrie e rischi.

Tuttavia, all'aumentare della quota di economia sommersa la qualità dell'informazione di tipo *hard* si riduce velocemente richiedendo sforzi di compensazione crescenti. Per comprendere la portata di queste dinamiche può essere utile fare un confronto tra i sistemi operativi delle banche che erogano in paesi dove i livelli di sommerso sono molto diversi. Le banche operanti in paesi in via di sviluppo in cui la dimensione del sommerso risulta particolarmente elevata e dove anche tutta un'altra serie di variabili di contesto (criminalità, funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia, livello di corruzione, ecc..) risultano almeno in parte compromesse si trovano ad affrontare costi informativi molto elevati. In questi casi la strategia delle banche è quella di concentrare una parte rilevante del proprio portafoglio impieghi verso le imprese di maggiori dimensioni, nei confronti delle quali è più facile raccogliere informazioni di tipo *hard*, dotate di un sufficiente livello di affidabilità. L'attività finanziaria svolta nei confronti delle medie e soprattutto delle piccole imprese presenta, invece, importanti difficoltà in termini informativi e comporta rischi elevati. I dati sulle performance aziendali o non sono disponibili o, se recuperabili, risultano scarsamente affidabili. In questi casi l'attività di selezione e monitoraggio dei clienti deve essere effettuata in maniera artigianale avvalendosi di veri e propri “investigatori” per la raccolta di informazioni non codificate. L'azione bancaria inevitabilmente ne risente. L'elevato livello di rischio e gli elevati costi di monitoraggio si traducono in una minore disponibilità di credito per l'economia e, in particolare, per le piccole imprese nonché in un maggior costo in termini di tasso applicato. A fronte di un limitato contributo offerto dall'informazione di tipo *hard* le

banche sono costrette a sviluppare una costosa e laboriosa raccolta di informazioni *soft* in grado di consentire un adeguato contenimento dei rischi. In questi contesti la teoria legata al modello delle asimmetrie informative tra finanziatore e finanziato sembrerebbe trovare piena applicazione evidenziando come costi di analisi e contenimento dei rischi limitano l'offerta di credito al sistema economico soprattutto nelle aree dove minore è il rispetto delle regole.

Le valutazioni e i comportamenti delle banche operanti in sistemi economicamente evoluti, tuttavia, non sembrano seguire le stesse logiche. Le priorità rappresentate dal contenimento dei rischi, che per la teoria rappresentano il fondamento dell'agire bancario, vengono soppiantate da obiettivi economici di performance perseguiti con schemi incentivanti che pervadono tutta la struttura organizzativa dell'intermediario. Soprattutto in fasi di crescita o di stabilità economica prolungate il governo dei rischi creditizi viene posto in secondo piano rispetto agli obiettivi reddituali di breve periodo. Il risultato è un sistema creditizio in forte competizione che pur di ottenere livelli crescenti di performance non esita a offrire al sistema economico quantità elevate di credito a basso costo. Ne consegue che la presenza di una componente di economia sommersa nei paesi sviluppati, sembrerebbe indurre le banche a comportamenti alquanto diversi da quelli descritti per i paesi in via di sviluppo.

In questi paesi le banche hanno a disposizione portafogli ben diversificati nei quali i finanziamenti alle grandi imprese trovano compensazione in un'ampia offerta di credito anche alle imprese di medie e soprattutto di piccole dimensioni. Al contempo tecnologia e disponibilità di dati (*hard information*) sono tali da aver incentivato un significativo aumento del livello di automazione dei processi creditizi di controllo del rischio al fine di ridurre il costo a cominciare da quello del personale dedicato a tali attività. Infine consideriamo che la pressione commerciale (spinta dal raggiungimento di elevati risultati reddituali) è in grado di forzare l'offerta di credito delle banche attraverso un ridimensionamento delle barriere interne poste a salvaguardia del rischio e rappresentate dalle strutture crediti.

Ciò premesso, quale ruolo gioca il sommerso nei rapporti banca-impresa? A parità di altri fattori maggiore è il livello di sommerso presente in un'economia, maggiore è in media il differenziale che si registra tra il reddito dichiarato dalle imprese e le performance da queste effettivamente ottenute. In questa situazione il credito concesso dovrebbe essere coerente con la *hard information* disponibile eventualmente corretto per le informazioni raccolte attraverso la *soft information*. Tuttavia maggiore è la distanza tra la redditività effettiva di un'impresa e quella dichiarata, maggiore è l'incentivo per le banche (alla ricerca di risultati reddituali crescenti) a integrare le analisi quantitative con valutazioni basate su informazioni di tipo qualitativo (*soft*).

Gli effetti di un incremento del sommerso si ripercuotono così anche su altre variabili operative come il rischio di portafoglio. Tuttavia, almeno in linea teorica, la capacità di una banca di controllare il grado di rischio assunto attraverso gli impieghi non dovrebbe subire variazioni significative se le due fonti informative si compensano opportunamente e sono affidabili.

Il protrarsi della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2007, tuttavia, evidenzia come la *soft information* non sia stata in grado di produrre gli effetti indicati dalla teoria. La dinamica dei dati relativi ai crediti problematici delle banche italiane mostra che non sono riscontrabili differenze significative tra grandi e piccole banche. Tale risultato sembrerebbe in evidente contrasto con l'ipotesi teorica secondo la quale una maggiore vicinanza al territorio e alla clientela fornirebbe un grado più elevato di conoscenza della stessa e quindi maggiori informazioni *soft*. L'ipotizzato vantaggio informativo delle banche minori, infatti, non sembra sia stato in grado di prevenirne il peggioramento della qualità degli attivi.

Incrociando la recente evoluzione dei dati sul credito deteriorato delle banche italiane con le principali conclusioni raggiunte dalla letteratura sul *relationship banking* e la presenza nel nostro paese di un elevato livello di economia sommersa⁶) possiamo cercare di trarre alcune considerazioni di sintesi:

- a) in Italia l'elevata incidenza dell'economia sommersa sul PIL ha determinato la sedimentazione di importanti differenze tra le performance dichiarate dalle imprese e i risultati effettivamente ottenuti;
- b) la *soft information* e la vicinanza al cliente utilizzate per compensare le carenze presenti nell'*hard information* hanno favorito meccanismi di *overlending* ⁽⁷⁾ nell'offerta di credito alle imprese in presenza di un ciclo economico favorevole;
- c) in un sistema bancario in cui la rincorsa alle performance reddituali di breve periodo diviene l'obiettivo principale, i risultati vengono spesso raggiunti abbassando il livello di avversione al rischio e quindi la qualità media del portafoglio impieghi;
- d) in presenza di un ciclo economico negativo e persistente la *soft information* non sembra aver consentito alle banche di ottenere particolari benefici in termini di percezione e gestione del rischio di credito. Questo vale soprattutto per le banche locali il cui radicamento territoriale sembrava offrire importanti vantaggi informativi che, tuttavia, alla prova dei fatti sono risultati inconsistenti non trovando riscontro in una migliore qualità del portafoglio impieghi rispetto alle altre banche (Fig.1).

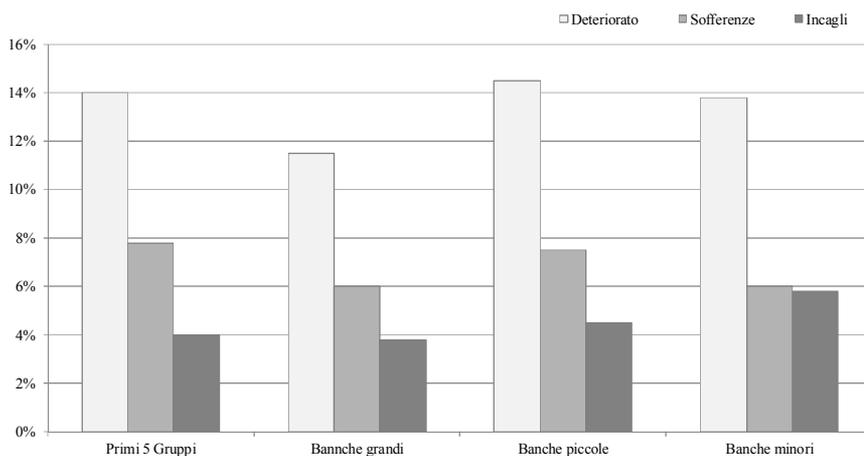
La realtà dei fatti e i dati invitano a riflettere su alcuni risultati raggiunti dalla letteratura sul *relationship banking* che sembravano ormai assodati. Soprattutto nel caso italiano, in cui l'elevato livello di evasione ha posto le banche nella difficile situazione di dover finanziare imprese apparentemente inadeguate a sostenere il credito concesso, la crisi ha evidenziato l'inconsistenza di analisi formulate introducendo nella valutazione elementi di natura *soft*.

⁶ L'incidenza del sommerso in Italia rispetto a paesi come Germania (14,6%), Francia (11,8%) e Gran Bretagna (10,6%) si colloca su percentuali decisamente più elevate (22,3%) e più simili a quelle di Grecia (25,1%) e Spagna (19,3%) dati aggiornati al 2007 fonte F. Schneider (2012)

⁷ Al riguardo si vedano le ipotesi formulate da Takor (2003) e Rajan (2009)

Se la *soft information* esiste come strumento informativo ed è effettivamente spendibile in termini di valutazione delle performance aziendali non sembra aver contribuito alla riduzione dei rischi provenienti dal peggioramento del ciclo economico. Al contrario il suo utilizzo, soprattutto in Italia, ha favorito processi di *overlending* da parte delle banche che stanno evidenziando tutti i loro limiti in questa fase di crisi.

FIGURA 1
Credito deteriorato, di cui sofferenze e incagli - dicembre 2012



FONTE: Banca d'Italia – Rapporto sulla Stabilità Finanziaria – aprile 2013

Le teorie dell'intermediazione attualmente disponibili non sembrano ancora capaci di catturare una parte significativa dei fenomeni bancari e delle logiche alla base di molte scelte strategiche di una azienda di credito. Altrettanto difficilmente queste sembrano in grado di descrivere fenomeni e attriti presenti in organizzazioni complesse e fortemente condizionate dal comportamento delle risorse umane come quelle bancarie. Si consideri, ad esempio, la difficoltà di percepire gli effetti di deriva che le banche dovranno scontare per aver fortemente e lungamente orientato il proprio sistema premiante sulle performance commerciali ora che sarebbe strategico possedere una adeguata disponibilità di risorse competenti in ambito creditizio per ridurre gli effetti della crisi sul bilancio. Resta la convinzione che la teoria può sempre trovare nei risultati e nell'esperienza operativa utili indicazioni per riformulare o modificare i propri costrutti logici al fine di renderli utilmente applicabili alla realtà.

4. CONSIDERAZIONI DI SINTESI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Come tutte le imprese anche le banche modificano la propria strategia operativa in relazione alle condizioni di mercato. E il sommerso è una variabile che può fortemente modificare il contesto operativo e competitivo degli intermediari finanziari. In presenza di un alto livello di economia sommersa il volume di credito erogato può ridursi notevolmente e indurre l'intermediario ad applicare procedure di *screening* e *monitoring* più costose ma certamente in grado di meglio compensare i rischi e con loro la riduzione dei margini derivante dai minori volumi erogati. Il modo di fare banca cambia. Questo è particolarmente evidente quando si mettono a confronto sistemi bancari che operano in contesti macro molto diversi tra loro, come quelli che predominano nelle economie poco sviluppate rispetto a quelli tipici delle economie più avanzate. Nelle prime le banche sono costrette a impiegare sistemi di erogazione scarsamente standardizzati avvalendosi in misura rilevante di una *soft information* di elevata qualità. Nel caso di paesi economicamente sviluppati la standardizzazione dei processi produttivi è favorita dall'ampia possibilità di diversificazione dei portafogli e dagli obiettivi di contenimento dei costi. Tuttavia, in questi casi il rischio è quello di smarrire, nei processi produttivi del credito, una parte rilevante della *soft information* e di abbassare significativamente la qualità dell'informazione raccolta. I due fenomeni possono essere favoriti sia dalla ricorso agli obiettivi commerciali, in cui la funzione creditizia viene relegata al ruolo di "scomodo spettatore", sia da una progressiva perdita di cultura sul controllo dei rischi legati all'attività di impiego.

In paesi in cui l'incidenza del sommerso è elevata, come in Italia, il pericolo è ancora maggiore. Le banche, infatti, sono costrette ad affidare alla *soft information* un ruolo importante nella valutazione dei rischi se vogliono mantenere elevato il ritmo di crescita dei crediti concessi all'economia. La presenza di importanti differenze tra i risultati aziendali dichiarati dalle imprese e quelli effettivamente realizzati spingono a utilizzare la *soft information* in maniera "compensativa"; così da fornire contenuto a una realtà nota ma apparentemente non dimostrabile. L'esperienza recente, purtroppo, sembra dimostrare che se il sistema agevola la fase espansiva del ciclo, non fornisce utili contributi in caso di recessione. La gestione dei rischi derivanti da un peggioramento delle posizioni delle imprese finanziate non sembra, infatti, trovare benefici nella *soft information*. Le ragioni possono essere svariate e tutte ugualmente valide: la vischiosità dei rapporti umani; gli effetti negativi prodotti sul portafoglio e sul budget di chi gestisce la posizione; l'incapacità di utilizzare opportunamente le informazioni raccolte.

In ogni caso risulta chiaro che se la qualità e la dimensione dell'informazione *soft* raccolta dalle banche è insufficiente o non è adeguatamente utilizzata il sistema tende a generare un'offerta di credito eccessiva (*overlending*) nelle fasi economiche espansive evidenziando, nei periodi recessivi, quantità particolarmente elevate di sofferenze e incagli.

Capire come e a quali livelli il sommerso influenza l'attività bancaria è dunque un'area di ricerca particolarmente interessante non solo per cercare di fornire indicazioni utili nella definizione di strategie di credito ottimali, ma è anche un presupposto essenziale per delineare efficaci suggerimenti di policy all'operatore pubblico.

SALVATORE CAPASSO

STEFANO MONFERRÀ

GABRIELE SAMPAGNARO

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES A.R. AND CAVALCANTI T.V. DE V (2007). Start Up Costs, Limited Enforcement, and the Hidden Economy. *European Economic Review* 51, 203–224.
- AGARWAL, S., HAUSWALD, R., 2010. “Distance and private information in lending”, in *Review of Financial Studies* 23, 2757-2788.
- ANGELINI P., DI SALVO R., FERRI G. (1998), “Availability and cost of credit for small businesses: Customer relationships e credit cooperatives”, in *Journal of Banking and Finance*, 22, pp. 925-954.
- ARDIZZI G., PETRAGLIA C., PIACENZA M., TURATI G., (2011), *L'economia sommersa fra evasione e crimine: una rivisitazione del currency demand approach con una applicazione al contesto italiano*, Eonpubblica, Università Bocconi, W.P N.155.
- BECK T., LIN C., MA Y., (2010), *Why do firms evade taxes? The role of information sharing and financial sector outreach*, EBS Discussion Paper N.2010-26.
- BERGER A.N., UDELL G.F. 1995, “Lines of Credit and Relationship Lending in Small Firm Finance”, in *The Journal of Business*. 68, 3: 351-381.
- 2002, “Small business credit availability and relationship lending: the importance Of bank Organisational structure”, in *The Economic Journal*, 112 : F32-F53.
- 2006, “A more complete conceptual framework for SME and Finance”, in *Journal of Banking and Finance*, 30, 2945–2966.
- BLACKBURN K., BOSE N., CAPASSO S. (2012). Tax evasion, the underground economy and financial development. *Journal of Economic Behavior & Organization* 83, 243–253.
- BLACKWELL, D., WINTERS D., 1997. “Banking relationships and the effect of monitoring on loan pricing”, in *Journal of Financial Research* 20, 275-289.
- BOLTON, P., SCHARFSTEIN D., (1996), “Optimal debt structure and the number of creditors”, in *Journal of Political Economy* 104, 1–25.
- BOOT A. W.A., THAKOR A.V., 1994, “Moral Hazard and Secured Lending in an Infinitely Repeated Credit Market Game”, in *International Economic Review* 35: 899-920
- 2000, “Can Relationship Banking Survive Competition?”, in *The Journal of Finance* 55, No. 2 , 679-713.
- BOSCH, O. (2006), “Information asymmetry and the pricing of private debt – Evidence from European syndicated loans”, EFA 2007 Ljubljana Meetings Paper.
- BOSE N., CAPASSO S., WURM M. (2012), “The Impact of Banking Development on the Size of the Shadow Economy“, *Journal of Economic Studies*, Vol. 39, pp. 620-628
- CAPASSO S., JAPPELLI T. (2013), “Financial development and the underground economy”, *Journal of Development Economics*, 101, pp. 167-178.
- COLE R. A. (1998), “The importance of relationships to the availability of credit”, in *Journal of Banking and Finance*, Vol. 22, 959-977.
- COTUGNO M., MONFERRÀ S., SAMPAGNARO G. (2013). *Relationship lending, hierarchical distance and credit tightening: Evidence from the financial crisis*. *Journal of Banking & Finance*, vol. 37 (5) pp. 1372-1385.
- DABLA-NORRIS E., GRADSTEIN M., INCHAUSTE G. (2008). What Causes Firms to Hide Output? The Determinants of Informality. *Journal of Development Economics* 85, 1–27.
- D’AURIA C., FOGLIA A., REEDTZ, P. M. (1999), “Bank interest rates and credit relationships in Italy”, in *Journal of Banking and Finance*, Vol. 23, 1067-1093.

- DEGRYSE H., VAN CAYSEELE, P. (2000), "Relationship lending within a bank-based system: Evidence from European Small Business Data", in *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 9, 90-109.
- DEGRYSE H., ONGENA, S. (2005) "Distance, lending relationships, and competition", in *Journal of Finance* 60, 231-266.
- DEWATRIPONT M., MASKIN E. (1995), "Credit e efficiency in centralized and decentralized economies", in *Review of Economic Studies*, 62, 541-555.
- DIAMOND D. W. 1991, "Monitoring e Reputation: the Choice between Bank Loans and Privately Placed Debt", in *Journal of Political Economy* 99: 689-721.
- ELLUL A., JAPPELLI T., PAGANO M., PANUNZI F., (2012), *Trasparenza, tax pressure and access to finance*, CEPR D.P. 8939
- ELNAS R. (2005), "Empirical determinants of relationship lending", in *Journal of Financial Intermediation*", Vol. 14, pp. 32-57.
- ELNAS R., KRAHNEN J., 1998. "Is relationship lending special? Evidence from credit-file data in Germany", in *Journal of Banking and Finance* 22, 1283-1316.
- D. FARRELL (2004), *The hidden dangers of the informal economy*, The McKinsey Quarterly N.3.
- FELICI R., PAGNINI M., "Distance, bank heterogeneity and entry in local banking markets", Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 557, 2005.
- FRIEDMAN E., JOHNSON S., KAUFMANN D., ZOIDO-LOBATON P. (2000). Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries. *Journal of Public Economics* 76, 459-493.
- GATTI R., HONORATI M., (2007), *Informality among formal firms: firm-level, cross-country evidence on tax compliance and access to credit*, CEPR paper n.6597.
- GOBBI G., ZIZZA R., (2012), *Does the underground economy hold back financial deepening? Evidence from the Italian credit market*, *Economia Marche Journal of Applied Economics* n.1 june.
- GODLEWSKI C. J, WEILL L. (2011), "Does collateral help mitigate adverse selection? A cross-country analysis", in *Journal of Financial Services Research*, Online First, 2 December 2010.
- GREENBAUM S. I., KANATAS G., VENEZIA, I. (1989), "Equilibrium loan pricing under the bank-client relationship", in *Journal of Banking and Finance*, Vol. 13, 221-235.
- GRUNERT J., NORDEN L., WEBER M. (2005), "The role of non-financial factors in internal credit ratings", in *Journal of Banking and Finance*, Vol. 29, 509-531.
- HOWORTH C., MORO A., (2012) "Trustworthiness e interest rates: an empirical study of Italian SMEs", in *Small Business Economics* 39, 161-177.
- JOHNSON S., KAUFMANN D., ZOIDO-LOBATÓN P. (1999). Corruption, Public Finance, and the Unofficial Economy.
- LEHMANN E., NEUBERGER D., (2001) "Do lending relationships matter? Evidence from bank survey data in Germany", in *Journal of Economic Behavior e Organization* 45, 339-359.
- MACHAUER A., WEBER M., (1998) "Bank behavior based on internal credit ratings of borrowers", in *Journal of Banking and Finance* 22, 1355-1383.
- PETERSEN M.A., RAJAN R.G., (1994) "The benefits of lending relationships", in *Journal of Finance* 49, 3-37.
- SCHNEIDER F. (2007). Shadow economies and corruption all over the world: new estimates for 145 countries. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 1, 1-66.
- SCHNEIDER F., ENSTE D.H. (2000). Shadow economies: Size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature* 38, 77-114.

- SCOTT J., (2004) “Small business e the value of community financial institutions”, in *Journal of Financial Services Research* 25, 207-230.
- SLOVIN M.B., SUSHKA M.E., POLONCHEK J.A., 1993, “The value of bank durability: Borrowers as bank stakeholders”, in *The Journal of Finance*, 48, pp. 289-302.
- STRAUB S. (2005). Informal sector: The credit market channel. *Journal of Development Economics* 78, 299–321.
- THAKOR A.V. (2004), Do loan commitments cause overlending?, in *Journal of Money Banking and Finance*.
- UCHIDA, H., UDELL, G., YAMORI, N., (2012) “Loan officers and relationship lending to SMEs”, in *Journal of Financial Intermediation* 21, 97-122.
- VON THADDEN E.L. (1995) “Long-term contracts, short term investment and Monitoring”, in *Review of Economic Studies*, vol. 62, pp. 557-575

EFFETTI E CONTINGENZE DELL'ECONOMIA SOMMERSA NELLA PROSPETTIVA DELLO SVILUPPO INTEGRALE DELLE AZIENDE

Abstract. *Effects and Contingencies of the Shadow Economy from the View of the Comprehensive Development of Enterprises.* Le indagini quantitative concordano nel ritenere che l'economia sommersa si sia ulteriormente estesa negli ultimi anni; nonostante i vari strumenti messi in campo nel tempo per tentare di arginare un fenomeno i cui effetti negativi sul sistema delle imprese ed economico in generale sono ben individuati ed argomentati. Una constatazione che sembra alimentare la supposizione secondo la quale il sommerso, più che una conseguenza delle difficoltà economiche di un contesto ambientale, è una delle principali cause della perdita di competitività delle aziende in esso localizzate nonché, di conseguenza, del livello di benessere dell'intera collettività.

Keywords: aziende sommerse, sviluppo, competitività

JEL: M13; M19; O31

1. L'ECONOMIA SOMMERSA: UNA QUESTIONE SEMPRE ATTUALE

È ampiamente consolidato, nella letteratura economica e manageriale, che per un efficace ed efficiente funzionamento i sistemi economici di stampo capitalistico richiedano la presenza un apparato di norme e istituzioni atte a disciplinare il comportamento dei vari soggetti economici che vi appartengono; a cominciare dalle aziende e dai lavoratori. L'obiettivo è garantire che, pur nell'ottica di una libera operatività nei mercati, tali sistemi consentano, in contemporanea, il perseguimento dell'interesse individuale come di quello collettivo attraverso un costante miglioramento della qualità e quantità dei beni e servizi disponibili.

Sono state così create e continuamente modificate e modellate in base alle specifiche esigenze, agli obiettivi di policy ed alle situazioni congiunturali, una serie di regole e norme che sovrintendono l'azione delle unità economiche e dei loro interlocutori nelle arene competitive, nazionali ed internazionali; a tutela della concorrenza, del sistema fiscale, previdenziale ed infortunistico ed a sostegno dell'imprenditorialità, delle opere d'ingegno e così via. Il tutto, chiaramente, allo scopo di agevolare i processi innovativi, il progresso e miglioramento tecnico e tecnologico, la libera iniziativa e l'intraprendenza nonché la propensione al rischio da parte degli agenti economici; in una parola l'*imprenditorialità*. Intesa quale capacità di gestire validamente aziende esistenti e/o di avviare altre unità economiche con elevata probabilità di sopravvivenza, oggi giorno l'imprenditorialità è pressoché unanimemente considerata la principale risorsa territoriale in grado di assicurare il benessere e lo sviluppo di un contesto economico.

Il suddetto insieme delle norme presenti attualmente nell'economia formale, tuttavia, in particolare nelle economie più sviluppate, risulta estremamente complesso ed anche altamente instabile, ovvero soggetto a continui cambiamenti, sì da rappresentare una sempre più rilevante fonte di costi e vincoli (ad es. *transaction and compliance cost*) che vanno ad assommarsi agli altri innumerevoli oggetti di costo sottesi al normale procedere dei processi aziendali. A fronte di ciò, una quota non trascurabile di aziende è indotta a sfuggire ai meccanismi istituzionali per rifugiarsi in una dimensione in cui prevalgono transazioni di tipo informale e l'inosservanza dei vincoli di legge: il cosiddetto "sommerso". Esiste anche una seconda tipologia di sommerso alimentata da circostanze non direttamente riconducibili a calcoli di convenienza quanto, piuttosto, a fattori socio-culturali interconnessi al *capitale sociale* laddove, ad es. nelle piccole comunità, le modalità relazionali individuali supportano prevalentemente transazioni economiche informali.

In ragione del rilievo raggiunto da questi due aggregati, le dinamiche del sommerso sono da tempo motivo di indagine e preoccupazione da parte di governi ed organismi internazionali. Si ritiene, infatti, che nel complesso la presenza di una vasta quota di economia non dichiarata si rifletta negativamente sul benessere collettivo. Ciò tanto in termini diretti, attraverso la perdita di introiti fiscali, dei contributi previdenziali nonché delle usuali "protezioni" dei lavoratori, quanto indiretti; ad es. con la diffusione di una cultura d'impresa estranea ai principi della dottrina aziendalistica, con la distorsione delle regole della concorrenza all'interno di un paese e tra paesi o con l'agevolare le attività criminali.

In effetti, l'operare al di fuori delle regole fiscali e contributive tende ad innescare una spirale perversa allorché determina una riduzione delle entrate per lo Stato, il quale a sua volta dovrà limitare l'offerta di servizi pubblici (o aumentare la pressione fiscale) che incidono sulla competitività aziendale (ed il *well-being* sociale), incentivando ulteriormente l'ingresso nell'economia informale ed illegale. Viene, altresì, a mancare una corretta conoscenza degli aggregati di contabilità nazionale; aspetto che rende più incerta la ponderazione degli interventi di policy.

In funzione di quanto sopra, con riferimento alla realtà nazionale, nel presente lavoro si intende sostenere che la dinamica dell'economia sommersa, che le indagini quantitative concordano nello stimare con un trend crescente, più che essere un effetto della carenza competitiva delle aziende e della conseguente assenza di alternative occupazionali regolari, appare una delle principali cause che ostacola i processi di miglioramento delle unità economiche e la correlata domanda di lavoro. La dimensione nascosta dell'economia, cioè, è anzitutto un fattore che inibisce i tentativi di sviluppo del sistema economico nazionale. Una situazione presumibilmente ancora più visibile nell'attuale periodo congiunturale caratterizzato da una crisi economico-finanziaria di inaudita gravità.

Il contributo si articola come segue. Nel par.2 si ricorda brevemente il concetto di economia sommersa, mentre nel par.3, riportate alcune consistenze quantitative, si rimarcano i benefici e costi che alimentano il fenomeno. Nel par.4 si evidenziano gli effetti negativi dell'economia informale sui processi di miglioramento delle aziende

inquadri nell'ottica dello sviluppo integrale. Seguono delle considerazioni conclusive (par.5).

2. SUL CONCETTO DI ECONOMIA SOMMERSA

Tra gli analisti economici c'è stata per molto tempo una certa discordanza sulla definizione di economia sommersa come sulle procedure e metodologie di rilevazione, rappresentazione e quantificazione del fenomeno; tanto più sull'utilizzo e valutazione dei riscontri sotto il profilo economico o politico. In passato, pertanto, spesso le analisi del "sommerso" sono state trascurate o slegate tra loro proprio per la mancanza di fonti attendibili. Ne è una riprova il proliferare di definizioni e modelli di indagine, che non sempre hanno aiutato a capire natura e confini del fenomeno.

Un esempio di tale eterogeneità la si ritrova nell'abbondanza di termini usati nella letteratura specialistica: economia "ombra" (*shadow*), "sotterranea" (*underground*), "nera/grigia" (*black/gray*), "non registrata" (*unrecorded*), "non ufficiale" (*unofficial*), "informale" (*informal*), "non osservata" (*unobserved*), "clandestina" (*clandestine*), "secondaria" (*secondary*), "parallela" (*parallel*). Tutte perifrasi con le quali si intende rappresentare il generico insieme delle attività economiche e delle transazioni che si sottraggono alle rilevazioni ufficiali della contabilità nazionale, alla misurazione del prodotto interno lordo ed alle normative fiscali di un paese.

In tempi più recenti, tra gli inquadramenti ai quali si è spesso ricorso uno qualifica il sommerso come "quella produzione di beni e servizi *market-based*, sia legale che illegale, che sfuggono alle rilevazioni nelle stime ufficiali del PIL" (Smith, 1985); l'altro, più attuale, come "l'insieme delle attività economiche correntemente non rilevate, che contribuiscono al calcolo ufficiale del PIL" (Schneider, 2000). Nonostante si tratti di definizioni alquanto immediate che, come tali, non chiariscono del tutto gli ambiti di riferimento, la nozione del "passaggio" attraverso il mercato è reputata un aspetto chiave nel discernere tra attività suscettibili di rilevazione e non.

Dagli anni '90, specialmente nell'ambito dei paesi dell'OCSE, si è ricercata una comparabilità transnazionale degli aggregati stimati da parte dai diversi istituti nazionali di statistica. Sicché, grazie alle determinazioni del sistema internazionale dei conti nazionali (SNA93) e del successivo aggiornamento del sistema europeo (SEC95), si sono ottenuti significativi chiarimenti sul concetto di "economia non osservata" (Calzaroni, 1998).

Una tra le più diffuse tassonomie articola l'economia non (direttamente) osservata in tre principali aree. Una distinzione che nella realtà operativa trova spesso scarso riscontro, nonostante sia foriera di fondamentali differenze.

- 1) *Economia informale*: riflette un fenomeno antico, molto complesso, di difficile definizione ma anche diffuso in tutto il mondo fino all'avvento del capitalismo e dell'organizzazione di mercato (ad oggi con incidenze tra il 50 e l'80% nei paesi meno sviluppati), allorché si è introdotto il principio e la pratica della formalizzazione legale dei rapporti economici. Essa fa riferimento ad attività

caratterizzate da basso livello di organizzazione, scarsa o nessuna divisione tra lavoro e capitale, relazioni industriali basate per lo più sull'occupazione occasionale, vincoli di parentela o legami personali in contrapposizione alla formalizzazione contrattuale. Inoltre, fondata sul singolo individuo o sull'operato di gruppi informali di aiuto reciproco che effettuano una prestazione minima nel campo del commercio, dei servizi alla persona o della famiglia, presenta una natura di forte precarietà. Queste attività (in prevalenza produzione per l'autosufficienza o per il piccolo commercio, artigianato, riciclaggio di materiali di scarto... ma anche microcredito) si caratterizzano per rapporti occasionali regolati, come detto, da relazioni intersoggettive che non mirano primariamente ad evadere dalle imposizioni fiscali o dagli obblighi normativi, quanto ad assicurare una più semplice ed immediata risoluzione di un fabbisogno. La loro organizzazione, non a caso, si basa su rapporti e regole comportamentali risalenti a tradizioni, riti o credenze non scritte, avulse alle leggi vigenti, non controllabili o sanzionabili dalle autorità pubbliche (Lucifora, 2003).

- 2) *Economia illegale o criminale*: comprende quelle attività proibite per legge o che pur legali non risultano più tali se esercitate da persone non autorizzate (come l'esercizio di una professione senza il previsto titolo o l'iscrizione al relativo ordine). Rispetto a quella *informale*, l'*economia illegale* non sorge da processi direttamente ascrivibili allo sviluppo economico o a comportamenti sociali, ma mira a perseguire risultati economici che implicando dei reati, a volte anche gravi, in violazione del codice penale (traffico di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione e del lavoro minorile...), con o senza un mutuo consenso tra compratore e venditore (ad es. la cessione di droghe o di merce rubata rispetto all'estorsione ed il furto). Un'attività illegale può, così, essere di tipo produttivo ed avere un impatto sulla stima del PIL, o di tipo redistributivo, senza la creazione di valore aggiunto. Quantunque il peso delle attività criminali sia quantificato, almeno in Italia, al 10,9% del Pil, con una prevalenza del 12,5% nel Centro-Nord rispetto al 7,3% del Mezzogiorno (Santoro, 2012),¹ tale consistenza non è, al momento, inserita nei conti dei paesi dell'Unione Europea per via dalla disomogeneità (alcune attività sono legali in alcuni paesi ma illegali in altri) ed incertezza delle stime che ne limiterebbero la comparabilità. Il settore informale, invece, risulta d'importanza limitata manifestandosi, come accennato, quasi esclusivamente nelle branche economiche del primario, delle costruzioni e di alcuni comparti del terziario tradizionale.

¹ Tale differenziazione territoriale non deve sorprendere perché "l'utilizzo di contante per transazioni illegali riguarda specificamente attività criminali - traffico di stupefacenti e prostituzione - che, pur avendo "centri decisionali" localizzati prevalentemente al Sud, per effetto della mobilità delle risorse della criminalità organizzata e della concentrazione del "mercato al dettaglio" per questi beni e servizi nelle aree più ricche del paese, trovano una diffusione più intensa nelle province del Centro-Nord" (Santoro, 2012: p.18).

- 3) *Economia sommersa*: è costituita dalla produzione legale di cui la pubblica amministrazione non ha conoscenza per diverse ragioni legate all'evasione fiscale o dei contributi sociali, alla inosservanza di precetti di legge (ad es. sul salario minimo, l'orario di lavoro, la sicurezza...) od amministrativi, come nel caso della mancata compilazione dei questionari statistici o di altri moduli burocratici. Il *sommerso tout court*, vale a dire, include quegli "aspetti dell'economia del Paese che, pur essendo legali nei fini, non sono dichiarati, in tutto o in parte, ai pubblici poteri" (CNEL, 2001, pag.7). Esso, pertanto, si distingue dalla suddetta *economia criminale* giacché rappresentativa della produzione di beni e servizi da parte di soggetti che volontariamente o per ragioni di necessità evadono gli obblighi fiscali e parafiscali, non rispettano le leggi e le regole oppure che compilano in modo inesatto i moduli amministrativi ed i questionari statistici, consciamente od inconsapevolmente.

Si parla, dunque, di *sommerso economico* se si fa riferimento alla precipua volontà di non rispettare norme di legge, oppure di *sommerso statistico* quando le attività non sono rilevate per ragioni legate alla compilazione dei questionari o riconducibili alla struttura del sistema produttivo; ad es. se caratterizzato da un elevato numero di piccolissime imprese di difficile individuazione, monitoraggio e classificazione. Tra queste ultime rientra l'ardua rilevabilità di liberi professionisti, collaboratori, consulenti, forme di commercio ambulanti... che limitano il grado di affidabilità e copertura dei registri e delle liste sulla cui base sono effettuate le rilevazioni ed elaborazioni. La mancata compilazione dei questionari può dipendere anche dall'inefficienza del sistema statistico; ad es. per l'incompletezza degli archivi.

Un'ulteriore distinzione del sommerso concerne il *sommerso di impresa* e quello *di lavoro*. Nel primo caso si fa riferimento ad un'attività economica completamente o parzialmente sconosciuta al fisco e/o agli enti previdenziali ed alle statistiche ufficiali. Si parla di "attività economica" ma non di *azienda* in quanto, tra le *condizioni di esistenza* di queste ultime in adesione alla *mission* che le accomuna, ovvero di raggiungere un crescente livello di soddisfacimento dei mutevoli e sempre più complessi bisogni umani, rientra il riconoscimento giuridico da parte di un'autorità istituzionalmente abilitata. Circostanza che, ovviamente, non si verifica per chi si nasconde agli enti della pubblica amministrazione che dovrebbero sovrintenderne l'operatività.² Nel *sommerso di lavoro*, invece, associato in tutto o in parte al

² La disciplina dell'economia aziendale, almeno nella concezione italiana, poggia sulla fondante ed indiscussa nozione che vuole l'azienda quale un *istituto diretto a perdurare che, per il soddisfacimento dei bisogni umani, ordina e svolge in continua coordinazione la produzione o il procacciamento o il consumo della ricchezza* (Zappa, 1956: pg.37). A fronte delle proprie mutevoli esigenze, cioè, l'uomo ha pensato, individuato e realizzato dei "luoghi" privilegiati per la sistematica produzione di beni e/o erogazione di servizi denominandole *aziende* (Catturi, 2003), attribuendogli il ruolo di *cellule vitali dell'intero ordinamento economico* (Zappa, 1956: pg.166). Un ordinamento, quest'ultimo, evolutosi nei secoli onde offrire un utilizzo sempre migliore delle risorse disponibili, scarse per definizione, al fine di compiere la *missione* aziendale.

sommerso d'impresa, l'irregolarità può consistere nella totale assenza di un rapporto formalizzato ovvero in una regolarità solo formale a fronte di un salario e condizioni lavorative diverse da quelle contrattuali o previste per legge, nonché per la sotto-dichiarazione di una parte della prestazione professionale.

In realtà sono limitati, ma nient'affatto rari, i casi di organizzazioni economiche *forprofit* che non siano quantomeno registrate, con un minimo di contabilità, che utilizzino solo lavoratori al nero, non titolari di qualche contratto di fornitura di servizi essenziali. Sono, invece, ben numerose le imprese parzialmente sommerse che occultano una parte del fatturato e del valore aggiunto, ma soprattutto dei profitti e che impiegano sia lavoratori regolari sia in nero (in specie immigrati).

3. CONSISTENZA E CARATTERIZZAZIONI DEL FENOMENO

Nonostante le difficoltà di misurazione, si stima che l'economia sommersa copra una quota tutt'altro che marginale dell'economia internazionale (l'ampiezza media è superiore al 10% nei paesi OCSE) e che per di più, almeno nell'U.E., evidenzi un costante aumento a tassi ben più elevati dell'economia ufficiale. In Italia, secondo la Banca d'Italia (Ardizzi *et al.*, 2012) che ha analizzato i flussi di denaro contante nel quadriennio 2005-2008, l'economia inosservata (evasione più crimine) rappresenta il 31,1% del PIL, mentre nella UE si raggiungono i 2.000 miliardi di euro - Mld€ -; circa il 18% del PIL. Si tratta di 490 Mld€ che sfuggono alle statistiche ufficiali, 290 dei quali originati dall'evasione fiscale e contributiva e circa 187 dall'economia criminale.

Per la Corte dei Conti, che in luogo del valutare il sommerso in termini di imponibile considera il mancato gettito ed in particolare gli effetti perversi della corruzione sul funzionamento della pubblica amministrazione, l'evasione si attesta sul 18% del PIL; al secondo posto della graduatoria internazionale dopo la Grecia. Secondo l'Istat (2010), invece, nel 2008 il sommerso rappresentava tra il 16,3 e 17,5% del PIL, ossia tra 255 e 275 Mld€, ripartito per il 32% nel settore agricolo, il 12,4% nell'industria ed il 20,9% nei servizi.

La crisi economica insorta nel 2007 sembrerebbe aver accelerato l'espansione dell'economia non ufficiale, balzata di un buon 6,5% del Pil, mentre il sommerso globale è passato dal 24,6% al 31,1%. Il nero fiscale è, altresì, salito dal 15% al 18,5% del Pil e quello criminale dal 9,6% all'12,6% (Santoro, 2012). Ciò si spiega col fatto che la crisi ha provocato il deterioramento della fiducia e delle aspettative di imprese e famiglie nonché un inasprimento della tassazione ed un calo del potere d'acquisto, dunque della domanda; con ciò stimolando il ricorso al lavoro nero ed all'economia illegale in generale da parte di un numero crescente di aziende e lavoratori, anche sotto la spinta delle richieste dei consumatori con budget di spesa sempre più limitati.

Tale quadro trova ulteriore amplificazione in un recentissimo rapporto Eurispes (2012) secondo il quale l'economia sommersa avrebbe raggiunto i 540 Mld€ (35% del

Pil), dei quali circa 280 attribuibili al lavoro sommerso, 160 Mld€ di nero nelle imprese e 100 di economia informale. Il Pil criminale avrebbe, invece, superato i 200 Mld€. L'Eurispes, in sostanza, propone il ritratto di un'economia costretta a fare grande affidamento al sommerso per affrontare la crisi e nel quale l'evasione appare, in molti casi, un'opzione di sopravvivenza.³ Lo squilibrio tra entrate e uscite di cassa, tuttavia, conferma la presenza di una ricchezza familiare "non dichiarata", in assenza della quale anche le spese di normale amministrazione risulterebbero pressoché insostenibili. D'altronde non si tratta certo di una sorpresa; allorché si considerano i dati sui consumi delle famiglie italiane, costantemente superiori a quelli sui redditi dichiarati, in specie in talune macroaree, è pressoché spontaneo supporre che tali sistemi economici riescono a sopravvivere proprio perché ricorrono ad elusione ed evasione fiscale.

Nelle sue diverse forme, l'economia sommersa ha, comunque, conosciuto una significativa trasformazione. Se un tempo era composta da lavoratori a domicilio e microimprese familiari specializzate in singole lavorazioni, oggi appare la combinazione di componenti diversificate territorialmente e settorialmente, risultante del percorso di accompagnamento dei processi di crescita e di industrializzazione di diversi paesi: dall'esodo agricolo verso la città, sino alla modernizzazione e terziarizzazione dei sistemi produttivi (Lucifora, 2003). Analizzando la distribuzione e l'incidenza del sommerso nel sistema economico emerge, altresì, come esso sia più concentrato in alcuni comparti *labour intensive* caratterizzati dal ricorso esteso alle subforniture e dove i controlli sono resi più difficili dall'alto turnover del personale nonché dalla natura stagionale dell'attività; tra essi le richiamate agricoltura, edilizia, commercio al dettaglio, ristorazione, servizi domestici ed alle imprese.

Un sommerso, dunque, definibile post-industriale giacché caratterizzato da una chiara origine nei settori produttivi tradizionali, con una tendenza a disperdersi nell'economia del sociale e ad annidarsi nei settori a bassa produttività; ma anche un "sommerso povero", in quanto situato nelle aziende dei contesti economicamente più deboli della società e perché sempre più di ostacolo all'avvio di processi innovativi ed alla natalità aziendale (Zizza, 2002). Negli ultimi tempi, peraltro, si è diffuso anche nei settori più moderni ed innovativi tipici della cosiddetta "economia flessibile", dove l'utilizzo della tecnologia facilita la de-contrattazione e rende più arduo il controllo e sanzionamento delle irregolarità (Santoro, 2012). È anche per tale ragione se, come accennato, le riportate consistenze, già di per sé particolarmente ampie, mostrano un trend in costante aumento assoluto, ma anche relativo visto che a causa della crisi si contraggono le voci "regolari".

Pur con le dovute differenze, dunque, la presenza e diffusione del sommerso tra le nazioni indica che il fenomeno è fortemente radicato in molte economie avanzate per una serie di ragioni riconducibili sostanzialmente (Bovi, Castellucci, 2001; Roma,

³ In coerenza, un report della *Stratfor Global Intelligence* (2012, "The Paradox of Italy's Informal Economy"), sostiene che è grazie all'economia sommersa che l'Italia tiene testa alla crisi: "grazie a questo sistema fatto di evasione fiscale e lavoro nero incoraggiato da politici a caccia di voti, il Paese è molto più in salute di quanto appaia".

2001; Bovi *et al.*, 2002): alla crescita della pressione fiscale e della contribuzione sociale; all'intensità e complessità dei sistemi di tassazione e normativi in generale; all'eccesso di regolamentazione e burocrazia per l'attività d'impresa ed il mercato del lavoro;⁴ alla struttura industriale, laddove c'è una stretta correlazione inversa con la dimensione dell'impresa; alla tolleranza e comprensione da parte della popolazione; alla crescente domanda di servizi da parte delle famiglie (cura della persona e della casa, utilizzo del tempo libero...); alla "volatilità" della *new economy* che favorisce e introduce la possibilità di creare microaziende di servizi o consulenza addirittura prive di uno spazio fisico. In sostanza, pertanto, la variabilità del sommerso è collegata e sintetizzabile in tre gruppi di fattori:

- a) livello di sviluppo e struttura industriale del sistema economico, dove la realtà delle piccole imprese meno visibili e controllabili appare più propensa all'informalità;
- b) caratteristiche dell'*orgware*⁵ inteso quale insieme delle istituzioni di un'area, delle regole o norme che le definiscono, dei comportamenti concreti degli agenti economici e delle relazioni e interazioni reciproche fra questi elementi, che consente a molte aziende di insinuarsi in pieghe di mercato avulse dalle logiche concorrenziali o dal rispetto dei precetti legislativi ed etico-morali;
- c) substrato di accettazione culturale presente in un dato contesto territoriale.

Di là delle motivazioni, come ricordato le aziende operanti nell'ambito del sommerso presentano diversi gradi di irregolarità che spaziano dall'invisibilità *assoluta*, dove la mancata osservazione e rilevazione riguarda tanto l'attività economica quanto la forza lavoro, al sommerso *parziale* in cui l'azienda "sottodichiara" qualche esito del suo processo gestionale o il lavoratore una parte della sua prestazione. Il primo caso è sicuramente più grave, poiché si riferisce a situazioni in cui il sommerso è radicato nella struttura produttiva di un'area. Il secondo, tuttavia, è molto più diffuso, interessando le tante aziende che pur "osservate", per opportunità (o necessità) economica ricorrono od effettuano forniture e/o prestazioni senza dichiararle.

L'insieme delle elencate sfaccettature e caratterizzazioni rende improponibile una generalizzazione del problema dell'economia sommersa nonché la proposizione di eventuali strumenti omogenei finalizzati all'emersione. Senza un'approfondita analisi territoriale sulla natura e le determinanti, difatti, nessun tipo di prevenzione o sanzione può risultare efficace (Becchi, Rey, 1994; Caldora, Thomas, 2000). Ciò perché, come visto, da parte aziendale esiste un obiettivo complesso intreccio di fattori che spingono o costringono verso il sommerso, laddove spesso le parti interessate alla transazione sono incentivate a colludere per ripartirsi i possibili

⁴ Più indagini (ad es. Chiarini, Marzano, 2003; 2004) sottolineano la correlazione diretta tra l'andamento dell'economia sommersa e l'aumento della pressione fiscale e degli squilibri del mercato del lavoro (almeno in Italia).

⁵ L'*orgware* costituisce il quarto pilastro su cui poggia un sistema economico oltre l'*hardware* (le risorse materiali), l'*humanware* ed il *software* (la tecnologia e le capacità manageriali).

benefici *immediati* della non visibilità e trasparenza (Schneider, Enste, 2000).⁶ A ben vedere, tuttavia, le motivazioni del ricorso al sommerso hanno radici ancora più profonde.

4. IL SOMMERSO COME OSTACOLO ALLO SVILUPPO - INTEGRALE - DELLE AZIENDE

Nella letteratura aziendale e manageriale è acquisito che il livello di benessere, lo sviluppo e le prospettive di miglioramento di un territorio, economiche come umane, culturali e sociali, dipendono in modo rilevante dalla vitalità e dallo stato di salute del tessuto di aziende di ogni classe, tipo e natura che nascono e operano nel medesimo. A maggior ragione allorché un contesto territoriale non gode di rendite di posizione, smisurati giacimenti di materie prime, colonie da sfruttare, trasferimenti finanziari da parte di terzi o di credito illimitato. Solo laddove *ben gestite e governate*, tuttavia, le aziende divengono apportatrici di un contributo netto di benessere al contesto riferimento. Al contrario, ogni fallimento, perdurante criticità, evasione dagli obblighi materiali e morali determina dei danni: persone che perdono il posto di lavoro, banche con crediti inesigibili, fornitori non retribuiti per la loro commesse, territorio alterato, imposte non pagate, diffusione di una mentalità negativa sul concetto di azienda, interruzione dei circuiti virtuosi.

Si tratta, chiaramente, di definire cosa intendere per azienda ben gestita e governata. La mera *continuità*, infatti, non sempre è un parametro sufficiente allorché, come spesso accade, molte aziende riescono a perdurare in virtù di fattori esogeni estranei alla dottrina aziendale. Una situazione che determina dei *disvalori* sul contesto circostante e rallenta il perseguimento di condizioni di competitività per le altre aziende come per il sistema economico nella sua interezza. Quando ciò si manifesta in modo prolungato è plausibile finanche la diffusione di stereotipi culturali estranei ai precetti di una sana gestione aziendale con effetti ancora più nefasti. È per tale ragione che si sostiene la necessità, per le aziende, di perseguire uno *sviluppo* che ne contempli il consapevole ed armonico miglioramento quali e quantitativo, in un'ottica di sinergico e leale interscambio con l'ambiente esogeno ed i suoi sub-sistemi. Una tipologia di sviluppo che presuppone, cioè, la costante creazione di *valore* a beneficio di tutti coloro che in qualche modo partecipano alle dinamiche aziendali: la prospettiva dello *sviluppo integrale* (Sorci, 2005).

Laddove lo *sviluppo* di un'organizzazione economica è inteso come esplicativo della sua intrinseca capacità di assecondare la costante evoluzione dell'ambiente esogeno in virtù di opportuni cambiamenti in quello endogeno, per *sviluppo integrale* si fa riferimento ad un miglioramento qualitativo che ingloba, riconnettendosi alle tre

⁶ In effetti, nel breve periodo per le aziende è presumibile una perdita di competitività collegata all'aumento dei costi di produzione, per i lavoratori sussiste il rischio di perdere il lavoro o di vedersi contrarre il salario, mentre per i consumatori c'è la possibilità che i prezzi aumentino, anche se per prodotti migliori. Nel lungo termine, tuttavia, la situazione potrebbe capovolgersi, con la mortificazione di eventuali percorsi di miglioramento e sviluppo (v. par.4).

dimensioni che qualificano una delle più apprezzate definizioni di *successo* aziendale (Coda, 1984), sia lo sviluppo *economico* un'organizzazione economica - la creazione di valore dal punto di vista del proprietario -, sia quello *competitivo*, inteso come proiezione nel futuro delle competenze distintive, sia quello *sociale* o capacità di creare benessere per la collettività. Si tratta di un'accezione che sottende sia lo *sviluppo interno* e quello *relazionale* di un'azienda, laddove la prima locuzione fa riferimento all'espansione armoniosa e sincronica dei suoi molteplici organi o sottosistemi), mentre la seconda si riferisce al generico incremento di *valore* a beneficio della collettività nell'ottica della *mission* di soddisfare i bisogni umani, sia quello *sviluppo sostenibile* (o *ambientale*) correlato all'uso responsabile delle risorse naturali nei processi produttivi sì da non comprometterne l'utilizzo alle generazioni future,⁷ nonché lo *sviluppo imprenditoriale*, che considera i problemi di rinnovamento dell'impresa mediante l'avallo di iniziative innovative (Thomas, 2012).

Tali prospettive evolutive sono, altresì, collegate da rapporti di reciproco potenziamento per raggiungere il comune obiettivo della creazione di valore durevole (Vergara, 2008) e sebbene raramente riescono ad evolversi in parallelo, linearmente, esse sono comunque accomunate da una piena *consapevolezza*, da parte del management, sulla necessita di una loro coerente evoluzione (Fig.1). Lo *sviluppo integrale* è indicativo, perciò, del "vero", complessivo sviluppo dell'azienda; quello che, centrato su un approccio umanistico e comportamenti improntati all'etica ed alla responsabilità sociale in generale, scaturisce dall'interno della stessa come esito di una ricerca consapevole, continua, protratta nel tempo, operativamente gestita, pianificata/programmata e controllata in adesione ai principi-guida (Vermiglio, 2008).

FIGURA 1
Una raffigurazione dello sviluppo integrale delle aziende



FONTE: elaborazione dell'autore.

⁷ Il riuscire a raccordare questi tre richiamati percorsi di miglioramento combinando i processi aziendali endogeni con quelli dell'ambiente antropologico in cui è inserita, trova accoglienza nello *sviluppo eco-armonioso* (Catturi, 2009).

Ogni comportamento aziendale che devii dalla suddette prospettive non può che determinare l'insorgenza di disvalori o criticità per l'azienda nel medio-lungo termine, con effetti a valere per il sistema ambiente di riferimento. Tali comportamenti, difatti, per loro natura sono da connaturarsi come politiche di breve termine che, come tali, sono incompatibili con uno sviluppo basato su una pianificazione strategica di ampio respiro (La Rosa, 2010). Il ricorso al sommerso da parte delle imprese rientra nella fattispecie di situazioni che possono offrire una certa continuità all'impresa solo in un'ottica temporale delimitata; alla stregua di altri atteggiamenti aziendali miopi quali la ricerca estrema del profitto o del valore borsistico, il mancato coinvolgimento degli stakeholder nella gestione e nella ripartizione dei proventi dell'operatività aziendale.

Questi ultimi, a ben vedere, sono gli stessi motivi che gli studiosi di discipline manageriali ed aziendali adducono come co-generatori dell'attuale crisi-economico finanziaria (ad es. Caselli, 2007; Cavalieri, 2010; Vitale, 2010). Da questo punto di vista i principali motivi che spingono varie attività economiche o aziende a ricorrere al sommerso sono più propriamente riconducibili all'incapacità di raggiungere e/o mantenere adeguati livelli competitivi su scala internazionale. Si collegano a tale difficoltà di fondo anche le ragioni sottese al *downsizing* aziendale che, in adesione a rinnovate esigenze di flessibilità e costi, conducono all'esternalizzazione di fasi, processi e funzioni, come alla riduzione di peso delle attività manifatturiere nelle economie avanzate a favore dei comparti più innovativi.⁸ Contingenze, a ben vedere, correlate e conseguenti basilamente all'incapacità di perseguire vantaggi competitivi sostenibili di tipo *firm-specific*, nonché alla difficoltà del sistema-paese di garantire un *conducive environment* adeguato alle esigenze di aziende desiderose, appunto, di competere a livelli globale (vantaggi *country-specific*). Hanno, infatti, una decisa influenza sulla propensione ad agire in modo sommerso elementi del contesto ambientale quali: l'insufficiente dotazione di infrastrutture, l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche, l'arretratezza del settore dei servizi, la modesta preparazione professionale della forza lavoro disponibile, l'inefficienza allocativa dei mercati, la mancanza di trasparenza ed informazione, la carenza di cultura d'impresa ed imprenditoriale, il ruolo svolto dai consulenti nei rapporti con le amministrazioni pubbliche (Becchi, Rey, 1994). La supposizione suddetta è, in realtà, una questione ben nota, pur tuttavia spesso dimenticata. Già da tempo autorevoli esperti (ad es. Schneider, Enste, 2000) hanno ammonito che poiché il sommerso non è dovuto solo a fattori fiscali, gli incentivi e disincentivi di natura economica hanno difficoltà a modificare le scelte di imprenditori e consumatori ed anche le politiche per l'emersione non riescono ad incidere facilmente sull'implicita (talvolta forzata)

⁸ Ciò spinge le aziende irregolari ad adottare approcci differenti verso il sommerso. In funzione di quanto detto una possibile classificazione è in aziende: *trasgressive* del tutto visibili e conformi alle norme ma con elevata propensione ad evasione ed elusione fiscale e contributiva; *minimaliste*, che rispettano i requisiti di regolarità ma utilizzano una quota di forza lavoro totalmente in nero; *mimetiche*, del tutto sommerse che non hanno una sede visibile; il *formicaio* di micro unità o lavoratori individuali che usufruiscono di una bassissima visibilità (Santoro, 2012).

alleanza fra imprenditore e lavoratore dovuta all'eccesso di offerta nel mercato del lavoro e alla scarsa concorrenzialità dell'unità economica.

All'opposto, la presenza del sommerso agisce, in negativo, sulla stessa capacità competitiva delle aziende; siano esse regolari od irregolari. A fronte dei possibili descritti vantaggi, difatti, le imprese rischiano quantomeno di incorrere nel previsto apparato sanzionatorio. Di là di quest'effetto deterrente i cui esiti, a dire il vero, appaiono assai blandi nel contrastare già la sola economia criminale (ad es. Zamagni, 1993; Masciandaro, 1999; Marselli, Vannini, 1999), il sommerso d'impresa nelle sue varianti produce ben più rilevanti conseguenze che vanno dalla distorsione delle logiche concorrenziali di mercato a scapito delle aziende regolari, agli eccessi di ribasso negli appalti pubblici e dalla diffusione delle condizioni generali di insicurezza all'aumento dei livelli di esclusione sociale indotta dall'afflusso sul mercato sommerso di soggetti in parte protetti (cassintegrati, lavoratori in mobilità...), che rende ancora più difficile lo sbocco lavorativo per i disoccupati (Lucifora, 2003).

Per di più, non potendo accedere al sistema finanziario legale o anche ad eventuali agevolazioni a favore dell'innovazione e del cambiamento tecnologico, le attività sommerse hanno trascurabili capacità innovative e potenzialità di espansione, determinando così un freno allo sviluppo economico dell'area in cui sono localizzate. Ma i costi di tipo "privato" del sommerso sono una parte marginale rispetto a quelli "sociali" o dell'intero sistema delle aziende presenti in un'area.

L'impresa sommersa, infatti, esercita una concorrenza sleale nei confronti delle imprese regolari anche con riferimento ad una distorsione del sistema dei prezzi, tra cui naturalmente il costo del lavoro e priva di tutela e garanzie i dipendenti (sicurezza del posto, possibilità di carriera professionale e retributiva...). Il sommerso altera, altresì, il computo di importanti indicatori economici – quali il PIL, il tasso di disoccupazione o l'inflazione – impedendo una corretta valutazione dello stato di salute dell'economia, squilibrando il sistema di previdenza e protezione sociale, nonché riducendo il numeratore del rapporto sulla quantità e qualità dei servizi pubblici offerti dallo Stato.

D'altronde è già stato ampiamente verificato come l'economia sommersa, proprio tramite l'azione sui livelli competitivi aziendali, sia negativamente correlata al grado di sviluppo del paese; come al tasso di partecipazione della forza lavoro e all'intensità di utilizzo della stessa, mentre la correlazione è positiva con il tasso di disoccupazione, l'ineguale distribuzione del reddito nella società, il prelievo fiscale diretto, la regolamentazione dell'attività economica, il livello di corruzione e l'esclusione sociale (Marselli, Vannini, 2000; Lucifora, 2003). Viceversa, recenti indagini (ad es. Caruso, 2008) mostrano che contribuisce a ridurre il sommerso una sana attività imprenditoriale di tipo innovativo, cioè basata sulla ricerca della produttività, l'apertura alla concorrenza internazionale, la qualità del capitale umano e sociale, validi sistemi del credito e di incentivazione.

Evidenze che impongono ai policy maker, da un lato la proposizione di azioni dirette a sostenere l'affrancamento dello *spirito imprenditoriale* dalle pastoie delle ridondanze burocratiche e regolamentari, avversando la formazione e presenza di

rendite a vantaggio di pochi gruppi di interesse (Schneider, 2010). Dall'altro lato di sostenere la diffusione di un'adeguata cultura d'impresa e di proporre interventi formativi differenziati finalmente in funzione delle "effettive" esigenze aziendali. Non di meno si rivelano sempre più opportune azioni tese a migliorare il *business climate* di operatività aziendale; sia a livello tangibile (dalla creazione di infrastrutture, all'accessibilità al credito), sia a livello intangibile (dal controllo del territorio, alla certezza sui tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni).

5. CONCLUSIONI

L'economia sommersa rappresenta un elemento strutturale del sistema economico e sociale italiano che ha raggiunto significative consistenze quantitative. Nelle varie indagini finora condotte, tuttavia, ancora manca una circostanziata ed univoca identificazione sulla sua genesi, come delle molteplici cause (fisiologiche, di riduzione dei costi, per le condizioni di arretratezza dell'organizzazione sociale...) che spingono le aziende ad operare in modo nascosto o seminascosto nonché sulla consistenza tipologica e motivazionale delle realtà produttive operanti al nero. Tantomeno sul loro effettivo "desiderio" di emersione. Una distinzione quanto mai opportuna per comprendere fino a che punto il ricorso al sommerso sia la causa e non, piuttosto, una conseguenza della debole competitività che attanaglia molte parti del sistema produttivo nazionale.

Propedeutico alla proposizione di eventuali strumenti di emersione, vale a dire, sarebbe opportuno riuscire a discernere le aziende che lavorano parzialmente al nero da quelle che agiscono principalmente o sistematicamente in modo sommerso e che quindi formalmente non esistono. Ancora, andrebbe compreso quante aziende ricorrono al sommerso perché incapaci di reggere altri tipi di competizione se non sui costi, perché timorose della visibilità, oppure perché intendono speculare sul mancato pagamento di oneri fiscali a beneficio esclusivo della struttura proprietaria. Andrebbe precisata, inoltre, la componente delle microattività economiche a carattere individuale che nascono perché gli pseudo imprenditori non hanno alternative professionali o per integrare un magro salario regolare ed alle quali si associa un altissimo tasso di fallimento.

In molti casi, dunque, le attività economiche sommerse svolgono ancora oggi un ruolo di ammortizzatore sociale per un certo tipo di economia "frizionale" che riesce in tal modo ad alleviare i problemi occupazionali e reddituali. La precarietà della vita che conducono molte delle persone "obbligate" a lavorare al nero, siano essi imprenditori stretti tra committenti insolventi, le maglie di una miope burocrazia ed un sistema di imposizione fiscale pervasivo e oppressivo, oppure dipendenti alla ricerca di un reddito di sopravvivenza, meriterebbe ben altra considerazione. Potrebbero, di conseguenza, essere ingiuste molte delle accuse mosse da coloro che considerano il sommerso nella sua interezza frutto di una preordinata strategia per evadere le imposte e gli altri oneri previsti dalle normative.

In attesa di disporre di una simile tassonomia va, tuttavia, preso atto che un esteso sommerso danneggia l'insieme delle aziende, incluse le stesse attività economiche operanti in modo irregolare e distorce la cultura d'impresa ed imprenditoriale fondamentale risorsa di sviluppo e progresso economico di un territorio. Il sommerso, difatti, pur potendo anche essere una spontanea reazione nei confronti dei *gap* infrastrutturali di un'area e dei limiti comportamentali degli interlocutori istituzionali (incluso gli intermediari finanziari) che coinvolgono pressoché tutti i tipi di azienda di quel contesto, è per sua natura ostacolo all'innovazione, alla fertilizzazione territoriale, all'interscambio di *know-how* ed in generale ai processi di generazione e diffusione di quelle competenze di ordine superiore che nell'economia globalizzata costituiscono i presupposti della competitività a valere nel futuro; quali ad es. le *absorptive capabilities*, le *combinative capabilities*, le *dynamic capabilities* o la *network management*. Vale a dire dei processi di miglioramento e sviluppo aziendali.

Da quest'ottica l'economia sommersa appare fundamentalmente una causa della perdita di competitività aziendale e degli squilibri occupazionali; un'espressione delle difficoltà di un sistema economico. Una consapevolezza che deve far riflettere sul fatto che spinte accelerate sulla "regolarizzazione" senza un analogo sforzo sulla mentalità degli individui e la componente culturale, ad es. tramite misure punitive sempre più dure e coercitive, per quanto legittima aspirazione, rischiano di tradursi sostanzialmente nell'avallo degli squilibri strutturali; come quelli che spingono talune aree nazionali ad abbandonare le produzioni artigianali, talvolta ad alto valore aggiunto senza, peraltro, che siano pronte a rivolgersi verso realizzazioni ad alto contenuto tecnologico o prevedibile sviluppo futuro. Con ciò comportando la perdita non solo di flessibilità per molte economie locali, ma anche minandone la stabilità sociale.

Analizzare il fenomeno del sommerso anche dalla suddetta prospettiva sottende, dunque, il limitare l'attenzione sulle varie misure d'emersione, la cui efficacia, peraltro, finora è stata alquanto contenuta, a favore di interventi sul miglioramento del *business climate*. L'obiettivo è rendere, in prospettiva, la riduzione del sommerso un effetto pressoché automatico che potrebbe insorgere spontaneamente nella mentalità degli aspiranti imprenditori allorché intravedessero una premialità dell'operare in chiaro assicurata dal normale procedere dei meccanismi regolatori del mercato e non da artificiosi strumenti punitivi o di supporto.

Appare, di conseguenza, illusorio puntare solamente sulle politiche d'emersione per la soluzione dei problemi fiscali ed occupazionali nazionali. La riduzione del peso del sommerso e la contemporanea contrazione dell'evasione fiscale e contributiva si ottengono, in primo luogo, modificando il contesto nel quale opera l'impresa, ricercando uno sviluppo economico guidato dall'aumento della produttività dei fattori e dalla concorrenza. I *policy maker* dovrebbero, perciò, studiare ed attuare politiche atte a favorire anzitutto il miglioramento delle condizioni di efficienza, di equità e di funzionamento dei mercati.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARDIZZI G., PETRAGLIA C., PIACENZA M., TURATI G., 2012, "Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy", *Banca d'Italia*, Temi di Discussione, n. 864, dicembre.
- BECCHI A., REY G.M., 1994, *L'economia criminale*, Laterza, Bari.
- BOVI M., CASTELLUCCI L., 2001, "Cosa sappiamo dell'economia sommersa in Italia al di là dei luoghi comuni? Alcune proposizioni empiricamente fondate", *Economia Pubblica*, n.6, pp.77-119.
- BOVI M., HERMANN A., PAPPALARDO C., SICA F., 2002, "Il sommerso: cause, intensità territoriali, politiche di regolarizzazione", in ISAE, *Rapporto Trimestrale – Priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità*, n.9, pp.55-100.
- CALDORA A., THOMAS A., 2000, "Ipotesi interpretative sulla disoccupazione nel Mezzogiorno: il ruolo dell'economia sommersa", *Novus Campus*, n.4.
- CARUSO R., 2008, *Spesa pubblica e criminalità organizzata in Italia. evidenza empirica su dati panel nel periodo 1997-2003*, MPRA - Munich Personal RePEc Archive, Paper N.6861.
- CASELLI L., 2007, *Globalizzazione e bene comune. Le ragioni dell'etica e della partecipazione*, Edizioni Lavoro, Roma.
- CATTURI G., 2003, *L'azienda universale*, Cedam, Padova.
- CATTURI G., 2009, "Crescita e sviluppo aziendale: il quadro concettuale di riferimento", in *Ibidem* (Ed), *L'armonia della complessità. Dalla crescita allo sviluppo aziendale*, Cedam.
- CAVALIERI E., 2010, *Le nuove dimensioni dell'equilibrio aziendale*, Giappichelli, Torino.
- CENSIS, 2005, *Supporto conoscitivo ai servizi per l'impiego*, Roma.
- CHIARINI B., MARZANO E., 2003, "Tassazione, mercato del lavoro e dinamica dell'economia sommersa: alcune considerazioni basate sul Currency Demand Approach", *Working paper*, Università degli Studi di Napoli Parthenope.
- CHIARINI B., MARZANO E., 2004, Dimensione e Dinamica dell'Economia Sommersa: un Approfondimento del Currency Demand Approach, *Politica Economica*, n.3, pp.303-334.
- CNEL - COMMISSIONE POLITICHE DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI, 2001, *Rapporto sull'economia sommersa*, Roma.
- CODA V., 1984, "La valutazione della formula imprenditoriale", *Sviluppo ed Organizzazione*, n.82, pp.7-21.
- CODA V., 1985, "Valori imprenditoriali e successo dell'impresa", *Finanza, Marketing e Produzione*, n.2, pp.23-56.
- EURISPES, 2012, *L'Italia in nero. Rapporto sull'economia sommersa*, Roma.
- ISTAT, 2010, *La misura dell'economia sommersa*, Roma.
- LA ROSA F., 2010, "La dimensione socio-ambientale dello sviluppo integrale delle aziende : il ruolo delle piccole imprese meridionali tra società civile e criminalità organizzata", *Small Business/Piccola impresa*, n.1, pp.71-97.
- LUCIFORA C., 2003, *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino.
- MARSELLI R., VANNINI M., 1999, *Economia della criminalità. Delitto e castigo come scelta razionale*, UTET.
- MARSELLI R., VANNINI M., 2000, "Quanto incide la disoccupazione sui tassi di criminalità?", *Rivista di politica economica*, Vol. 90, n.10/11, pp.273-299.
- MASCIANDARO D., 1999, "Criminalità organizzata ed economia d'impresa in Italia", *Economia e Politica Industriale*, n.105.
- ROMA G., 2001, *L'economia sommersa*, Laterza, Bari.

- SANTORO A., 2012, "L'economia sommersa, politiche dell'emersione", Working paper, uniroma3.
- SCHNEIDER F., 2000, *The increase of the Size of the Shadow of 18 OECD-Countries: Some Preliminary Explanations*, Paper presented at the *Annual Public Choice Meeting*, April, pp.1-31.
- SCHNEIDER F., 2010, "The Influence of Public Institutions on the Shadow Economy: An Empirical Investigation for OECD Countries", *Review of Law and Economics*, Vol.6, n.3, pp.441-468.
- SCHNEIDER F., ENSTE D.H., 2000, "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", *Journal of Economic Literature*, Vol.38, n.1, pp.77-114.
- SMITH J.D, 1985, "Market Motives in the Informal Economy", in GAERTNER W., WENIG A. (Eds), *The Economics of the Shadow Economy*, Springer Publishing Company.
- SORCI C., 2005, "Verso la dimensione sociale dello sviluppo integrale delle aziende", in ZANINOTTO E. (Ed), *Presente e futuro degli studi di Economia Aziendale e management in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- THOMAS A., 2012, *L'orientamento allo sviluppo integrale nel governo dell'azienda*, Aracne, Roma.
- VERGARA C., 2008, "Programmazione, controllo e sviluppo integrale delle aziende", in AA.VV, *Lo sviluppo integrale delle aziende*, Collana di studi economico-aziendali del CUSA, Giuffrè, Milano.
- VERMIGLIO F., 2008, "Gli strumenti di rappresentazione dello sviluppo integrale delle aziende", in SORCI C. (Ed), *Lo sviluppo integrale delle aziende*, Collana di studi economico-aziendali del CUSA, Giuffrè.
- VITALE M., 2010, *Passaggio al futuro. Oltre la crisi attraverso la crisi*, EGEA, Milano.
- ZAMAGNI S., 1993, *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, Il Mulino, Bologna.
- ZAPPA G., 1956, *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, Giuffrè, Milano.
- ZIZZA R., 2002, "Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano", *Banca d'Italia*, Temi di Discussione, n. 463, dicembre.

PARTE V

MODELLI TEORICI E CONFRONTI INTERNAZIONALI

NON-OBSERVED ECONOMY AND PUBLIC GOVERNANCE IN EU COUNTRIES*

Abstract. *L'economia non osservata e la Governance pubblica nei paesi Europei.* Il presente contributo propone l'utilizzo di un modello ad equazioni strutturali (SEM), nella formulazione Partial Least Squares (PLS) Path Modeling (PM), finalizzato alla valutazione dell'impatto degli interventi governativi sull'economia sommersa (SE) nei paesi Europei, sebbene sia noto che la metodologia SEM di tipo LISREL è predominante nella quantificazione della SE. È altresì proposta una disamina delle connessioni tra SE ed evasione fiscale, alla quali la recente letteratura ha dedicato grande attenzione. Il contributo offre diversi spunti di riflessione inerenti le dinamiche della SE nonché le implicazioni politiche connesse.

Keywords: Shadow economy; non-observed economy; structural equation model partial least squares; tax evasion; tax compliance

JEL: O17; E26; H26

1. INTRODUCTION

The National Accounts (NA) are the main instrument for observing the economy as a whole, economic growth and macroeconomic policy. International organizations, analysts and policy makers pay great attention to the evolution of the Gross Domestic Product (GDP) and other NA variables such as final consumption, capital investment, savings, etc. The NA figures are highly dependent on the quality of the statistical system that exists in a given country not to mention the quality of the NA is not the same in all countries.¹

These concepts introduce the Non-Observed Economy (NOE) as a borderline component which needs to be considered to draw a line between what should be included in the NA production and what to exclude. The NOE is connected with activities that have not directly been observed and measured.² It involves both highly developed countries as well as developing countries and there is no unique standard NOE method applied internationally. Thus, it is not surprising that estimates from different studies vary widely. Several methods or a combination of methods are

* An earlier version of this paper was presented during the workshop “*Causes and effects of the shadow economy and illegal activities: international comparison and options for economic policy*”, November 2012, University of Naples “Parthenope”, Italy.

¹ Among others, Eurostat and the United Nations (UN) Statistics Division organised in 2008 the following relevant international conferences related to this issue “*International outreach and coordination in National Accounts for sustainable growth and development*” (Eurostat, 2012B).

² In detail, the NOE includes the following activities: underground production, informal activities (including those undertaken by households for their own final use), illegal activities and other related statistical estimation problems (OECD, 2002; UNECE, 2008).

usually applied to the NOE depending on the characteristics of each country (Buehn and Schneider, 2012; Blades, 2011; Dell'Anno and Piirisild, 2007). The NOE cluster contains a wide range of activities, also including the well-known Shadow Economy (SE).³ In this paper, the authors refer to the more narrow definition of the SE: “*The SE includes all market-based legal production of goods and services that are deliberately concealed from public authorities for the following reasons: (1) to avoid payment of income, value added or other taxes, (2) to avoid payment of social security contributions, (3) to avoid having to meet certain legal labour market standards, such as minimum wages, maximum working hours, safety standards, etc., and (4) to avoid complying with certain administrative procedures, such as completing statistical questionnaires or other administrative forms*” (Schneider *et al.*, 2010). The extent, impact and structure of the SE vary considerably from country to country, depending on many aspects: structure and development of economy, legislation, organization of the national statistical system, political interest, etc. (Eurostat, 2012A). In past years, researchers have adopted various methods to measure SE components (Tanzi, 1980; Frey and Weck-Hanneman, 1984; Pissarides and Weber, 1989) and recent literature contains more sophisticated models proposed by Brambila Macias (2008), Elgin and Oztunali (2012), Orsi *et al.* (2012).⁴ Some of them have been undertaken to address concepts, definitions and methods to identify a framework in order to ensure that the SE is measured systematically, potential areas are covered, and no activities are counted twice. Furthermore, many international conferences have taken place where empirical results for the study of the phenomenon have been presented.⁵ Various factors have been found to be related to the SE: the intensity of regulations (Fenn and Veljanovski, 1988; Tanzi, 1999; Giles, 1999); the relationship with corruption (Hindriks *et al.*, 1999; Johnson *et al.*, 1997; Choi and Thum, 2005); the public governance (Mimicopoulos *et al.*, 2007; Hwang and Akdede, 2011); the impact of several regulation indices (Enste, 2010; Singh *et al.*, 2012) and an appropriate law system (Pickhardt and Sarda, 2011).

The present paper examines different aspects of government interventions in terms of their impact on the SE. The authors consider thirty-two countries: twenty-seven EU countries and Croatia; three EU candidate countries (Iceland; Serbia; Turkey) and Bosnia and Herzegovina (EU potential candidate). The aim of this contribution is to

³ Among others, Fortin *et al.* (2010) defined the SE as “...a very natural reaction of individuals seeking to evade the constraints and costs that the government imposes on exchanges in the form of taxation, income security and regulations”.

⁴ One possible criterion of model classification considers the following three different approaches: direct, indirect, and model approaches (MIMIC). Schneider and Enste (2007) give a comprehensive overview of the approaches to estimate SE activities. Even though this introduction refers to various articles coming from literature, it does not review the literature comprehensively.

⁵ On this issue, the following international conferences deserve to be mentioned: “*Shadow economy, tax policy and labor markets in international comparison*”, Potsdam (Berlin), April 2010; “*The shadow economy, tax evasion and money laundering*”, Muenster, July 2011; “*Causes and effects of the shadow economy: MENA and Mediterranean countries versus rest of the World*”, Montecatini (Florence), March 2012.

add to the broad literature on the quality of government measures. An extensive empirical model is used to analyze the relationships among the SE and a data set of indicators from the mentioned EU countries. In detail, the authors propose an approach based on the Structural Equation Model (SEM) Partial Least Squares (PLS) Path Modeling (PM), even though the SEM-LISREL approach is largely predominant in studying the SE. In addition, policy implications are observed referring to *tax evasion (tax compliance and tax morale)* which growing empirical literature has insisted on in recent years.⁶ Among the dimensions that can be used to measure the SE, this contribution considers the following set of indicators: the *Wealth and development level*; the *Tax system level* and the *Institutional quality level*. Each set of indicators relates to three manifest variables. Details about variable definitions, summary statistics and data sources are provided in Table 1.

TABLE 1

Latent dependent variables, manifest variable definitions, summary statistics and data sources.

Latent variable name	Manifest variable definition (mean; standard deviation)	Code	Source
Shadow Economy	First reflective indicator - Corruption Perception Index, 2010 (4.17; 2.11)	CPI	I
	Second reflective indicator - currency to M2 ratio (0.40;0.15)	Curr_M2	II
Wealth and development level (wealth)	GDP per capita, PPP (constant 2005 international \$) (25424.18; 11517.61)	GDP_per_capita	II
	Gini coefficient (70.5;3.48)	Gini_Coeff	III
	Human Development Index (0.85; 0.05)	HDI	IV
Tax system level (taxsys)	Total tax rate (% of commercial profits); (41.71;11.75)	Tax_rate	II
	Social contributions (% of revenue) (32.38;10.57)	Scl_contr	II
	Extent and effect of taxation, 1-7 (best) (3.77; 0.81)	Effect_tax	V
Institutional quality level (insqlt)	Transparency of government policymaking, 1-7 (best) (4.24; 0.84)	Transp_g	V
	Burden of government regulation, 1-7 (best) (3.06;0.63)	Burden_gov	V
	Business freedom (79.06;10.66)	Bus_freed	VI

DATA SOURCES: I - Transparency international; II - World Bank; III – Eurostat; IV - Human Development Report Office; V - World Economic Forum; VI - The Heritage Foundation; See appendix for full description of each variable.

As for the remaining contents of the paper, section 2 reviews the background and and some model specifications. Section 3 concerns the theoretical consideration and data. Section 4 discusses the empirical results. And finally, section 5 summarizes the concluding remarks.

⁶ For instance, Kirchler *et al.* (2008) presented a useful framework which starts from the idea that the tax climate in a society can vary on a continuum between an “*antagonistic*” climate and a “*synergistic*” climate. In an antagonistic climate, taxpayers and tax authorities work against each other; in a synergistic climate, they work together. The synergistic climate can be characterized by the idea that tax authorities perform a service for the community, and they are a part of the same community the individual taxpayers belong to. Quite obviously, one or both climates related to the dimensions of the framework considered but it would be difficult to identify a clear causal relationship between them.

2. BACKGROUND

Overall, the conceptual background for the NOE may be seen as connected to the literature expressed in the following sources: UNECE (2008), Eurostat (2005; 2012A) and OECD (2002).⁷ An extensive consideration of the Currency Demand Approach (CDA) and of tax evasion is needed to better understand the relationship among the SE and its components. Thus, the following sections intend to clarify the overall meaning of the aggregates considered in this research and the model proposed.

2.1. *The currency demand approach*

It is common knowledge that the CDA is widely diffused. The monetary method was first presented by Gutmann (1977). The CDA method to estimate the SE is based on an econometrically estimated equation and it has been proposed through several variants.⁸ It is based on three main assumptions.⁹ The first is the reasonable assumption that cash is predominantly used because it leaves such transactions clandestine in the SE. The second assumption refers to the relationship between the SE and tax evasion. The third assumption relates to the velocity of illegal and legal money. As for the third assumption, critical reviews are provided by Breusch (2005). Likewise, Ahumada *et al.* (2007; 2008) have shown when the CDA provides coherent estimates and when the model needs a corrective procedure.¹⁰

In this contribution, the authors consider the ratio between currency and the intermediate monetary aggregate M2. The monetary methods for measuring the SE in all their variations are traditionally based upon “*domestic*” monetary aggregates. In recent years, there has been an increasing amount of evidence supporting the hypothesis that “*foreign*” currency is very often linked to the SE and that it is very

⁷ OECD (2002) is a handbook which suggests some methodological approaches to be followed to work with NA. Eurostat (2005; 2012A) publications deal with the current practices of EU countries and EU candidate countries (more details in Quintano and Mazzocchi, 2010). The UNECE (2008) refers to a survey undertaken by the UNECE Statistical Division on current practices of 43 countries in measuring NOE activities.

⁸ Gutmann did not use econometric estimates of the demand for currency. The method then evolved to the use of econometric tools in estimates made by Tanzi (1980), which are based on Cagan (1958).

⁹ The equation for the demand for currency considers various factors (legal factors and factors linked to tax evasion). Thus, the equation considers a currency which includes cash used for recorded transactions plus cash used for hidden transactions. The estimated equation of the demand for currency is useful to get the extra currency related to the presence of the SE. The stock of extra currency is finally converted into extra GDP.

¹⁰ In detail, Ahumada *et al.* (2007; 2008) have shown that the CDA provides coherent estimates only if the long run income elasticity of the demand for currency is equal to one ($\beta=1$). This is a crucial assumption in the CDA and it means that there is an equal velocity of cash circulation in both legal and underground economies. Therefore, when β differs from one, the model needs a corrective procedure. Pickhardt and Sarda (2011) applied this correction procedure to estimate the size of the SE in Germany.

difficult to measure the exact amount of cash in circulation in a particular country.¹¹ More details and criticism are presented in Feige *et al.* (2000), Feige (2003), Erdinc (2012).¹²

Furthermore, the results obtained from the currency approach are usually used as a calibration input in the MIMIC procedure when the aim is to estimate the size of the SE. More precisely, a disadvantage of the MIMIC model is that it produces only “*relative*” estimates of the size and development of the SE. Thus the CDA allows the research to transform the relative into “*absolute*” estimates (Schneider, 2012).

2.2. Tax evasion/compliance and tax morale

As for tax evasion, this paper refers to “*illegal and intentional actions taken by individuals to reduce their tax obligations*”. Tax evasion has important economic and social consequences. Firstly, it reduces public revenue; secondly, it creates horizontal inequality and finally, it imposes efficiency costs which can alter firms’ competition in the marketplace. Dabla-Norris and Feltenstein (2005) analyzed when an economy has to accept a tax evasion level as part of an acceptable tax program.¹³

Even though tax evasion is present in all economies, the extent of this phenomenon can vary significantly. In countries such as Italy where the tax system is predominantly based on personal income tax, tax evasion and the propensity of taxpayers to evade this personal income tax are estimated referring to two main approaches. The first is a macroeconomic approach in which the evasion level is estimated by comparing NA aggregate data with tax administration data (Bernardi and Bernasconi, 1997). The second approach is microeconomic in nature and compares data on incomes declared by taxpayers. With this approach, their tax obligations are compared with data on incomes collected through sample surveys on households (Fiorio and D’Amuri, 2005) and/or resulting from tax investigations (Bordignon and Zanardi, 1997). Using the sample surveys on households, one assumes that incomes declared in the mentioned surveys are more truthfully reported than those provided to the tax administration. In fact, usually the participation in these surveys is anonymous and voluntary, and not addressed to any specific auditing activity.

In general, the tax declaration decision is made under uncertainty. The reason is that failure to report one’s full income to the tax authorities does not automatically

¹¹ The concept used to indicate the replacement of domestic money by foreign money in any of its traditional roles, usually refers to “currency substitution” and “dollarization”. There is no consensus in economic literature about the concepts, and different authors have frequently employed them as synonyms, but each of the concepts denotes a different meaning.

¹² A detailed description of the various components included among the main determinants of the demand for currency are also provided in (Fischer *et al.*, 2004) and Pickhardt and Sardà (2006).

¹³ Designing alternative strategies to reduce tax evasion, Alm (2012) considered three categories: the first is the increase of the likelihood and the threat of punishment; the second is the provision of tax services; the third is to change the culture of taxation.

provoke a reaction in the form of a penalty. The taxpayer may declare his actual income or he may declare less than his actual income. This is a problem of tax compliance, and it is a problem as old as taxes themselves.¹⁴ Understanding the main determinants of tax compliance is an important political issue. Recently, contributions focusing on personal income tax compliance have significantly increased in literature and researchers have implemented various methods to measure tax evasion which is by its nature concealed (Zizza and Marino, 2012; Schneider, 2012; Pickhardt and Prinz, 2012).¹⁵ In monitoring compliance, the OECD (2004) refers to several obligations.¹⁶ The problem would be how a revenue authority decides which non-compliant behavior can be tolerated and which requires immediate action.

In the standard model of tax evasion, an individual receives a fixed amount of income “*I*”. The same individual pays taxes at rate “*t*” on every dollar “*D*” of income that is declared, while no taxes are paid on underreported income. The individual may

¹⁴ As for the compliance, it is important to know what is to be measured: evasion, avoidance, compliance or non-compliance (OECD, 2001). A related concept is tax “*avoidance*” (or reduction), by which individuals reduce their own taxes in a way that may be unintended by tax legislators but is permissible by law. Avoidance is typically accomplished by structuring transactions so as to minimize tax liability. In some cases, avoidance is encouraged by legislation by granting favourable tax treatment to specific activities in contrast to general taxation principles. From a legal standpoint, evasion differs from avoidance in being unlawful, and hence punishable.

¹⁵ Compliance concepts can be analysed from several points of view. Andreoni *et al.* (1998) sustained that tax compliance can be approached by using the following perspectives. Firstly, from the public finance point of view, tax compliance includes the notion of equity, efficiency and incidence. Secondly, from the law enforcement perspective, tax compliance involves questions related to the deterrent effects associated with penalties. Thirdly, from the organizational design point of view, the primary goal of a revenue authority is to collect taxes and duties payable in accordance with the law; tax administration should have strategies and structures in place to ensure that non-compliance of tax law be kept to a minimum. Therefore, the problem is how an authority - which has an imperfect monitoring procedure - can realize an efficient taxation pattern (OECD, 2004). Fourthly, from the labor supply standpoint, tax compliance refers to the fact that employment may vary in different degrees of possible evasion. Finally, from an “ethical” point of view, tax compliance involves several behavioral issues. The Internal Revenue Service (IRS, 1996) also refers to the technical noncompliance concepts. Keeping in mind that the “tax gap” is defined as the difference between how much federal income taxes households actually owe and what they report and pay voluntarily on a timely basis, the IRS refers to the following noncompliance concepts: the “*gross tax gap*” is defined as the amount of tax liability for a given tax year that is not paid voluntarily and timely; the “*net tax gap*” is defined as the gross tax gap minus the amount of tax collected for the tax year in question through enforcement. Both the gross and net tax gaps can be divided into three main components: the non-filing gap, the underreporting gap, and the underpayment gap. The *Taxpayer Compliance Measurement Program* is among the most reliable reports in the mentioned matter.

¹⁶ OECD (2004) states that all taxpayers have four broad categories of obligations and compliance essentially relates to the extent to which a taxpayer meets these obligations: registration in the system; timely filing or lodgement of requisite taxation information; reporting of complete and accurate information (incorporating good record keeping); payment of taxation obligations on time. If a taxpayer fails to meet any of the above obligations then they may be considered to be non-compliant and there are different degrees of non-compliance.

be audited with a probability “ p ” and the individual must pay a penalty at rate “ f ” on each underreported dollar if the underreported income is discovered. In this model, the declared income increases with an increase either in the probability of detection “ p ” or in the penalty rate “ f ”, which are connected to enforcement.¹⁷ An extensive theoretical analysis of this issue has been presented by Allingham and Sandmo (1972). They first applied to tax compliance the “*economics-of-crime approach*” proposed by Becker (1968).¹⁸ It would seem that their results would strengthen the concept that tax compliance depends on the level of enforcement while in reality the compliance cannot be explained entirely by this indicator due to its complexity, not to mention the fact that the countries considered have diverse tax systems. The puzzle of the economic theory of tax compliance is why people pay taxes not why they evade them. Indeed, the compliance decision must be effect in ways not fully captured by the basic economics-of-crime approach. The recent literature has stressed that tax morale (or the “*social norm of compliance*”) may be a key determinant in explaining tax compliance. Technically, tax morale is defined as “*a moral obligation to pay taxes*”.¹⁹ Since the 1990s, the issue of tax morale has increasingly attracted attention and it can generally be understood to describe the moral principles or values individuals hold to paying their taxes. Feld and Frey (2007) argued that tax compliance results from a composite interaction between tax morale and deterrence measures: citizens and the state develop their fiscal relationships according to a “psychological” tax contract that establishes fiscal exchange between taxpayers and tax authorities. Fortin *et al.* (2005) extend the standard tax evasion model by allowing for social interactions. Erard and Feinstein (1994) demonstrated the relevance of integrating moral sentiments into the models to provide a reasonable explanation of actual compliance behavior. Torgler and Schneider (2008) tried to link the high degree of tax compliance to tax morale. Torgler (2011) emphasized that knowledge of the causes and consequences of tax morale may lead to a better tax policy through better voluntary compliance. There is not an output variable for tax morale, like the size of the SE. Tax morale measures an individual’s “*attitude*” but not its “*behavior*”

¹⁷ In the standard model of tax evasion, $I_C = I - tD - f[t(I - D)]$ is the individual’s income if the underreporting is caught, while $I_N = I - tD$ is the individual’s income if the underreporting is not caught. $EU(I) = pU(I_C) + (1-p)U(I_N)$ is the expected utility that the individual maximizes using standard methods.

¹⁸ Allingham and Sandmo (1972) then debated on the fact that tax compliance depends on its expected costs and benefits. The benefits of tax non-compliance result from the individual marginal tax rate and the true individual income while the expected costs of non-compliance derive from deterrence enacted by the state. In the case of the SE, the individual marginal tax rate is obtained by calculating the overall marginal tax burden from direct and indirect taxes including social security contributions.

¹⁹ Among others, some authors define tax morale as “*a belief in contributing to society by paying taxes*” or “*the existence of an intrinsic motivation to pay taxes*” or as “*the motivation of a country’s citizens to pay taxes, in addition to legal obligations*” (Tekeli, 2011).

(Torgler, 2004; 2007).²⁰ Overall, according to the definition of the SE which also includes a measure of the extent of tax evasion,²¹ a negative correlation between the size of the SE and tax morale indicates the extent to which individuals' revealed actions are related to their attitudes about paying taxes. To this extent, a number of previous studies have investigated the correlation between tax morale and the size of the SE. For example, Alm and Torgler (2006) found a strong negative correlation in focusing on Europe and the United States.

2.3. SEM-PLS model specification

The empirical model used in this paper is based on the unobserved variables, by using a SEM-PLS. A SEM can be specified in terms of a set of matrix equations.

$$\mathbf{x} = \Lambda_x \xi + \delta \quad \text{Measured model for the latent independent variables}$$

$$\mathbf{y} = \Lambda_y \eta + \varepsilon \quad \text{Measured model for the latent dependent variables}$$

$$\eta = \beta \eta + \Gamma \xi + \zeta \quad \text{Structural model}$$

Each SEM model is composed of two sub models (Bollen, 1989; Kaplan; 2000): the *measurement* (outer) model and the *structural* (inner) model.²² The model is based on the path diagram (see Figure 1), and can be used to describe the relationships between the different parameters as described by Jöreskog and Sörbom (1996).²³ There are two approaches in estimating the parameters of SEM. The SEM-PLS approach (also known as PLS-PM) has been proposed as a *component-based* estimation procedure different from the classical *covariance-based* LISREL- type approach (Wold, 1975a, 1975b; Chin, 1998).²⁴ See Esposito Vinzi *et al.* (2010) for an extensive introduction to the SEM-PLS method.

²⁰ The World Values Survey (WVS) is a worldwide investigation of socio-cultural and political change collecting comparative data on values and belief systems among people around the world. Thus, several studies have used the WVS to generate a proxy for tax morale.

²¹ As stated in the introduction, the SE definition refers to “.....(1) avoid payment of income, value added or other taxes, (2) to avoid payment of social security contributions...”.

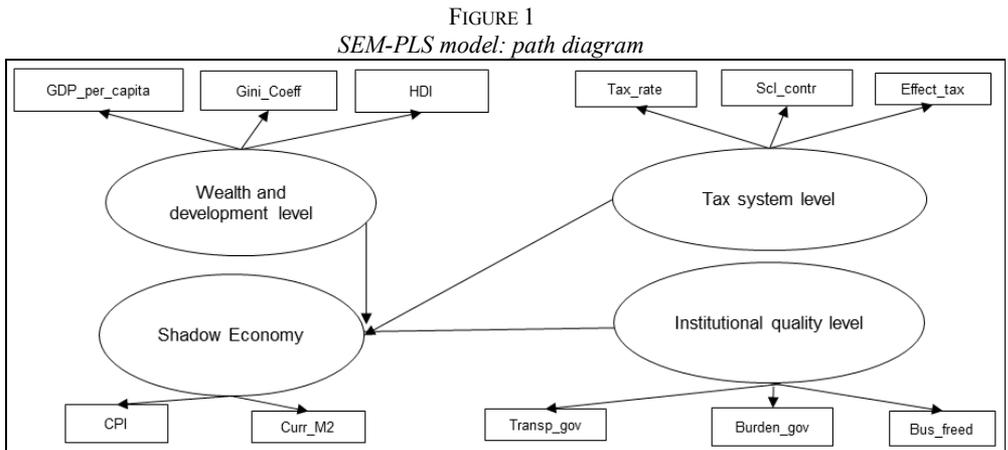
²² The measurement model concerns the way in which the manifest (or indicators or items) variables are linked to the corresponding latent variables. The structural model concerns the relationships among the latent variables.

²³ See Quintano and Mazzocchi (2013) for some specifications related to the measure of the size of the SE using the SEM-PLS model.

²⁴ The covariance-based model uses maximum likelihood-based estimations so that the discrepancy between the estimated and sample covariance matrices is minimized. In contrast, the SEM-PLS maximizes the explained variance of the endogenous latent variable(s) by estimating partial model relationships in an interactive sequence of Ordinary Least Squares (OLS) regressions.

3. THEORETICAL CONSIDERATION AND DATA

Given the definition, important determinants of the SE are as follows: the only one endogenous variable (SE) is estimated using two *reflective* indicators (*Corruption Perception Index – CPI* and *Currency to M2 ratio*) and three determinants (*Wealth and development level*, *Tax system level*, *Institutional quality level*). A list of the used manifest variables with the corresponding codes and sources is shown in Table 1. The path diagram shown in Figure 1 represents the mentioned relationship stated in the SEM-PLS model.²⁵



In the authors' opinion, the theory can be expressed as the equation takes this general form:

$$SE = f(\text{Wealth and development level}, \text{Tax system level}, \text{Institutional quality level})$$

In detail, the present research refers to a dataset which includes a panel-data with more than forty countries, ten years of data (2002-2011) and about thirty variables.²⁶ The *Wealth and development level* refers to three indicators. There is some empirical evidence of a significant and positive link between the level of income inequality and the share of the SE (Rosser *et al.*, 2000). Among others, Dell'Anno (2003) observed a negative correlation between the SE and human development by observing Latin America countries. As for the *Tax system level*, it has been ascertained that the overall tax and social security contribution burdens are among the main causes for the existence of the SE (Fortin *et al.*, 2010), not considering the tax evasion, tax morale

²⁵ The latent variables are represented as circles and the manifest variables are represented as rectangles. Arrows show causations among the variables (either latent or manifest) and the direction of the relation.

²⁶ This data is made available by the authors on request.

and experimental studies on tax compliance. The *Institutional quality level* is a determinant (the third latent variable) which values three governance indicators in 2011. Overall, there is a broad agreement on the fact that the political system affects formal and informal economic activities. When the intensity of regulation increases, the freedom of choice for individuals engaged in the official economy decreases. Johnson *et al.* (1998), Gorana and Sanfey (2007) and Dell'Anno (2010) find significant overall empirical evidence of the influence on regulations in the SE. In the same way, Friedman *et al.* (2000) observed that the measure of overregulation is significantly correlated with the SE in sixty-nine countries.

The *Corruption Perception Index* (CPI) is used as a SE reflective indicator in the model proposed, although corruption and the SE can be either complements or substitutes (Goel, 2012; Goel and Mehrotra, 2012; Buehn and Schneider (2012)).²⁷ As stated earlier, the second SE reflective indicator is the *Currency to M2 ratio*.

4. EMPIRICAL RESULTS

In general, the authors postulate that the level of the SE in a country is influenced firstly by social, institutional and regulatory factors captured by three latent variables, as well as the indicators mentioned above. In detail, the present research provides additional insights to distinguish among the types of various government interventions.

In the SEM-PLS model there is no global fitting function to assess the goodness of the model. Each part of the model needs to be validated: the measurement model, the structural model and the overall model. Thus, the authors present the assessment of the model through the different fit indices provided by the mentioned approach. The estimation results in the following tables refer to 2011.

With regard to the measurement model assessment, according to Chin (1998) the blocks of manifest variables have to be one-dimensional and homogeneous.²⁸ Table 2 shows the values of mentioned approaches for checking homogeneity and the one-dimensionality of the blocks.

²⁷ Because of the theoretical ambiguity regarding the relationship between the corruption and the SE, Buehn and Schneider (2012) present a model in which corruption and the SE are treated as two distinct latent variables.

²⁸ Keeping in mind that all the blocks in the model are supposed to be reflective, in SEM-PLS there are three main indices for checking the block homogeneity and one-dimensionality: Cronbach's alpha, Dillon-Goldstein's rho (or Jöreskog's ρ) and the Principal Component Analysis (PCA).

TABLE 2

Homogeneity and one-dimensionality of the blocks. Latent variables; Cronbach's alpha; Dillon-Goldstein's rho (composite reliability); PCA eigenvalues

Latent variables	Dimensions	Cronbach's α	Dillon-Goldstein's ρ	PCA eigenvalues
Wealth and development level	3	0.759	0.864	2.045
				0.701
				0.254
Tax system level	3	0.655	0.813	1.780
				0.713
				0.507
Institutional quality level	3	0.859	0.917	2.366
				0.597
				0.037
Shadow Economy	2	0.245	0.726	1.139
				0.861

SOURCE: authors' own calculations.

The reflective model appears to be appropriate due to the fact that both Dillon-Goldstein's ρ is always larger than 0.7 so all the blocks are considered homogenous and the first eigenvalues for each block are greater than one.²⁹ Table 3 shows the *standardized loadings* between manifest variables and their own latent variables.³⁰ Loading greater than 0.7 should be acceptable. Table 3 also represents the *communalities*, which represent the amount of the variability explained by a latent variable.

TABLE 3

SEM-PLS model. Results of the measurement model: standardized-loadings, and communalities

Latent variables	Manifest variables	Standardized-loadings	Communalities
Wealth and development level	GDP_per_capita	0.891	0.793
	Gini_Coeff	0.669	0.448
	HDI	0.897	0.804
Tax system level	Tax_rate	0.376	0.142
	Scl_contr	0.649	0.421
	Effect_tax	0.974	0.948
Institutional quality level	Transp_gov	0.936	0.877
	Burden_gov	0.948	0.899
	Bus_freed	0.766	0.587

SOURCE: authors' own calculations.

Table 4 shows the so called *cross-loadings*, which represent the loadings of an indicator with the remaining latent variables. Table 4 verifies that the shared variance between a construct and its indicators is larger than the variance with other constructs.³¹

²⁹ Cronbach's α requires that all indicators in the reflective block be positively correlated; thus, the authors performed a transformation to invert the scale of several variables eg. CPI, Gini_Coeff, etc in order to make the results comparable.

³⁰ Standardized loadings represent correlations between each manifest variable and the corresponding latent variable (see more details in Esposito Vinzi *et al.*, 2010)

³¹ The given loadings for each section must be greater than any other loading in its row.

TABLE 4
SEM-PLS model: cross-loadings

		Wealth and development level	Tax system level	Institutional quality level
Wealth and development level	GDP_per_capita	0.891	-0.314	0.513
	Gini_Coeff	0.669	-0.147	0.308
	HDI	0.897	-0.313	0.537
Tax system level	Tax_rate	0.075	0.376	-0.242
	Scl_contr	-0.051	0.649	-0.440
	Effect_tax	-0.366	0.974	-0.880
Institutional quality level	Transp_gov	0.423	-0.866	0.936
	Burden_gov	0.442	-0.864	0.948
	Bus_freed	0.629	-0.557	0.766

SOURCE: authors' own calculations.

Focusing on the structural model assessment, the check might start by evaluating the structural results connected to path coefficients shown in Table 5. It immediately appears that the SE depends on the *Wealth and development level* (0.462), the *Institutional quality level* (0.761). In the model proposed, the and the *Tax system level* appears to have only a marginal impact on the SE (0.333).³²

TABLE 5
Significance testing results of the structural model

	The path coefficients	The bootstrap mean values	The bootstrap standard errors	The p-values	The correlations
Wealth and development level	-0.462	-0.496	0.126	0.001*	-0.781
Tax system level	0.333	0.149	0.211	0.097	0.474
Institutional quality level	-0.761	-0.568	0.261	0.002*	-0.732

Note: * Represents statistical significance at 1% level.

SOURCE: authors' own calculations.

In the structural model, R^2 fit index indicates the *coefficients of determination* of the endogenous latent variables. It is not sufficient to evaluate the whole structural model due to the fact that it considers only the fit of each regression equation in the inner model. Therefore, it is convenient to refer to indices such as the *redundancy index*, computed for each endogenous block. Thus, Table 6 shows:

- R^2 , only available for endogenous latent variables.
- The *average redundancy* which like the R^2 is only available for endogenous construct. In detail, the average redundancy for the SE implies that the *Wealth and development level*, *Tax system level* and *Institutional quality level* predict 38% of the variability of SE indicators.
- The *average communality index*. Concerning the measurement model, it is common knowledge that the *communality index* assesses the quality of the measurement model for each of the five blocks in the model. Thus, the *average communality index* is a weighted average of all *communality index* calculated in each block. In the model proposed, the average communalities are greater

³² SE = 0.333 taxsys - 0.761 insqlt-0.462 wealth

than 0.504 which means that they are bigger than 50% of the communality in a reflective block that one would expect on average.

TABLE 6

Results of the structural model. The R², the average redundancy and the average communality

	Measure	R ²	Average redundancy	Average communality
Wealth and development level	Exogen			0.682
Tax system level	Exogen			0.504
Institutional quality level	Exogen			0.787
Shadow Economy	Endogen	0.769	0.382	0.504

SOURCE: authors' own calculations.

A global criterion of the *Goodness of Fit* (GoF) index has been proposed by Tenenhaus *et al.* (2004). This index is obtained as the geometric mean of the average communality index and the *average R²* value and there is not a threshold that allows it to determine its statistical significance. In the model proposed, the absolute GoF is 0.691, very close to the acceptable “good” values which is 0.7 within the SEM-PLS community. The 0.691 value can be roughly interpreted as a “*prediction power of the model*” equal to almost 70%. Another descriptive index is the *relative GoF* index. It represents a normalized version of the GoF. The relative GoF is 0.933 and its very high value validates the model.

As for the robustness of the SEM-PLS procedure, it is a topic of growing interest (Cassel *et al.*, 1999; Reinnartz *et al.*, 2009). To statistically validate the estimated model, SEM-PLS refers to resampling methods to determine the confidence interval of the model parameters. Resampling procedures such as the *jack-knife*, *bootstrap* and *blindfolding* can be used to obtain confidence intervals for the parameters.³³ In this paper the authors refer to a bootstrap procedure which involves using a *t-test* (and corresponding *p-values*) for assessing the statistical significance of the coefficients, among others. Thus, focusing the attention on the path coefficients, Table 5 also shows the bootstrap results. This table indicates that the path coefficient of the *Tax system level* is not significantly correlated to the SE. At this stage, the *Wealth and development level* and *Institutional quality level* appear to be the significant path coefficients at a 1% confidence level. Keeping in mind that the relative high value of GOF index does not prevent some homogeneous segments from looking among the units, there are several ways to study if homogeneous groups of countries exist but this analysis is beyond the aim of this paper.³⁴

³³ See Tenenhaus *et al.*, 2005 for an extensive introduction to these procedures.

³⁴ The SEM-PLS approach for comparing groups can be classified into two categories: (1) “resampling methods” and (2) “moderating effects” (see more details in Esposito Vinzi *et al.*, 2010). As for the “heterogeneity” in the beginning dataset, it may be necessary to check if there are country clusters which demonstrate different behaviours. This could imply that one single model is not the best model for an entire dataset but it is essential to estimate different SEM-PLS models for diverse groups of observations (see more details in Tenenhaus *et al.* 2010).

5. CONCLUSIONS

In the present contribution, the authors propose the SEM-PLS model to approach the SE and analyze the relationship between public governance and the SE. The impact of some political interventions has been analyzed by using a rather comprehensive dataset covering three major fields for the thirty-two EU countries in 2011. In the authors' opinion the statistical significance of the relationship between public governance and the SE can be validated by using the SEM-PLS model, to test the empirical evidence among the considered countries, from a theoretical point of view. Several significant statistical differences appear among the EU states with respect to some indicators taken into consideration. Although the effects of some indicators appear to be moderate in magnitude, they indicate that different political interventions affect the SE.

On one hand, this evidence can be interpreted in terms of encouraging the efficiency of government interventions, referring to, at least, the indicators used in the model proposed. On the other hand, this evidence does not seem to be driven by some of the factors involved in the tax system level due to its complexity, not to mention that tax compliance is one the most debated issues for policy makers.

Future research could explore the opportunities to evade taxes in details while focusing on the tax compliance dynamics particularly in the countries where tax evasion is more widespread. As for further investigations, it would be interesting to modify the model by considering more indicators (Torgler *et al.*, 2009), and/or check for unobserved heterogeneity in the SEM-PLS model. Comparing pairs of groups can be created through some extensions of the SEM-PLS model to observe if there are more than one cluster of countries demonstrate different behaviors in terms of political interventions. In conclusion, evidence suggests that the different types of government interventions significantly affect the SE in different ways among the cited countries, considering that the synchronisms of public policies have recently increased among the mentioned EU countries and that the SE needs wider economic reforms with long term prospectives.

CLAUDIO QUINTANO

PAOLO MAZZOCCHI

REFERENCES

- AHUMADA H., ALVAREDO F., CANAVESE A. (2007), “The monetary method and the size of the shadow economy: a critical assessment”, in *Review of Income and Wealth*, 53 (2), pp. 363-371
- AHUMADA H., ALVAREDO F., CANAVESE A. (2008), “The monetary method to measure the shadow economy: the forgotten problem of the initial conditions”, in *Economics Letters*, 101 (2), pp. 97-99.
- ALLINGHAM M.G, SANDMO A. (1972), “Income tax evasion: a theoretical analysis”, in *Journal of Public Economics* (1), pp. 323-338.
- ALM J. (2012), “Designing alternative strategies to reduce tax evasion”, in Pickhardt M., Prinz A. (eds.), *Tax Evasion and the Shadow Economy*. Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, pp. 3-12.
- ALM J., TORGLER B. (2006), “Culture differences and tax morale in the United States and in Europe”, in *Journal of Economic Psychology*, 27, pp. 224–246.
- ANDREONI J., ERARD B., FEINSTEIN J. S. (1998), “Tax compliance”, in *Journal of Economic Literature*, 36, pp. 818-860.
- BECKER G.S. (1968), “Crime and punishment: an economic approach”, in *Journal of Political Economy*, 76, pp. 169-217.
- BERNARDI L., BERNASCONI M. (1997), “L’evasione fiscale in italia: evidenze empiriche”, in *Il Fisco* (38), pp. 19-36.
- BLADES D. (2011), “Estimating value added of illegal production in the western Balkans”, in *Review of Income and Wealth*, 57 (1), pp. 183–195.
- BOLLEN K.A. (1989), *Structural equations with latent variables*, Wiley, New York.
- BORDIGNON M., ZANARDI A. (1997), “Tax evasion in italy”, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 56(3-4), pp. 169-210.
- BRAMBILA MACIAS J. (2008), “The dynamics of parallel economies. measuring the informal sector in Mexico”, *MPRA Munich Personal RePEc Archive* (Paper8400), Ca' Foscari University, Venice, Italy.
- BREUSCH T. (2005), “Estimating the underground economy using MIMIC models”, in *Working Paper* (Econometrics 0507003), Canberra, Australia.
- BUEHN A., SCHNEIDER F. (2012), “Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge and new estimates”, in *International Tax and Public Finance*, 19 (1), pp. 139-171.
- CAGAN P. (1958), “The demand for currency relative to total money supply”, in *Journal of Political Economy*, 66, pp. 303-328.
- CASSEL C., HACKL P., WESTLUND A. H. (1999), “Robustness of partial least-squares method for estimating latent variable quality structures”, in *Journal of Applied Statistics*, 26(4), pp. 435–446.
- CHIN W.W. (1998), “The partial least squares approach for structural equation modeling”, in: Marcoulides G.A. (ed.), *Modern Methods for Business Research*. Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey, pp. 295-336.
- CHOI J. P., THUM M. (2005), “Corruption and the shadow economy”, in *International Economic Review*, 46 (3), pp. 817–836.
- DABLA-NORRIS E., FELTENSTEIN A. (2005), “The Underground Economy and its Macroeconomic Consequences”, in *Journal of Policy Reform*, 8, pp. 153-174.

- DELL'ANNO R. (2003), "Estimating the shadow economy in Italy: a structural equation approach", in *Working Paper*. Department of Economics, University of Aarhus, Denmark.
- DELL'ANNO R., PIIRISILD M. (2007), "Measuring the non-observed economy in a transition economy: the case of Bosnia–Herzegovina", in *Comparative Economic Studies*, 49 (4), pp. 609-631.
- DELL'ANNO R. (2010), "Institutions and human development in the Latin American informal economy", in *Constitutional Political Economy*, 21 (3), pp. 207-230.
- ELGIN C., OZTUNALI O. (2012), "Shadow economies around the world: model based estimates", in *Working Paper* (05). Department of Economics, Bogazici University, Turkey.
- ENSTE D. (2010), "Shadow economy - the impact of regulation in OECD-countries", in *International Economic Journal*, 24 (4), 555-571.
- ERARD B., FEINSTEIN J.S. (1994), "The role of moral sentiments and audit perceptions in tax compliance", *Public Finance*, 49, pp. 70-89.
- ERDINC Z. (2012), "Currency demand modeling in estimating the underground economy in Turkey: an error correction framework", in *International Research Journal of Finance and Economic*, 96, pp. 15-27.
- ESPOSITO VINZI V., TRINCHEA L., AMATO S. (2010), "PLS path modeling: from foundations to recent developments and open issues for model assessment and improvement", in Esposito Vinzi, V., Chin W., Henseler J., Wang H. (eds.), *Handbook of Partial Least Squares: Concepts, Methods and Applications*, Springer-Verlag, Berlin, pp. 47–82.
- EUROSTAT (2005), "Eurostat's tabular approach to exhaustiveness", in *Guidelines*. Geneva.
- EUROSTAT (2012A), "Essential SNA: building the basics", in *Methodologies and Working Paper*, Luxembourg.
- EUROSTAT (2012B), "Guide to Statistics in European Commission Development Co-operation", in *Methodologies and Working Paper*, Luxembourg.
- FEIGE E. L. (2003), "Dynamics of currency substitution, asset substitution and de facto dollarisation and euroisation in transition countries", in *Comparative Economic Studies*, 45 (3), pp. 358 -383.
- FEIGE E. L., FAULEND M., ŠONJE V., ŠOŠIĆ V. (2000), "Currency Substitution, Unofficial Dollarization and Estimates of Foreign Currency Held Abroad: the Case of Croatia", in *Sixth Dubrovnik Economic Conference*, June
- FELD L. P., FREY B. S. (2007), "Tax compliance as the result of a psychological tax contract: the role of incentives and responsive regulation", in *Law & Policy*, 29 (1), pp. 102-120.
- FENN P., VELJANOVSKI C.G. (1988), "A positive economic theory of regulatory enforcement", in *Economic Journal* (98), pp. 1055–1070.
- FIORIO C.V., D'AMURI F. (2005), "Workers' tax evasion in Italy", in *Econpubblica Working Paper* (104), Bocconi University, Milan. Italy.
- FISCHER B., KÖHLER P., SEITZ F. (2004), "The demand for euro area currencies: past, present and future", in *Working Paper Series* (330), International Monetary Fund.
- FORTIN B., LACROIX G., VILLEVAL M.C. (2005) "Tax evasion and social interactions - international studies program", in *Working Paper* (05-31), Andrew Young School of Policy Studies.
- FORTIN B., LACROIX G., PINARD D. (2010), "Evaluation of the underground economy in Quebec- a microeconomic approach", in *International Economic Journal*, 24 (4), pp. 463-480.
- FREY S. B., WECK-HANNEMAN H. (1984), "The hidden economy as an unobserved variable", in *European Economic Review*, 26 (1-2), pp. 33-53.

- FRIEDMAN E., JOHNSON S., KAUFMANN D., ZOIDO-LOBATON P. (2000), "Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries", in *Journal of Public Economics*, 76, pp. 459–493.
- GILES D.E.A. (1999), "Measuring the hidden economy: implications for econometric modeling", in *The Economic Journal*, 109 (456), pp. 370-380.
- GOEL R. K. (2012), "Business regulation and taxation: effect on cross-country corruption", in *Journal of Economic Policy Reform*, 15 (3), pp. 232-242.
- GOEL R. K., MEHROTRA A. (2012), "Financial payment instruments and corruption", in *Applied Financial Economics*, 22 (11), pp. 877-886.
- GORANA K., SANFEY P. (2007), "Mobility, poverty and well-being among the informally employed in Bosnia and Herzegovina", in *Economic Systems*, 31, pp. 311–335.
- GUTMANN P. M. (1977), "The subterranean economy", in *Financial Analysts Journal*, 34 (1), pp. 26-28.
- HINDRIKS J., KEEN M., MUTHOO A. (1999), "Corruption, extortion and evasion", in *Journal of Public Economics*, 74, pp. 395-430.
- HWANG J., AKDEDE S.H. (2011), "The Influence of governance on public sector efficiency: a cross-country analysis", in *The Social Science Journal*, 48 (4), pp. 735–738.
- INTERNAL REVENUE SERVICE (1996), "Federal tax compliance research Individual income tax gap estimates for 1985, 1988, 1992", Publication 1415 (rev. 4-96), Washington, DC.
- JOHNSON S., KAUFMANN D., SHLEIFER A. (1997), "The unofficial economy in transition", in *Brookings Papers on Economic Activity* (2), pp. 159-239.
- JOHNSON S., KAUFMANN D., ZOIDO-LOBATÓN P. (1998), "Regulatory discretion and the unofficial economy", in *American Economic Review*, 88(2), pp. 387-392.
- JÖRESKOG K. G., SÖRBOM D. (1996), *LISREL 8 User's Reference Guide*. Scientific Software International (SSI).
- KAPLAN D. (2000). *Structural Equation Modeling - Foundation and Extensions*. Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- KIRCHLER E., HOELZL E., WAHL I. (2008), "Enforced versus voluntary tax compliance: The slippery slope framework", in *Journal of Economic Psychology*, 29, pp. 210–225
- MIMICOPOULOS M. G., KYJ L., SORMANI N., BERTUCCI G., QIAN H. (2007), *Public Governance Indicators: a Literature Review*, United Nations, New York.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD, 2001), "Compliance measurement – practice note", in *Tax guidance series (Gap 004)*.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD, 2002). *Measuring the non-observed economy: a handbook*. Jointly prepared by OECD, IMF, ILO and CIS StatCom, Statistics, Paris, France.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD, 2004). "Compliance risk management: managing and improving tax compliance", in *Guidance note*.
- ORSI R., RAGGI D., TURINO F. (2012), "Estimating the size of the underground economy: a DSGE approach", in *Working Paper* (818), DSE, University of Bologna, Italy.
- PICKHARDT M., PRINZ A. (2012), "Overview", in Pickhardt, M., Prinz, A. (eds.), *Tax Evasion and the Shadow Economy*, Edward Elgar, Northampton, MA, pp. 3-12.
- PICKHARDT M., SARDA J. (2006), "Size and scope of the underground economy in Germany", in *Applied Economics*, 38 (14), pp. 1707-1713.
- PICKHARDT M., SARDA J. (2011), "The Size of the underground economy in Germany: a correction of the record and new evidence from the modified-cash-deposit-ratio approach", in *European Journal of Law and Economics*, 32 (1), pp. 143-163.

- PISSARIDES C. A., WEBER G. (1989), "An expenditure-based estimate of Britain's black economy", in *Journal of Public Economics*, 39 (1), pp. 17-32.
- QUINTANO C., MAZZOCCHI P. (2010), "Some alternative estimates of underground economies in 12 new EU member states", in *International Economic Journal*, 24 (4), pp. 611-628.
- QUINTANO C., MAZZOCCHI P. (2013), "The shadow economy beyond the European public governance", in *Economic Systems*, forthcoming.
- REINNARTZ W. J., HAENLEIN M., HENSELER J. (2009), "An empirical comparison of the efficacy of covariance-based and variance-based SEM", in *International Journal of Research in Marketing*, 26 (4), pp. 332-344.
- ROSSER J.B., ROSSER M.V., AHMED E. (2000), "Income inequality and the informal economy in transition economies", in *Journal of Comparative Economics* (28), pp. 156-171.
- SCHNEIDER F. (2012), "The shadow economy and work in the shadow: what do we (not) know?", in *Discussion Paper Series* (6423).
- SCHNEIDER F., BUEHN A., MONTENEGRO C.E. (2010), "Shadow economies all over the world - new estimates for 162 countries from 1999 to 2007 (revised version)", in *Policy Research Working Paper*, WPS5356. The World Bank.
- SCHNEIDER F., ENSTE D.H. (2007), *The Shadow Economy: an International Survey*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SINGH A., SONALI J. C., ADIL M. (2012), "Inclusive growth, institutions and the underground economy", in *Working Paper* (WP/12/47), International Monetary Fund.
- TANZI V. (1980), "The underground economy in the United States: estimates and implications", in *BNL Quarterly Review*, 135 (4), pp. 427-453.
- TANZI V. (1999), "Uses and abuses of estimates of the underground economy", in *Economic Journal*, 109 (456), pp. 338-347.
- TEKELI R. (2011), "The determinants of tax morale: the effects of cultural differences and politics", in *Discussion Paper Series* (11a-10).
- TENENHAUS M., AMATO S., ESPOSITO VINZI V. (2004), "A global goodness-of-fit index for PLS structural equation modeling", in *Proceedings of the XLII SIS Scientific Meeting*, CLEUP, Padova, Italy, pp. 739-742.
- TENENHAUS M., ESPOSITO VINZI V., CHATELIN Y. M., LAURO C. (2005), "PLS path modeling", in *Computational Statistics & Data Analysis*, 48, pp. 159 - 205.
- TENENHAUS M., MAUGER E., GUINOT C. (2010), "Use of ULS-SEM and PLS-SEM to measure a group effect in a regression model relating two blocks of binary variables", in Esposito Vinzi V., Chin W., Henseler J., Wang H. (eds.), *Handbook of partial least squares: concepts, methods and applications*, Springer-Verlag, Berlin.
- TORGLER B. (2004), "Tax morale, trust and corruptios - evidence from transition countries", in *Crema Working Paper* (5).
- TORGLER B. (2007), *Tax Compliance and Tax morale - Theoretical and Empirical Analysis*, Edward Elgar Publishing.
- TORGLER B. (2011), "Tax morale and tax compliance: review of evidence and case studies for Europe", in *Policy Research Working Paper* (5922).
- TORGLER B., SCHNEIDER F. G. (2008), "The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy", in *Journal of Economic Psychology* (30), pp. 228-245.
- UNITED NATION ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE, 2008), *Non-Observed Economy in National Accounts: a Survey of National Practices*, United Nations, Geneva & New York.
- WOLD H. (1975a), "Modelling in complex situations with soft information", in *Third World Congress of Econometric Society*, Toronto, Canada.

- WOLD H. (1975b), "Path models with latent variables: the NIPALS approach", in Blalock Jr, H.M., Aganbegian A., Borodkin F. M., Boudon R., Capecchi V. (eds.), *Quantitative Sociology: International Perspective on Mathematical and Statistical Modeling*. Academic Press, New York, pp. 307-357.
- ZIZZA R., MARINO M. R. (2012), "Personal income tax evasion in Italy: an estimate by taxpayer type", in Pickhardt M., Prinz A. (eds.), *Tax Evasion and the Shadow Economy*. Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, pp. 33-60.

APPENDIX - *Data description*

Labels	Definitions
Burden of government regulation	It describes the burden for businesses in a country to comply with governmental administrative requirements (for instance, permits, regulations, reporting) [1=extremely burdensome; 7 = not burdensome at all].
Business freedom	Business freedom is a quantitative measure of the ability to start, operate and close a business. It represents the overall burden of regulation as well as the efficiency of government in the regulatory process.
Corruption Perception Index, 2010	This metric is a composite index. It is combination poll that provides corruption-related data collected by a variety of sources. A country's score indicates the perceived level of public sector corruption [0=a country is perceived as highly corrupt; 10=a country is perceived as very clean].
Currency to M2 ratio	Following the definitions of the International Monetary Fund, the authors use currency over the monetary aggregate M2 because of higher data availability.
Extent and effect of taxation	It describes what effect the level of taxes in a country has on incentives to work or invest [1 = significantly limits incentives to work or invest; 7 = has no impact on incentives to work or invest]
GDP per capita, PPP (constant 2005 international \$)	GDP per capita based on Purchasing Power Parity. It is the Gross Domestic Product converted to international dollars using purchasing power parity rates.
Gini coefficient of equivalised disposable income	Gini index measures the extent to which the distribution of income (or consumption) expenditure among individuals (or households) within an economy deviates from a perfectly equal distribution. A Gini index of 0 represents perfect equality, while an index of 100 implies perfect inequality.
Human Development Index	It is an indicator which combines normalized measures of life expectancy, literacy, educational attainment and the GDP per capita. The HDI shows where each country stands in relation to the mentioned dimensions.
Social contributions (% of revenue)	Social contributions include social security contributions by employees, employers, and self-employed individuals, and other contributions. They also include actual or imputed contributions to social insurance schemes operated by governments.
Total tax rate	Total tax rate measures the amount of taxes and mandatory contributions payable by businesses after accounting for allowable deductions and exemptions as a share of commercial profits. Taxes withheld (such as personal income tax) and remitted to tax authorities (such as value added taxes, sales taxes or goods and service taxes) are excluded.
Transparency of government policymaking	Transparency of government policymaking indicates how easy it is for businesses in a country to obtain information about changes in government policies and regulations affecting their activities [1= impossible; 7= extremely easy].

MILITARY IN POLITICS AND GEOGRAPHIC LOCATION: EFFECTS ON CORRUPTION

Abstract. *I regimi militari in politica e la localizzazione geografica: effetti sulla corruzione.* Questo articolo esamina gli effetti della partecipazione militare in politica, ponendo particolare attenzione alla posizione geografica del Paese. I risultati, usando dati “cross country” nel corso dei due ultimi decenni, individuano in modo significativo che il maggiore coinvolgimento dei militari in politica, fa aumentare la corruzione e che la partecipazione dei militari in politica ha un impatto positivo sulla corruzione interna nei paesi vicini. Inoltre, mentre la spesa militare e i militari in politica hanno effetti simili sulla corruzione, la loro influenza spaziale sulla corruzione è differente.

Keywords: military in politics; corruption; geography; democracy; military spending

JEL: K42; P37

1. INTRODUCTION

Recent political events have sparked renewed interest in the relationship between military and politics. For instance, the recent military coup experienced by Egypt in which the first democratically elected leader was ousted by the military and raised questions about the military’s undue influence in the political process. The military-politics nexus, however, is quite old across the world. Militaries are obviously popular in authoritarian regimes, and even in many other nations, elected leaders often serve at the pleasure of their military leaders. Further, as new nations are formed, as was the case with many transition countries in the early nineties, the military often has a large influence in shaping and administering political institutions in the initial years.

Besides diluting the free mandate of the electorate and undermining democratic institutions, military involvement in politics can have adverse effects on corruption. For instance, greater military participation in politics can undermine transparency in the award of military contracts, thus increasing rent-generating potential of such disbursements. Further, greater military role in politics can result in corruption in the recruitment of military personnel, postings and in the approval of defense contractors. Although some research has focused on the nexus between military procurements (spending) and corruption (e.g., see Gupta et al. (2001), Hartley (2004), Holzman (1994) and Kimenyi and Mbaku (1996)), there is very little research looking at the degree of military involvement in politics (one exception is Majeed and MacDonald (2010)). Indeed, the positive link between military spending and corruption could be a result of the increasing influence of a politicized military allocating funds away from those used to fund public goods and services and instead used for military procurement (Majeed and MacDonald (2010)). Although a politicized military can

provide necessary short-run stability in times of unrest, a politicized military can diminish accountability that is afforded by a democracy and help foster corruption. Thus, the relationship between military and corruption is complex and vastly different across countries.

The purpose of this paper is to disentangle the influence of military on corruption by focusing on the political aspect of military on corruption. Aside from testing the relationship between military in politics and corruption, this paper is the first to consider externalities arising from neighboring countries' participation of military in politics and corruption. Figure 1 shows prevalence and geographic spillovers from military involvement in politics. As is clear, regions of Africa, Asia and parts of Latin America have many contiguous nations with high degrees of military involvement in politics. Events of the recent "Arab Spring" can also be seen as supporting spatial spillovers of military and politics. Greater military involvement in politics in neighboring nations can be perceived as a threat, altering the discount rates of both the public and the politicians of the resident country and this can influence corrupt activity. This is consistent with the view that institutions tend to diffuse across national borders, where reduction in corruption in a country could have a beneficial effect on its neighbors (Becker et al. (2009), Brueckner (2003), Seldadyo et al. (2010)).

We employ recent developments in spatial econometrics along with data covering 72 countries over the period 1990-2011. Across various specifications, the results continue to support a positive link between military in politics and corruption in the economy. In addition, there is a positive spatial link between the military's participation in politics of neighboring countries and own-country corruption. The next section outlines our formal analytical strategy.

2. MODEL AND DATA

2.1 Model

The basic theory underlying corruption is driven by the self-interest of bribe takers and bribe givers and by the discretionary powers that institutions confer on bureaucrats with monopoly powers (Becker (1968), Shleifer and Vishny (1993), Rose-Ackerman (1999)). Within this context, military involvement in politics and consequent effects of corruption can be viewed as increasing potential benefits for corrupt activities by enabling greater rewards or by lowering the potential costs by decreasing the punishments or the probabilities of apprehension. This would be accomplished when the military's involvement in politics is able to buy it immunity from prosecution or exempt military transactions from the usual transparency and monitoring regulations (see Hartley (2004), Holzman (1994), Kimenyi and Mbaku (1996), Majeed and MacDonald (2010)).

The military is not elected and therefore is not accountable to voters as opposed to democratically elected officials. Although a politicized military could provide short-run stability in an otherwise politically unstable country, the long-run implications are much more severe. In authoritarian regimes, the power of military elite is greater as the government is propped up by the military. In addition, theoretical evidence linking military in politics and corruption can be viewed in the context of the market power associated with military procurements and the accompanying rent-seeking opportunities (see Kimenyi and Mbaku (1996) and Rose-Ackerman (1999); and Shleifer and Vishny (1993) more generally). Some of these linkages have also been recognized by the framers of the military in politics measure that we employ.¹

These political attributes specific to the military that offer unique opportunities for encouraging corruption lead us to our formal hypothesis:

H1: Greater military involvement in politics leads to more corruption.

Given that countries don't behave in isolation, it is conceivable that the institutions in one country could influence outcomes in neighboring countries. Likewise, countries with a politicized military are likely to induce negative externalities in neighboring countries. For instance, countries with politicized military are more likely to participate in corrupt acts with governments in neighboring countries and with neighboring defense contractors. Governments with politicized militaries might be more inclined to bribe neighboring countries for defense procurement (Becker et al. (2009), Brueckner (2003), Seldadyo et al. (2010)). These spatial effects of military participation in politics will be uniquely considered in the formal analysis below.

2.1.2 Estimation setup

The main equation to be estimated is constructed from a broad literature on the determinants of corruption. While scholars have considered numerous determinants of corruption in examining the causes of corrupt activity across nations (Aidt (2003),

¹ Specifically, according to the PRS group, "The military is not elected by anyone. Therefore, its involvement in politics, even at a peripheral level, is a diminution of democratic accountability. However, it also has other significant implications. The military might, for example, become involved in government because of an actual or created internal or external threat. Such a situation would imply the distortion of government policy in order to meet this threat, for example by increasing the defense budget at the expense of other budget allocations. In some countries, the threat of military take-over can force an elected government to change policy or cause its replacement by another government more amenable to the military's wishes. A military takeover or threat of a takeover may also represent a high risk if it is an indication that the government is unable to function effectively and that the country therefore has an uneasy environment for foreign businesses. A full-scale military regime poses the greatest risk. In the short term a military regime may provide a new stability and thus reduce business risks. However, in the longer term the risk will almost certainly rise, partly because the system of governance will be become corrupt and partly because the continuation of such a government is likely to create an armed opposition" (https://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx).

Lambsdorff (2006), Svensson (2005), Treisman (2000, 2007)), not all of the variables have been found to be consistently significant in terms of their impacts on corruption (see Seldadyo and de Haan (2006)). Within this framework, we consider the key determinants while focusing on the main aspects of this paper – the role of military in politics.

The dependent variable, *Corruption*, is an index of the level of corruption constructed using expert ratings by the International Country Risk Guide (ICRG).² According to Seldadyo and de Haan (2006) and Treisman (2007), this cross-national measure of corruption has better time-series properties as compared to other measures of corruption used in the extant literature.

Our main variable of interest is military's participation in politics (*MilitPol*). *MilitPol* is an index of the degree of participation of military in politics. In the raw index, "lower risk ratings indicate a greater degree of military participation in politics and a higher level of political risk" (https://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx). Therefore, our hypothesis would be supported if increases in participation of the military in politics increase the level of corruption.

Other variables that have consistently shown to influence corruption include the level of prosperity in a country and government quality. The log of real *GDP* per capita, ($\ln(GDP)$), is included in all specifications to account for the level of prosperity in the country. The more prosperous a country, the more likely it is able to afford anti-corruption measures capable of combating corruption more effectively (Gundlach and Paldam (2009)). The opportunity cost of breaking the law for perpetrators (bribe takers and bribe givers) is also higher in wealthier nations. In addition, we consider government fractionalization (*GovFrac*) and democratic accountability (*Democracy*) as measures of bureaucratic quality. Democratic accountability enhances exposure of corrupt acts and therefore serves as an effective deterrent, and fractionalized governments make it more difficult to coordinate corrupt acts (see Goel and Nelson (2010)).

Finally, we control for transition economies (*Transition*) following the fall of the Soviet Union and breakup of the Eastern Bloc that are prone to corruption due to the underdevelopment of institutions necessary to curtail corrupt activities. There was also a wave of large scale privatization of public enterprises in the initial transition years and this presented unique rent-seeking opportunities (see Fischer and Sahay (2000)).

To focus on spatial effects, we include a spatial lag of *MilitPol*.³ For example, in the case of the United States, the spatial lag would consider externalities associated with military involvement in politics from neighboring countries (e.g. Canada and Mexico) on the level of corruption in the U.S. Ignoring spatial dependence in cross-sectional estimation when it indeed exists can cause serious problems of misspecification (Anselin (1988)). The spatial lag is denoted

² See prsgroup.com.

³ See Goel and Nelson (2010) for an alternate consideration of the geographic influence in corruption. Also see Treisman (2000).

$MilitPolW = \sum_{j=1}^n w_{ij} MilitPol_i$ in which $MilitPol$ is weighted by predetermined weights w_{ij} which is an element in the 72×72 matrix W . To ensure the weights are exogenous (Anselin and Bera (1998)), we rely on geographic distance to weight neighboring countries. That is $w_{ij} = \frac{1}{d_{ij}}$ where d_{ij} is the geographic distance between country i and country j . The weighting scheme is based on Tobler's first law of geography which states "Everything is related to everything else, but near things are more related than distant things."⁴

To test for the existence of spatial dependence the Moran's I and Geary's C test statistics are estimated and reported in Table 4 of the Appendix.⁵ Both statistics are converted to z-scores under the null hypothesis of spatial independence against the alternative of spatial dependence. Although, both test for spatial dependence, the Geary's C test is more sensitive to local spillovers. The statistically significant test statistics in Table 4 suggest both the military in politics index ($MilitPol$) and military spending ($MilitSP$) exhibit evidence of spatial dependence.

The empirical setup used to tests our hypothesis is:

$$Corruption_{it} = f(MilitPol_{it}, MilitPolW_{it}, Prosperity_{it}, Government\ quality_{it}) \quad (1)$$

$i = 1, \dots, 72$
 $t = 1990, \dots, 2011$
 $k = Democracy, GovFrac$

Details about the variables in equation (1) are provided in Table 1 and the next section describes the data used to estimate the equation. We also replace military in politics with military spending ($MilitSP$) to compare their relative effects on corruption. Whereas military spending can directly affect corruption via disbursement of favors (see Gupta et al. (2001)), political participation can have both direct (e.g., reframe laws) and indirect effects (affect future allocations). The correlation between $MilitSP$ and $MilitPol$ is modest in our sample (Table 5).

2.2 Data

The sample for this study includes annual observations for 72 nations over the years 1990-2011.⁶ The start of our sample is set to coincide with the end of the Cold War and to account for the various transition nations. Table 6 in the Appendix provides a list of countries used, and details about the variables and sources of data are provided in Table 1.

⁴ Also see Mayer and Zignano (2011).

⁵ For more information on these two tests see Geary (1954) and Moran (1950).

⁶ The number of countries in the sample is constrained by the availability of consistent data over the whole sample period, which is crucial to the design of the spatial variables.

Not surprisingly, the least corrupt country in our sample, Finland, is the one possessing the least military participation in politics, whereas the country possessing the highest involvement of military in politics (Ethiopia) also possesses a high level of corruption. A correlation matrix of key variables is provided in Table 5 in the Appendix. Notice the high positive correlation between corruption and military in politics. These preliminary analyses support our main hypothesis and the analysis will determine whether this positive relation holds when other relevant factors are considered. Figure 1 illustrates the spatial relationships between military in politics.

3. RESULTS

The estimation results are in Tables 2 and 3. All models include time dummies to control for cross-time correlations and regional dummies to control for region-specific fixed effects.

3.1 Baseline model

Table 2 reports OLS results of equation (1). The coefficient on *MilitPol* in the baseline Model 2.1 is positive and significant. This result supports Hypothesis 1 that more military involvement in politics results in more corruption and this finding is in line with results using earlier data (Majeed and MacDonald (2010)). The likely channel of influence is that military participation in politics undermines institutions, making the generation and solicitation of rents via corrupt means easier. National security considerations, related secrecy and uniqueness of arms systems all provide special status for military politicians over other politicians.

Greater economic prosperity results in less corruption, consistent with more prosperous countries possessing better measures of combating corruption (Gundlach and Paldam (2009)). The coefficient on *Democracy* is negative and highly significant suggesting that countries with better democratic accountability experience less corruption. On average, transition countries experience more corruption compared to other non-transition countries given by the positive and significant coefficient on *Transition*.

To verify the robustness of the previous results, Models 2.2-2.3 augment the baseline model with government fractionalization (*GovFrac*). Model 2.2 includes both *Democracy* and *GovFrac* as regressors and Model 2.3 includes *GovFrac* in the place of *Democracy*. In both models the coefficient on *GovFrac* is negative and significant, consistent with a more fractionalized government discouraging corrupt acts. Lawmakers in a fractionalized government are unable to effectively deliver new legislations or modify existing laws. This inability undermines their power to solicit bribes. The other variables retain their sign and significance. The coefficient on *MilitPol* continues to remain positive and significant. These results are consistent with the literature and intuition that more prosperous countries with better

institutional quality reduce corrupt activities (Gundlach and Paldam (2009), Lamsdorff (2006), and Treisman (2007)).

Model 2.4 replaces *MilitPol* with military spending as a percent of *GDP* (*MilitSP*). Previous studies have found a positive relationship between corruption and the amount of military spending with the main channel of influence being from corruption to military spending (Gupta et al. (2001)). Although the coefficient on *MilitSP* is positive and significant, the magnitude of the coefficient is significantly less than the coefficient on *MilitPol*.⁷ Consequently, the military's involvement in politics is a more important determinant of corruption relative to military procurement. Quantitatively, the absolute value of the elasticity of corruption with respect to *MilitPol* is more than ten times greater than that with respect to *MilitSP* (0.21 versus 0.03, respectively (Models 2.1 and 2.4)).⁸ A plausible explanation for this difference is that while direct military spending might increase corruption via monetary rent-seeking (e.g., preferential allocation of military contracts for bribe givers), military involvement in politics might increase corruption via promising monetary as well as non-monetary favors (e.g., favorable legislations for bribe givers).

3.2 Consideration of geographic spillovers

To test spatial spillovers from military participation in politics, we augment Models 2.1-2.3 with spatial lags of *MilitPol* (*MilitPolW*). To account for the potential endogeneity of *MilitPolW*, we use two-stage least squares (2SLS) and instrument *MilitPolW* using spatial lags of the explanatory variables as suggested by Anselin and Bera (1998). Arguably, there could be a bi-directional relationship between *Corruption* and *MilitPol*. This has also been recognized by framers of the *MilitPol* index who note that, "In some cases, military participation in government may be a symptom rather than a cause of underlying difficulties." (https://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx).

Therefore, we also instrument *MilitPol* with the number of military personnel (*Armed forces*), an index of external conflict facing a nation (*External conflict*) and an index of internal conflict facing a nation (*Internal conflict*) – see Table 1. All three measures are assumed to have a positive influence on the military's participation in politics. To check instrument validity, we report various tests: (1) an over identification test using Hansen's *J* statistic; (2) an under identification test using the Kleibergen-Paap (2006) rk LM statistic; (3) a weak identification test using Kleibergen-Paap (2006) rk Wald statistic; and (4) first-stage F-statistics.⁹

⁷ The similar effects of military spending and military politics on corruption are notable, especially given the low correlation between *MilitSP* and *MilitPol* in Table 5.

⁸ Appropriate caution, however, should be exercised in interpreting quantitative changes based on indices.

⁹ See Baum et al. (2007) and citations therein for more information regarding these tests.

Table 3 reports the corresponding spatial analysis results. After accounting for the potential endogeneity of *MilitPol* and spatial dynamics, the magnitude of the coefficient on *MilitPol* increases and retains its significance across all specifications. This is perhaps in part due to an omitted variable bias caused by the absence of spatial lags in Models 2.1-2.3. The coefficient on the spatial lag is also positive and significant across the three models. In words, greater participation of the military in politics of countries located nearby tends to induce more corrupt acts in own-country. The coefficient on *MilitPolW* is greater than that on *MilitPol* in two of the three models, highlighting the important influence of externalities imposed by neighboring countries.

Across the three specifications, the coefficients on the control variables remain robust to the inclusion of the spatial lags. The coefficients on *Democracy* and *GovFrac* are negative and significant and the coefficient on *Transition* is positive and significant. Lastly, the coefficient on *Ln(GDP)*, although negative, becomes insignificant in two of the three models.

Finally, for comparison purposes, Model 3.4 replaces *MilitPol* and *MilitPolW* with *MilitSP* and *MilitSPW*. The coefficient on *MilitSP* is of consistent magnitude to *MilitPol* and significant. Interestingly, the coefficient on *MilitSPW* is negative and significant, suggesting military buildups of neighboring countries provide a significant check on own-country corruption. Thus, military spending can act as a strategic deterrent.¹⁰

The various models largely support Hypothesis 1 that more military participation in politics results in higher levels of corruption. Furthermore, the positive and significant coefficient on *MilitPolW* provides evidence that more politicized militaries of neighboring countries induce more corrupt acts in own-country.

Consistent across all specifications, democratic accountability and government fractionalization have a negative influence on corruption, whereas transition countries continue to exhibit higher levels of corruption relative to non-transition countries. Moreover, greater prosperity tends to lessen corruption, but this result is weaker relative to previous findings in Table 2.

4. CONCLUDING REMARKS

Using recent cross-national data for over two decades this study examines the relationship between the participation of military in politics and corruption. Although studies have looked at the nexus between military and corruption (Gupta et al. (2001)), there has not been a study focusing on the spatial aspects of military in politics and corruption. The results suggest a positive and significant link between the military's participation in politics and the level of corruption (Majeed and

¹⁰ However, the marginally significant Hansen test highlights potential problems with the chosen instrument set.

MacDonald (2010)). This result stands up to various robustness checks. Further, while both military spending and militarized politics positively impact corruption, the quantitative impact of greater military participation in politics is larger than the impact of increased military spending.

Another key finding of the paper shows that the participation of military in politics imposes negative externalities on countries positioned nearby in that they encourage more corruption (Table 3 and Figure 1). Whereas regional contagion in corruption has been considered in the literature (Becker et al. (2009)), we uniquely consider contagion effects of military involvement in politics. Military spending in neighboring countries, however, has the opposite effect on corrupt activities tending to serve as a check on corruption. Thus, regional military involvement in politics might be more damaging to corruption in a nation than regional arms buildups.

We also find that countries with better institutions in terms of democratic accountability and fractionalization in government exhibit significantly less corruption (see Lambsdorff (2006)). Also, countries in transition experience more corruption in part due to the lack of well-developed institutions necessary to keep corruption in check (Svensson (2005)). Institutional quality has improved in many transition nations over time due to enhanced transparency and institutional quality, driven partly by learning and by external mandates (e.g., in some cases, EU accession requirements).

The main policy implication of this study is that more military participation in politics is potentially damaging to the accountability afforded by democracy. Although, the military can serve as a way to establish stability in the short run, countries should aim at separating military power and politics. In addition, the interconnectedness of countries plays an important role at potentially discouraging or exacerbating corruption in neighboring countries. Further, severing the link between military and politics as a way of mitigating channels of corruption is recommended. Likewise, policies/treaties aimed at encouraging neighboring countries to sever the link between military and politics will help inhibit own-country corruption. Furthermore, military in politics and spatial factors serve as important determinants of corruption. Finally, consistent with earlier findings, improvements in democratic institutions and greater economic prosperity reduce corrupt activities. Data covering a broader set of nations may be used in the future to test these predictions.

RAJEEV K. GOEL

JAMES W. SAUNORIS

REFERENCES

- AIDT T.S. (2003), "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *Economic Journal*, 113, F632-F652.
- ANSELIN L. (1988), *Spatial Econometrics, Methods and Models*, Boston, MA, Kluwer Academic Publishers.
- ANSELIN L., BERA A. (1998), "Spatial Dependence in Linear Regression Models with an Introduction to Spatial Econometrics", in: A. Ullah and D. Giles (eds), *Handbook of Applied Economic Statistics*, Berlin, Springer, pp. 237-290.
- BECKER G.S. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- BECKER S.O., EGGER P.H., SEIDEL T., (2009), "Common Political Culture: Evidence on Regional Corruption Contagion", *European Journal of Political Economy*, 25, 300-310.
- BRUECKNER J.K. (2003), "Strategic Interaction among Governments: An Overview of Empirical Studies", *International Regional Science Review*, 26, 175-188.
- FISCHER S., SAHAY R. (2000), "The Transition Economies After Ten Years", IMF Working Paper, WP/00/30.
- GEARY R. (1954), "The Contiguity Ratio and Statistical Mapping", *The Incorporated Statistician*, 5, 115-145.
- GOEL R.K., NELSON M.A. (2010), "Causes of Corruption: History, Geography and Government", *Journal of Policy Modeling*, 32, 433-447.
- GOEL R.K., NELSON M.A. (1998), "Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis", *Public Choice*, 97, 107-120.
- GUNDLACH E., PALDAM M. (2009), "The Transition of Corruption: From Poverty to Honesty", *Economics Letters*, 103, 146-148.
- GUPTA S., DE MELLO L., SHARAN R. (2001), "Corruption and Military Spending", *European Journal of Political Economy*, 17, 749-777.
- HARTLEY K. (2004), "The Economics of Military Outsourcing", *Defence Studies*, 4, 199-206.
- HOLZMAN F.D. (1994), "Politics, Military Spending, and the National Welfare", *Comparative Economic Studies*, 36, 1-14.
- KIMENYI M.S., MBAKU J.M. (1996), "Rents, Military Elites, and Political Democracy", *European Journal of Political Economy*, 11, 699-708.
- LAMBSDORFF J.G. (2006), "Causes and Consequences of Corruption: What do we Know from a Cross-Section of Countries?" in S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 3-51.
- MAJEED M.T., MACDONALD R. (2010), "Corruption and the Military in Politics: Theory and Evidence from Around the World", working paper 2010_34, University of Glasgow.
- MAYER T., ZIGNANO S. (2011), "Notes on CEPII's Distances Measures (GeoDist)", CEPII Working Paper # 2011-25, <http://www.cepii.fr/%5C/anglaisgraph/bdd/distances.htm>.
- MORAN P.A.P. (1950), "Notes on Continuous Stochastic Phenomena", *Biometrika*, 37, 17-23.
- ROSE-ACKERMAN S. (1999), *Corruption and Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SELDADYO H., DE HAAN J. (2006), "The Determinants of Corruption: A Literature Survey and New Evidence", European Public Choice Society meetings.
- SELDADYO H., ELHORST J.P., DE HAAN J. (2010), "Geography and Governance: Does Space Matter?" *Papers in Regional Science*, 89, 625-640.

- SHLEIFER A., VISHNY R.W. (1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- SVENSSON J. (2005), "Eight Questions about Corruption", *Journal of Economic Perspectives* 19, 19-42.
- TREISMAN D. (2000), "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics*, 76, 399-457.
- TREISMAN D. (2007), "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?" *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244.

TABLE 1
Variable Definitions, Summary Statistics and Data Sources

<i>Variable</i>	<i>Description [mean; standard deviation]</i>	<i>Source</i>
<i>Corruption</i>	Assessment of corruption in the political system. Originally the index scale ranged from 0 to 6 with lower levels indicating higher corruption, but was rescaled so that higher values indicate higher levels of corruption. [-3.37; 1.38]	International Country Risk Guide (ICRG) prsgroup.com
<i>MilitPol</i>	A measure of risk associated with military's participation in politics rated on a scale from 0 to 6. The variable was rescaled so that higher values indicate a greater degree of participation in political and therefore greater political risk. [-4.26; 1.57]	International Country Risk Guide (ICRG) prsgroup.com
<i>MilitPolW</i>	Spatial lag of variable <i>MilitPol</i> . [-4.39; 0.52]	International Country Risk Guide (ICRG) prsgroup.com
<i>Ln(GDP)</i>	The natural log of gross domestic product per capita in constant 2000 U.S. dollars. [8.15; 1.63]	World Development Indicators (2012)
<i>Democracy</i>	An assessment of the responsiveness of government to its people. The index is on a scale from 0 to 6 with higher scores indicating better outcomes. [4.49; 1.42]	International Country Risk Guide (ICRG) prsgroup.com
<i>Armed forces</i>	Active duty military personnel, including paramilitary forces if the training, organization, equipment, and control suggest they may be used to support or replace regular military forces. [236,805.5; 528,238.0]	World Development Indicators (2012)
<i>External conflict</i>	An assessment of risk to the incumbent government from foreign action from non-violent external pressure to violent external pressure. The scale from 0-12. The index was rescaled so that higher scores indicate higher risk of external pressures (War, Cross-Border Conflict, and Foreign Pressures). [-10.41; 1.52]	International Country Risk Guide (ICRG) prsgroup.com
<i>Internal conflict</i>	An assessment of the political violence and its actual potential impact on governance. The scale from 0-12. The index was rescaled so that higher scores indicate higher risk of internal pressures (Civil War/Coup Threat, Terrorism/Political Violence, and Civil Disorder). [-9.47; 2.12]	International Country Risk Guide (ICRG) prsgroup.com
<i>MilitSP</i>	All current and capital expenditures on armed forces (% of GDP). [2.16; 1.43]	World Development Indicators (2012)
<i>MilitSPW</i>	Spatial lag of variable <i>MilitSP</i> . [2.17; 0.43]	World Development Indicators (2012)
<i>GovFrac</i>	The probability that two deputies picked at random from among the government parties will be of different parties. [0.24; 0.28]	Database of Political Institutions 2012. The World Bank
<i>Transition</i>	Dummy variable that takes a value of one if the country is a transition economy and zero otherwise. [0.06; 0.23]	Fischer and Sahay (2000)

Notes: Data is based on annual observations from 1990 to 2011 for a total of 72 countries. To construct annual observations for the variables *Corruption*, *MilitPol*, *Democracy*, *External conflict* and *Internal conflict* we calculated the unweighted average of the monthly observations for each year.

TABLE 2
Military in Politics and Corruption
Dependent variable: *Corruption*

	(2.1)	(2.2)	(2.3)	(2.4)
<i>MilitPol</i>	0.162*** (0.024)	0.166*** (0.024)	0.223*** (0.024)	
<i>Ln(GDP)</i>	-0.205*** (0.033)	-0.204*** (0.033)	-0.287*** (0.032)	-0.429*** (0.031)
<i>Democracy</i>	-0.235*** (0.024)	-0.221*** (0.024)		-0.222*** (0.024)
<i>Transition</i>	0.804*** (0.114)	0.791*** (0.114)	0.723*** (0.111)	0.257** (0.112)
<i>GovFrac</i>		-0.296*** (0.080)	-0.426*** (0.082)	-0.327*** (0.081)
<i>MilitSP</i>				0.047** (0.019)
Observations	1,584	1,584	1,584	1,298
Estimation Method	OLS	OLS	OLS	OLS
R-squared	0.643	0.646	0.626	0.645

Notes: See Table 1 for variable details.

Regional dummies, time dummies and a constant are included but not reported.

Robust standard errors are in parentheses and probability values are in brackets. Asterisks denote significance at the following levels: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

TABLE 3
Military in Politics, Geographic Location and Corruption
Dependent variable: *Corruption*

	(3.1)	(3.2)	(3.3)	(3.4)
<i>MilitPol</i>	0.440*** (0.047)	0.440*** (0.046)	0.505*** (0.044)	
<i>MilitPolW</i>	0.536*** (0.143)	0.471*** (0.142)	0.357** (0.161)	
<i>Ln(GDP)</i>	-0.046 (0.041)	-0.048 (0.040)	-0.088** (0.042)	-0.565*** (0.054)
<i>Democracy</i>	-0.159*** (0.028)	-0.146*** (0.027)		-0.239*** (0.031)
<i>Transition</i>	0.950*** (0.116)	0.943*** (0.116)	0.937*** (0.116)	-0.020 (0.132)
<i>GovFrac</i>		-0.309*** (0.085)	-0.400*** (0.089)	-0.547*** (0.110)
<i>MilitSP</i>				0.455*** (0.071)
<i>MilitSPW</i>				-1.141*** (0.410)
Observations	1,561	1,561	1,561	1,288
Estimation Method	2SLS	2SLS	2SLS	2SLS
R-squared	0.605	0.609	0.582	0.478
KP rk Wald F statistic	67.12	59.78	83.96	12.86
KP rk LM statistic	221.2*** [0.000]	228.8*** [0.000]	244.0*** [0.000]	68.84*** [0.000]
Hansen's J statistic	5.298 [0.151]	6.523 [0.163]	5.862 [0.119]	8.219* [0.084]

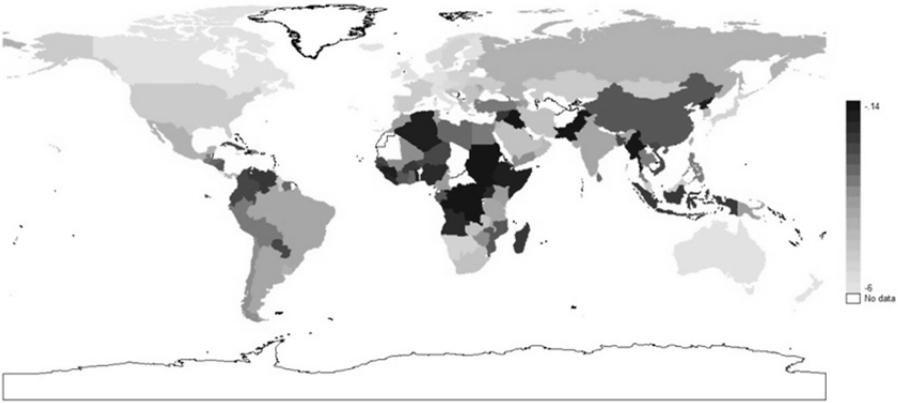
Notes: See Table 1 for variable details.

Regional dummies, time dummies and a constant are included but not reported.

Robust standard errors are in parentheses and probability values are in brackets. Asterisks denote significance at the following levels: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. The critical values for the Kleibergen-Paap rk Wald F statistic are in Stock and Yogo (2005).

MilitPol and *MilitPolW* are instrumented with *Armed forces*, *External conflict*, *Internal conflict* and spatial lags of the explanatory variables.

FIGURE 1
Spatial Prevalence of Military in Politics



Note:
The range of values in the Figure is from -0.14 to -6, with darker colors indicating greater military involvement in politics. See Table 1 for variable details.

APPENDIX

TABLE 4
Tests of Spatial Dependence

<i>Variables</i>	<i>Moran's I</i>			<i>C</i>	<i>Geary's C</i>	
	<i>I</i>	<i>z</i>	<i>p-value</i>		<i>z</i>	<i>p-value</i>
<i>MilitPol</i>	0.208	32.38***	0.000	0.792	-28.53***	0.000
<i>MilitSP</i>	0.087	11.79***	0.000	0.920	-4.177***	0.000

Note: Variable details are provided in Table 1. The null hypothesis is spatial independence and the alternative hypothesis is spatial dependence. Asterisks denote significance at the following levels: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

TABLE 5
Correlation Matrix of Key Variables

	<i>Corruption</i>	<i>MilitPol</i>	<i>MilitPolW</i>	<i>MilitSP</i>	<i>MilitSPW</i>	<i>Democracy</i>	<i>GovFrac</i>
<i>Corruption</i>	1.00						
<i>MilitPol</i>	0.596	1.00					
<i>MilitPolW</i>	0.527	0.609	1.00				
<i>MilitSP</i>	-0.035	0.189	0.063	1.00			
<i>MilitSPW</i>	-0.104	0.115	0.079	0.352	1.00		
<i>Democracy</i>	-0.538	-0.619	-0.468	-0.055	-0.267	1.00	
<i>GovFrac</i>	-0.174	-0.090	-0.186	0.096	-0.006	0.171	1.00

Notes: See Table 1 for variable details

TABLE 6
List of Countries in the Analysis

Albania	El Salvador	Korea, Rep.	Romania
Australia	Ethiopia	Luxembourg	Senegal
Austria	Finland	Madagascar	South Africa
Belgium	France	Malawi	Spain
Bolivia	Gabon	Malaysia	Sri Lanka
Botswana	Germany	Mexico	Sweden
Brazil	Greece	Mongolia	Switzerland
Bulgaria	Guatemala	Morocco	Tanzania
Cameroon	Honduras	Mozambique	Tunisia
Canada	Hungary	Netherlands	Turkey
Chile	Iceland	New Zealand	Uganda
China	India	Norway	United Kingdom
Colombia	Indonesia	Panama	United States
Costa Rica	Ireland	Papua New Guinea	Uruguay
Denmark	Israel	Paraguay	Venezuela, RB
Dominican Republic	Italy	Peru	Vietnam
Ecuador	Japan	Philippines	Zambia
Egypt, Arab Rep.	Kenya	Portugal	

N=72

CORRUPTION IN A SIMPLE KEYNESIAN MODEL OF INCOME DETERMINATION

Abstract. *La corruzione in un semplice modello keynesiano di determinazione del reddito.* Il saggio propone un semplice modello Keynesiano in cui la corruzione influenza la produzione di equilibrio di breve periodo attraverso i suoi effetti sulle finanze pubbliche e sulla domanda aggregata. Si considerano tre tipi (e i relativi effetti) di corruzione: (a) i contribuenti corrompono esattori corrotti al fine di evadere le imposte, il che produce l'effetto di ridurre il gettito fiscale; (b) i burocrati corrotti fanno lievitare i costi di fornitura dei servizi pubblici al fine di ottenere dei guadagni personali; (c) i burocrati corrotti distorcono l'allocazione delle risorse pubbliche verso categorie di spesa poco produttive dalle quali è più facile ottenere vantaggi personali, scoraggiando in tal modo gli investimenti privati. Il modello consente di ottenere due risultati principali. In primo luogo, la compresenza dei tre tipi di corruzione (a)-(c) deprime la domanda aggregata e, di conseguenza, implica livelli di produzione e reddito di equilibrio inferiori. In secondo luogo, la politica fiscale risulta meno efficace in presenza di corruzione e – a certe condizioni – può causare una contrazione dell'attività economica. Entrambi questi risultati sono dovuti ad un duplice effetto sulla domanda aggregata: i tipi di corruzione (a) e (b) deprimono la domanda di beni pubblici, mentre il tipo di corruzione (c) spiazza gli investimenti privati.

Keywords: effective demand, corruption, tax evasion, fiscal policy

JEL: E12M; D73; H26

1. INTRODUCTION

Since the seminal contribution of Rose-Ackerman (1975), the economics of corruption has generated a wide range of theoretical and empirical research. Theoretical research has focused on the microfoundations of the behavior of corrupt public officials, as well as on the impact of corruption on different aspects of macroeconomic outcomes. A considerable amount of empirical research has been conducted to provide cross-country measures of the size – and the economic costs – of the phenomenon, on the one hand, and to investigate the consequences of corruption on different aspects of the economy, on the other.

Public sector corruption occurs anytime public officials illegally exploit their positions in public office to obtain personal gains. A broad definition of corruption is « the abuse of entrusted power for private gain » (Transparency International, 2012). The following definition clarifies the interest for this phenomenon from the viewpoint of an economist: « corruption is a symptom that state/society relations operate in ways that undermine the fairness and legitimacy of the state and that lead to waste and the poor targeting of public spending » (Rose-Ackerman, 2006).

The consequences of corruption on countries' economic development have been typically studied in supply-side macro models (see, among others, Barreto, 2000;

Blackburn *et al.*, 2010). Empirical evidence on ways in which corruption hampers economic growth includes: lowering rates of investment (e.g., Mauro 1995; Pellegrini and Gerlagh, 2004); causing a misallocation of talent and skills away from entrepreneurial activities towards rent-seeking activities (e.g., Acemoglu, 1995; Ehrlich and Lui, 1999; Murphy *et al.*, 1991, 1993); creating obstacles to doing business (e.g., World Bank, 2002); limiting the extent of a country's trade openness and reducing inflows of foreign investment (e.g., Lambsdorff, 2003; Pellegrini and Gerlagh, 2004; Wei, 2000); and causing a general misallocation of public expenditures towards less growth-enhancing areas (e.g., Gupta *et al.*, 2001; Mauro, 1998; Tanzi and Davoodi, 1997).

Nevertheless, less focus has been paid to the impact of corruption on short-run output fluctuations via its hampering/enhancing effect on aggregate demand. We believe that this is a relevant topic, especially in the light of the current debate on anti-cyclical fiscal policies in times of crisis. Hence, in this paper we present a simple short-run partial equilibrium model of income determination where three forms of corruption affect the aggregate level of output. On the revenue side of the government budget constraint, corruption takes the form of reduced tax revenues. Public officials are delegated the responsibility for collecting taxes from families on the part of the government. This administrative structure of public policy can give rise to our first form of corruption. The corrupt bureaucrat is rewarded by the taxpayer for concealing his real income from the government. In colluding this way, both the public official and the tax payer obtain a personal gain at the cost of a deadweight loss for the society (Blackburn *et al.*, 2010).

Turning on the expenditure side, corruption can take the form of higher costs of public goods provision. Bureaucrats are administrators of public expenditure programs that require public funding. This delegation of authority can lead to corruption as bureaucrats realize opportunities for promoting their own interests rather than the interests of the government. For instance, corrupt bureaucrats may prefer to inflate the level of expenditure on (useless) large public capital projects where bribes are easiest to collect, at the expense of value-enhancing investments, such as the maintenance of the existing infrastructure.

Finally, corruption lowers the quality of public infrastructure and/or distorts public expenditures away from growth-promoting areas towards other types of project that are less productivity-enhancing (Mauro, 1997). For instance, purchases of goods and services may be based on who offers the best bribes, rather than who offers the best price-quality combinations. Since private investments' decisions depend on the quality of available public goods, such an effect hampers aggregate demand and in turn production and income.

The remainder of the paper unfolds as follows. In section 2 we describe the main empirical findings on how corruption may negatively affect macroeconomic outcomes via its harmful effect on public finances. Section 3 presents our model. First we describe in detail how corruption may affect aggregate demand and characterize the short-run equilibrium. Then, we study the impact of corruption on aggregate

production in equilibrium. Finally, we discuss how the effectiveness of fiscal policy is affected by corruption. Section 4 concludes.

2. CORRUPTION, PUBLIC FINANCES, AND MACROECONOMIC OUTCOMES

Corruption has today become a global problem affecting all countries. The relevance of the issue is testified by the growing role of international financial institutions and trade and regulatory organizations in defining international standards as a basis for transparent policy formulation and implementation.

Available evidence shows that corruption is not just a problem in developing countries, but also occurs in the industrialized world, to a different extent though. The most widely used cross-country indicators of corruption are the Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI) and the World Bank's Control of Corruption index (CCI)¹.

The CPI ranks countries based on how corrupt a country's public sector is *perceived* to be. It is a composite index, a combination of surveys and assessments of corruption, collected by a variety of reputable institutions. The World Bank's CCI is one of the indicators provided within the so-called Worldwide Governance Indicators (WGI) project. This project reports aggregate and individual governance indicators for more than 200 countries and territories for different dimensions of governance, such as: accountability, political stability/absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption. The aggregate indicators combine the views of a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. In «Control of Corruption» the World Bank includes several indicators which measure the extent to which public power is exercised for private gain, including petty and grand forms of corruption, as well as «capture» of the state by elites and private interests.

Table 1 reports the most updated rankings of OECD countries based on the two indices. Countries like Denmark, Finland, and New Zealand are almost not affected by the phenomenon, while North Korea and Mexico perform very badly. Remarkable differences also exist across developed countries. Among European economies, Italy and Greece score the lowest according to both indices.

¹ More details on the two indices are available at http://www.transparency.org/cpi2012/in_detail and <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, respectively. The Transparency International's CPI measures corruption only in the public sector. The World Bank's CCI measures corruption in the public and private sector, going beyond the commonly accepted definition of corruption. As argued by Aidt (2009) «a major problem with both indices is that they rely on perceptions. It is quite possible that these perceptions are informed, not only by conventional wisdom about what institutions and cultures may be conducive to corruption, but also by the economic performance of the country being evaluated. If so, they cannot be used to infer neither the causes of corruption nor the effects on economic outcomes».

TABLE I
The CPI, CCI indices in OECD countries

Countries	2012 CPI		2011 CCI	
	Score ^a (0-100)	Rank ^b (1/174)	Score ^c (-2.5/+2.5)	P-Rank ^d (0-100)
Australia	85	7	2,16	97
Austria	69	25	1,44	90
Belgium	75	16	1,58	92
Canada	84	9	1,98	95
Chile	72	20	1,57	92
Czech Republic	49	54	0,32	67
Denmark	90	1	2,42	100
Estonia	64	32	0,91	79
Finland	90	1	2,19	99
France	71	22	1,51	91
Germany	79	13	1,68	93
Greece	36	94	-0,15	56
Hungary	55	46	0,34	67
Iceland	82	11	1,94	95
Ireland	69	25	1,52	91
Israel	60	39	0,68	73
Italy	42	72	-0,01	57
Japan	74	17	1,50	90
Korea (South)	56	45	0,45	70
Korea (North)	8	174	-1,38	3
Luxemburg	80	12	2,17	98
Mexico	34	105	-0,36	45
Netherlands	84	9	2,17	98
New Zealand	90	1	2,33	100
Norway	85	7	2,17	97
Poland	58	41	0,51	72
Portugal	63	33	1,09	83
Slovak Republic	46	62	0,29	66
Slovenia	61	37	0,93	79
Spain	65	30	1,06	81
Sweden	88	4	2,22	99
Switzerland	86	5	2,02	96
Turkey	49	54	0,10	61
United Kingdom	74	17	1,54	91
United States	73	19	1,23	85

NOTES: ^a The CPI ranks countries on a 0 to 100 scale, with 0 indicating high levels of corruption and 100 low levels; ^b It indicates the country's position relative to the other countries in the sample; ^c Scores lie between -2.5 and 2.5, with higher scores corresponding to better outcomes (strong governance performance); ^d Percentile rank among all countries (ranges from 0 (lowest) to 100 (highest) rank);

SOURCE: Own elaboration on data drawn from <http://cpi.transparency.org/cpi2012/> and <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (31th August 2013).

It is widely acknowledged in the economic literature that corruption reduces tax revenues, raises the costs of public goods provision, and misdirects public resources towards the provision of low quality public goods. These effects are all expected to hamper the effectiveness of fiscal policies aimed at stimulating aggregate demand, thereby undermining the trust of private operators in public intervention.

We summarize in what follows the main empirical findings on how corruption may negatively affect short-run macroeconomic outcomes via its harmful effect on public finances.²

Corruption lowers tax revenues.

Tax collection and auditing is one of the important areas where corruption is most likely to arise. Countries with high levels of corruption tend to have lower collection of taxes in relation to GDP, given other factors (see among others, Tanzi and Davoodi, 1997; Johnson *et al.*, 1999; Friedman *et al.*, 2000).

Several factors contribute to the diffusion of corruption in tax administration. An incomplete list of these factors is the following: the complexity and the fragmentation of the system increases the demand for corruption; complex rules, unclear laws, regulations and procedures of the system mean increased opportunities for bribery and corruption; high tax rates increase the incentive for taxpayers to bribe tax collectors in order to evade.

Corruption raises the costs of public goods provision.

Public sector procurement is another area that has long been recognized as being particularly vulnerable to corruption. Typically, bureaucrats inflate artificially the amount of public funds that must be raised and allow themselves an opportunity to embezzle some of these funds. As pointed out by Blackburn *et al.* (2010), «the incentives and opportunities to engage in this type of corruption are greatest in areas of public procurement that involve large-scale expenditures, complex technologies and monopolistic power. For example, purchases of military hardware (specialized, high technology goods produced by a limited number of firms) offer greater scope for rent-seeking than purchases of medical supplies (standardized products sold in open markets by a large number of firms)».

Corruption lowers the quality of public expenditure thereby discouraging private investment.

Empirical evidence supports the view that corruption lowers the quality of public infrastructure and/or causes a general misallocation of public expenditures towards unproductive uses. For instance, Tanzi and Davoodi (1997) analyze the issue of public infrastructure quality in a panel of 68 countries over the period 1980-95 and find evidence that corruption lowers the quality of roads (e.g. paved roads in good condition as a percentage of total paved roads) and increases the number of electricity interruptions. Since Mauro (1997), empirical research has extensively shown that corruption distorts public expenditures away from growth-promoting areas (like education and health) towards other types of project that are less productivity-enhancing.

² We refer to the most relevant literature for our purposes. For detailed reviews on the economics of corruption see Bardhan (1997), Jain (2001), Abed and Gupta (2002) and Aidt (2003, 2009). Dreher and Herzfeld (2005) review the empirical literature on the economic costs of corruption.

3. THE MODEL

In this section we present a simple short-run partial equilibrium model of income determination with corruption. Firms produce a single homogeneous good which can be used as consumption, investment, and for the provision of public goods. The equilibrium level of production depends on the level of aggregate demand.

Equation (1) defines the three components of aggregate demand (Y^d): household consumption (C), investment (I), and public goods (G):

$$Y^d = G + I + C \quad (1)$$

Corruption can affect aggregate demand – and in turn income and production – through three different channels. Firstly, families bribe corrupt public tax collectors in order to evade taxes. This leads to lower tax revenues for a given tax rate. Secondly, corrupt bureaucrats embezzle public resources, thus causing a reduction in the level of public goods for a given amount of tax revenues or, equivalently, a higher unitary cost of a given amount of public goods. Thirdly, corrupt bureaucrats divert public resources towards the provision of unproductive (rather than productive) public goods. Since the quality of available public goods influences firms' investment decisions, this form of corruption hampers private investments.

In doing so, the model accounts for three different forms (and effects) of corruption: (a) corruption lowers tax revenues; (b) the embezzlement of public resources by corrupt bureaucrats raises the cost of public goods provision; and (c) corruption biases the composition of government expenditures in favour of less productive categories of public goods thus amplifying the crowding-out effect of public spending on private investments.

3.1 Corruption in the government budget constraint

When public officials are honest, the (balanced) government budget constraint is defined as follows:

$$\tilde{G} = G = \tau Y \quad (2)$$

where Y is the aggregate production level, G is the demand of public goods, τ is the tax rate and the symbol \sim denotes the variable value prevailing without corruption. Hence, public expenditure is equal to total (potential) tax revenues when public officials are honest and families are fully tax compliant.³

In order to account for the presence of the forms of corruption (a) and (b), we modify the government budget constraint as follows:

³ Notice here that more realistic assumptions such as the inclusion of bureaucrats' wages on the expenditure side of the government budget constraint would not alter any key insights of the model.

$$G = (1 - \alpha)(1 - \beta)\tau Y \quad (3)$$

where $0 \leq \beta \leq 1$ and $0 \leq \alpha \leq 1$

Families can bribe corrupt tax collectors in order to evade the share of taxes $\beta > 0$. As compared to the case of honest public tax collectors ($\beta = 0$), the reduced tax rate $\tau(1 - \beta)$ levied on families is lower than τ , and effective tax revenues $(1 - \beta)\tau Y$ are lower than potential ones (τY).⁴

Moreover, corrupt bureaucrats can divert in their favour the share $\alpha > 0$ of effective tax revenues. When corrupt bureaucrats are honest ($\alpha = 0$), the level of public goods G is equal to effective tax revenues $(1 - \beta)\tau Y$. Otherwise, as α increases, G decreases; equivalently, for a given level of G , as α increases, the unitary cost of a given amount of G increases.⁵

Hence, the two parameters α and β describe two different channels through which corruption reduces the amount of G with respect to the benchmark of «corruption-free» economy. On the one hand, the government fail to collect the share $\beta\tau Y$ of potential tax revenues. The higher tax evasion, the lower the demand of public goods: $\partial G/\partial \beta = -(1 - \alpha)\tau Y < 0$. On the other hand, bureaucrats can divert the share of effective tax revenues $\alpha(1 - \beta)\tau Y$ in their favour. The higher the share of tax revenues reaped by corrupt bureaucrats, the lower the demand of public goods: $\partial G/\partial \alpha = -(1 - \beta)\tau Y < 0$.

Corruption revenues (Π) stem from two sources: the loss of tax revenues $\beta\tau Y$ and the private gain of corrupt bureaucrats $\alpha(1 - \beta)\tau Y$:

$$\Pi = \alpha(1 - \beta)\tau Y + \beta\tau Y \quad (4)$$

Corruption implies private gains for corrupt public workers and tax evaders, both of them benefiting from an additional form of income with respect to the one received for their respective legal activities. Notice here that the term $\beta\tau Y$ consists of tax evasion and bribes obtained by corrupt bureaucrats. Dealing with overall corruption revenues – rather than disaggregating them according to income earners (corrupt bureaucrats and tax evaders) – enables gaining analytical tractability without loss of generality.⁶

Corruption revenues also represent a cost for the society as they are associated with a lower level of public goods, or a higher provision cost of a given amount of

⁴ Hindriks *et al.* (1999) and Acconcia *et al.* (2011) study in detail the interaction between taxpayers and tax inspectors.

⁵ Notice here that equation (3) can be rewritten as $G/(1 - \alpha) = (1 - \beta)\tau Y$, where the term $1/(1 - \alpha) \geq 1$ defines the unitary cost of public goods; with $\alpha > 0$ this cost becomes greater than 1.

⁶ This implies to assume identical propensity to consume for families and corrupt bureaucrats. Relaxing this assumption would complicate the model without affecting its main insights.

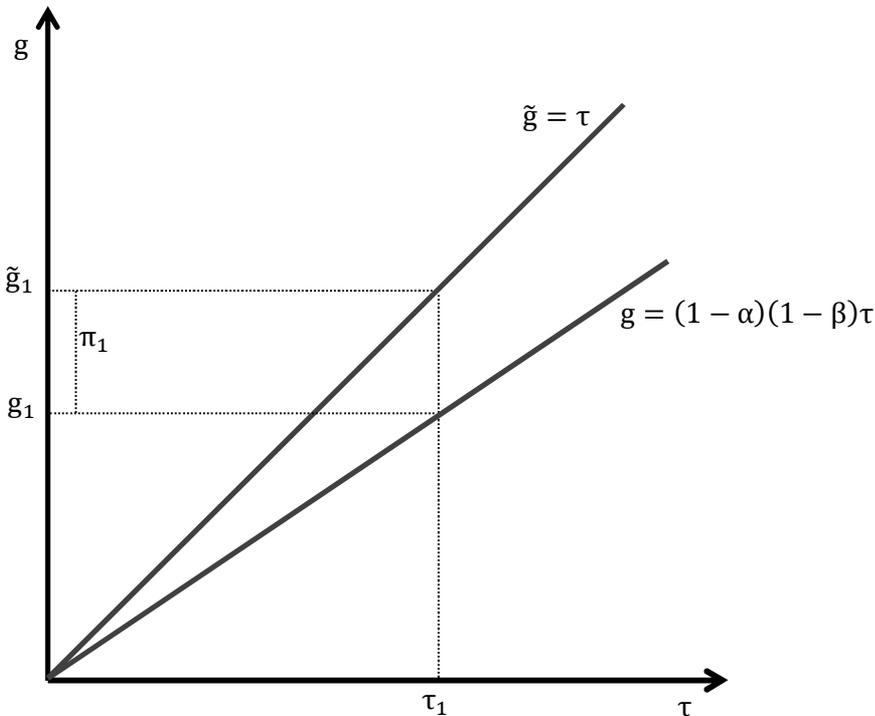
them. Using equations (3) and (4), G and Π can be expressed in terms of production shares ($g = G/Y$ and $\pi = \Pi/Y$, respectively):

$$g = (1 - \alpha)(1 - \beta)\tau \quad (3a)$$

$$\pi = [\alpha(1 - \beta) + \beta]\tau \quad (4a)$$

Given equations (3a) and (4a), Figure (1) shows the relationship between the size of the government defined by the tax rate τ and the effective demand of public goods g in the two alternative scenarios of honest ($\alpha = \beta = 0$), and corrupt ($\alpha, \beta > 0$) bureaucrats.

FIGURE 1
The relationship between the demand of public goods and corruption



The unitary slope \tilde{g} -line represents the government budget constraint for a government with honest bureaucrats ($\alpha = \beta = 0$): a unitary increase in tax revenues raises the demand of public goods of the same amount. The g -line has been drawn for positive values of α and β . In this case, a unitary increase in potential tax revenues raises the demand of public goods to a lower extent.

The vertical distance between the two lines for a given value of τ (e.g., $\pi_1 = \tilde{g}_1 - g_1$ for τ_1) represents the social cost of corruption in terms of a lower share of aggregate income devoted to public goods provision. Such a loss for the society is appropriated by corrupt bureaucrats and tax evaders. The vertical distance π increases for higher values of the tax rate: corruption finds its roots in the government action, that is, corruption can occur only if a government exists. Formally, corruption revenues increase with the tax rate ($\partial\pi/\partial\tau = [\alpha(1 - \beta) + \beta] > 0$) and cancel out only for a zero tax rate.

3.2 *The impact of corruption on investment and consumption decisions*

The third channel through which corruption affects the economy is linked to its impact on public spending quality. Available empirical evidence reported in section 2 supports this view. Equation (5) incorporates the above reasoning by defining the demand of investments goods as follows:⁷

$$I = \tilde{I} + \gamma G \quad (5)$$

where $\tilde{I} > 0$ defines autonomous investment, that is, the classical animal spirits of entrepreneurs; and $\gamma \gtrless 0$ allows to describe how public goods could affect investment decisions of firms.

When $\gamma > 0$ public goods are productive, and enhance the profitability of business, so that a crowding-in effect on private investments arises. If $\gamma < 0$, a crowding-out effect prevails as a result of the provision of unproductive public goods. The idea here is that corruption lowers the quality of public goods thereby distorting incentives and creating uncertainties about the expected benefits of productive activities. Thus, we introduce the following assumption: $\gamma < 0$ if $\alpha, \beta > 0$.

Aggregate disposable income consists of two components: legal disposable income $(1 - \tau)Y$, and illegal income associated with corruption revenues Π . Equation (6) defines aggregate consumption as a function of these two sources of aggregate income:

$$C = c_l(1 - \tau)Y + c_c[\alpha(1 - \beta) + \beta]\tau Y \quad (6)$$

where $0 < c_l < 1$ is the marginal propensity to consume out of legal disposable income, and $0 < c_c < 1$ is the marginal propensity to consume out of illegal disposable income. We assume that the higher is consumption out of corruption revenues, the higher is the probability of detection of illegal activities. This implies

⁷ For analytical tractability, we do not allow for an accelerator effect, so that the production level of the economy does not affect investment decisions of firms. Relaxing this assumption would not alter our main findings.

that it is more convenient to hide corruption proceeds rather than to consume them. Thus, we introduce the following assumption: $c_1 > c_c$.⁸

3.3 Equilibrium analysis and fiscal policy

In equilibrium, aggregate production is equal to aggregate demand ($Y = Y^d$). Under this condition, the equilibrium level of production (Y^*) is obtained using expressions (1) and (3)-(6):

$$Y^* = \frac{\bar{i}}{\{[1-c_1(1-\tau)-\tau]+(1-c_c)[\alpha(1-\beta)+\beta]\tau-\gamma(1-\alpha)(1-\beta)\tau}} \quad (7)$$

Equation (7) allows to compare an economy where bureaucrats are corrupt to one where they are honest. By setting $\alpha = \beta = \gamma = 0$, we obtain the income multiplier for a «corruption-free» economy (\tilde{m}):⁹

$$\tilde{m} = \frac{1}{1-c_1(1-\tau)-\tau} \quad (8)$$

By setting $\alpha, \beta > 0$ and $\gamma < 0$, the income multiplier becomes:

$$m = \frac{1}{1-c_1(1-\tau)-\tau+(1-c_c)[\alpha(1-\beta)+\beta]\tau-\gamma(1-\alpha)(1-\beta)\tau} \quad (9)$$

The necessary condition for $\tilde{m} > m$, that is, for the equilibrium level of production in the economy without corruption (\tilde{Y}^*) to be higher than the equilibrium level of production in one with corruption (Y^*), is the following:

$$\tilde{Y}^* > Y^* \text{ if } (1 - c_c)[\alpha(1 - \beta) + \beta] - \gamma(1 - \alpha)(1 - \beta) > 0 \quad (10)$$

A sufficient condition for inequality (10) to hold is the assumption $\gamma < 0$ if $\alpha, \beta > 0$. This result can be summarized by Proposition 1.

Proposition 1: The presence of the three considered forms of corruption leads to a lower equilibrium production level as compared to the case of fully honest public official and fully compliant taxpayers.

Corruption negatively affects production (and income) by decreasing aggregate demand through two different channels.

Firstly, corruption in the form of lower tax revenues and higher costs of public goods provision hampers the demand of public goods. Formally, the term $(1 -$

⁸ Relaxing this assumption would not affect our results, as long as $c_c < 1$.

⁹ Notice here that we assume $\gamma = 0$ in the «corruption-free» economy for reasons of exposition.

$c_c)[\alpha(1 - \beta) + \beta]\tau Y$ defines the net reduction in the aggregate demand with respect to the level that prevails without corruption ($\alpha, \beta = 0$):

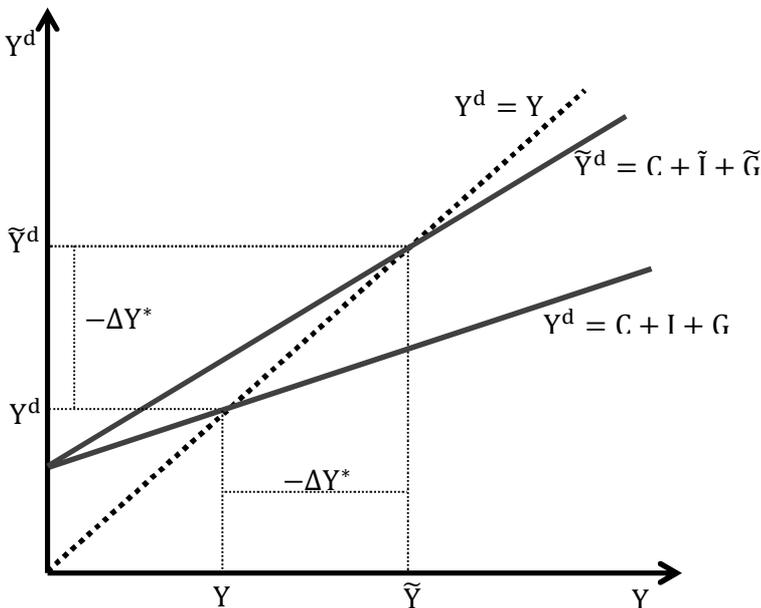
proposition 1.1: When public official are corrupt, the demand of public goods is lower as compared to the case of fully honest public officials and fully compliant taxpayers.

Secondly, corruption affects private investments. When $\gamma < 0$ and $\alpha, \beta > 0$, the provision of unproductive public goods crowds-out private investments by hampering the profitability of businesses. Formally, the term $\gamma(1 - \alpha)(1 - \beta)\tau Y$ defines the reduction in the aggregate demand with respect to its level when firms' investment decisions are unaffected by G ($\gamma = 0$):

proposition 1.2: When public official are corrupt the demand of investment goods is lower as compared to the case of fully honest public official and fully compliant taxpayers.

In sum, as a result of corruption, the demand of public goods is lower, low-quality public expenditure crowds-out private investments, and Y^* is lower than \tilde{Y}^* . Figure 2 provides a graphical representation of such a result.

FIGURE 2
The impact of corruption on production



The \tilde{Y}^d -line, with slope $c_e(1 - \tau) + \tau$, defines the effective aggregate demand in the «corruption-free» scenario ($\alpha = \beta = \gamma = 0$). The Y^d -line, with slope $c_1(1 - \tau) + \tau - (1 - c_c)[\alpha(1 - \beta) + \beta]\tau + \gamma(1 - \alpha)(1 - \beta)\tau$, defines the effective aggregate demand in the «corruption» scenario ($\alpha, \beta > 0$ and $\gamma < 0$). When inequality (10) holds, the \tilde{Y}^d -line is always steeper than the Y^d -line.¹⁰ The dotted line defines the locus where the equilibrium condition $Y = Y^d$ is satisfied.

The vertical distance between the \tilde{Y}^d -line and the Y^d -line (e.g., $-\Delta Y^* = \tilde{Y}^d - Y^d = \tilde{Y} - Y$) represents the social cost of corruption in terms of lower production (and income).

A further interesting issue to investigate is the impact of corruption on the effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity. By differentiating $Y^* -$ see equation (7) – with respect to τ , we obtain the following condition:

$$\frac{\partial Y^*}{\partial \tau} > 0 \text{ if } (1 - c_1) > (1 - c_c)[\alpha(1 - \beta) + \beta] - \gamma(1 - \alpha)(1 - \beta) \quad (11)$$

Our assumptions that $c_1 \geq c_c$ and $\gamma < 0$ if $\alpha, \beta > 0$ do not identify a sufficient condition for inequality (11) to hold. This result can be summarized as follows.

Proposition 2: The presence of three considered forms of corruption reduces the effectiveness of fiscal policy as compared to the case of fully honest public officials and fully compliant taxpayers. If the negative impact of corruption is sufficiently high, an expansionary fiscal policy will depress economic activity.

Such a result is due to a twofold effect on aggregate demand: the decrease in the demand of public goods caused by corruption of types (a) and (b), and the crowding-out effect on investment induced by corruption of type (c).

In the «corruption-free» scenario the marginal propensity to demand public goods out of potential tax revenues is equal to 1 – see Equation (2) – while $c_1 < 1$. A higher τ is associated with an increase in G and a decrease in C , the former being greater than the latter, so that the net effect is a rise in aggregate demand. Formally, the term $(1 - c_1) > 0$ identifies the impact of fiscal stimulus in the «corruption-free» scenario.

In the «corruption» scenario the marginal propensity to demand public goods out of potential tax revenues becomes less than 1 and $c_c < c_1 < 1$. An increase in τ determines a lower increase in G and a lower decrease in C as compared to the «corruption-free» scenario. The impact on G will be larger for higher values of α and β , while the impact on C will be larger for higher values of c_c . If $\alpha, \beta \rightarrow 0$ and $c_c \rightarrow c_1$, an expansionary fiscal policy will still have a positive (but smaller) impact on aggregate demand. However, if $\alpha, \beta \rightarrow 1$ and $c_c \rightarrow 0$, the expansionary fiscal policy will depress economic activity. Formally, the term $(1 - c_1) - (1 - c_c)[\alpha(1 - \beta) +$

¹⁰ The expressions for the two lines can be obtained by substituting equations (3-6) in equation (1).

$\beta] \lesseqgtr 0$ identifies the impact of fiscal stimulus in the «corruption» scenario. Therefore, $\partial Y^*/\partial \tau > 0$ if $(1 - c_1) > (1 - c_c)[\alpha(1 - \beta) + \beta]$, and $\partial Y^*/\partial \tau < 0$ if $(1 - c_1) < (1 - c_c)[\alpha(1 - \beta) + \beta]$:

proposition 2.1: An expansionary fiscal policy determines both a lower increase in G and a lower decrease in C in the presence of corruption. As a result, fiscal policy is less effective relative to the case of fully honest public official and fully compliant taxpayers.

The impact of corruption on private investments has been described earlier in this paper (see the discussion of inequality (10) and Proposition 1.2). Here, it is enough to notice that when public goods quality is low, the constraint (11) becomes more binding, that is, it becomes more likely that an expansionary fiscal policy will fail to stimulate the economy. Formally, the term $\gamma(1 - \alpha)(1 - \beta) < 0$ identifies this effect, so that $\partial Y^*/\partial \tau < 0$ if $(1 - c_1) < (1 - c_c)[\alpha(1 - \beta) + \beta] - \gamma(1 - \alpha)(1 - \beta)$:

proposition 2.2: When public official are corrupt an expansionary fiscal policy induces a larger crowding-out effect on private investments as compared to the case of fully honest public official and fully compliant taxpayers.

4. CONCLUSIONS

The literature has paid little attention to the impact of corruption on short-run output fluctuations via its hampering/enhancing effect on aggregate demand. We have analysed this issue in a simple Keynesian model of income determination where the focus is on how corruption affects economic activity. The model accounts for three different forms of corruption: (a) tax payers bribe corrupt public tax collectors in order to evade taxes thereby causing lower tax revenues; (b) the embezzlement of public resources by corrupt bureaucrats raises the cost of public goods provision; and (c) corruption distorts the allocation of public expenditures towards less productivity-enhancing projects thereby discouraging private investments.

We have derived two main results. Firstly, the presence of corruption of the types (a)-(c) reduces the short-run equilibrium level of production as compared to the «corruption-free» scenario. Secondly, fiscal policy is less effective in the presence of corruption and – under certain conditions – depresses economic activity. Both results stem from two effects: the decrease in the demand of public goods caused by corruption of types (a) and (b), and the crowding-out effect on investment induced by corruption of the type (c).

CARMELO PETRAGLIA

FRANCESCO PURIFICATO

REFERENCES

- ABED G.T., GUPTA S. (2002), “The Economics of corruption: an overview”, in *Governance, Corruption, Economic Performance*, ABED, G.T. AND GUPTA, S. (Editors), International Monetary Fund, Publication Services, Washington, D.C.
- ACCONCIA A., D’AMATO M., MARTINA R. (2011), “Tax evasion and corruption: endogenous deterrence and the perverse effects of fines”, in *Studi Economici*, 101, 31–53.
- ACEMOGLU D. (1995), “Reward Structures and the Allocation of Talent”, in *European Economic Review*, 39(1), pp. 17–33
- AIDT T. (2003), “Economic analysis of corruption: a survey”, in *Economic Journal*, 113(491), pp. 632–652.
- AIDT T. (2009), “Corruption, institutions, and economic development”, in *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), pp. 271–291.
- BARDHAN P. (1997), “Corruption and development: a review of issues”, in *Journal of Economic Literature*, 35 (3); pp. 1320–1346.
- BARRETO R.A. (2000), “Endogenous corruption in a neoclassical growth model”, in *European Economic Review*, 44(1), pp. 35–60
- BLACKBURN BOSE N., EMRANUL HAQUE M. (2010) “Endogenous corruption in economic development”, in *Journal of Economic Studies*, 37(1), pp. 4–25.
- DREHER A., HERZFELD T. (2005), “The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence”, mimeo.
- EHRlich I., LUI F.T. (1999), “Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth”, in *Journal of Political Economy*, 107 (6); pp. 270-293.
- FRIEDMAN S., KAUFMANN D., ZOIDO-LOBATON P. (2000), “Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries”, in *Journal of Public Economics*, 76, 459–493
- GUPTA S., DE MELLO L., SHARAN R. (2001), “Corruption and Military Spending”, in *European Journal of Political Economy*, 17 (4), pp. 749-777
- HINDRIKS J., KEEN M., MUTHOO A. (1999), “Corruption, extortion and evasion”, in *Journal of Public Economics*, 74, pp. 395-430.
- JAIN A.K. (2001), “Corruption: A Review”, in *Journal of Economic Surveys*, 15(1); pp. 71-121.
- JOHNSON S., KAUFMANN D., ZOIDO-LOBATÓN P., (1999) Corruption, public finances and the unofficial economy, World Bank Discussion Paper no. 2169.
- LAMBSDORFF J. G. (2003), “How Corruption Affects Persistent Capital Flows”, in *Economics of Governance*, 4 (3); pp. 229-243
- MAURO P. (1995), “Corruption and Growth”, in: *Quarterly Journal of Economics*, 60 (3); pp. 681-712.
- MAURO P. (1997), “The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: a cross-country analysis”. In K.A. Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- MAURO P. (1998), “Corruption and the Composition of Government Expenditure”, in *Journal of Public Economics*, 69 (2), pp. 263-279.
- MURPHY K. M., SHLEIFER A., VISHNY R.W. (1991), “The Allocation of Talent: Implications for Growth”, in *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 503–530.
- MURPHY K. M., SHLEIFER A., VISHNY R.W. (1993), “Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 83(2), pp. 409–414.

- PELLEGRINI L., GERLAGH R. (2004): Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels, in: *Kyklos*, 57 (3); pp. 429-456.
- ROSE-ACKERMAN S. (1975), "The economics of corruption", in *Journal of Public Economics*, 4(2), 187-203.
- ROSE-ACKERMAN S. (2006), "Introduction and overview", in *International handbook on the economics of Corruption*, Rose-Ackerman S. (edited by), Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- TANZI V., DAVOODI H. (1997), "Corruption, public investment and growth". IMF Working Paper No.WP/97/139
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2012), "Corruption Perceptions Index 2012: In detail", <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>
- WEI S. (2000), "How Taxing is Corruption on International Investors?", in *Review of Economics and Statistics*, 82 (1); pp. 1-11.
- WORLD BANK (2002), "Voices of the Firms 2000: Investment Climate and Governance Findings of the World Business Environment Survey (WBES)". World Bank, Washington, D.C.

Giuseppe Bocuzzi, Direttore della Sede di Napoli della Banca d'Italia. È autore di numerose pubblicazioni in tema di regolamentazione degli intermediari e dei mercati finanziari, con particolare riferimento alla gestione delle crisi bancarie.

Giovanni Iuzzolino, titolare della Divisione Analisi e ricerche economiche territoriali della Sede di Napoli della Banca d'Italia. Ha pubblicato vari lavori scientifici, con particolare riferimento ai temi delle agglomerazioni industriali e dei divari geografici di sviluppo economico.

Gian Paolo Sarnataro, titolare della Divisione Vigilanza della Sede di Napoli della Banca d'Italia.

Maurizio Vallone, Direttore del Servizio Controllo del territorio del Dipartimento della P.S. Roma.

Anna Rita Germani* is assistant Professor of Economics at the Law School of "Sapienza" University of Rome, where she teaches International Economics and Economics of Public Procurement. Her research interests focus on environmental law and economics, environmental regulation, public enforcement of environmental laws and environmental crimes in both U.S. and E.U. systems.

Cesare Imbriani* teaches Economics at the Law School of "Sapienza" University of Rome, where he is currently Head of the Department of Law, Philosophy and Economic Studies. He is a work package leader in the EFFACE project (EU-7FP). His research interests focus mainly on banking and financial markets regulation, development economics, environment and regulation and foreign direct investments. He has published over 15 books and about 80 articles and scientific essays.

Piergiuseppe Morone* is associate Professor of Economics at "Sapienza" University of Rome, where he teaches Introduction Economics. His research interests range among Economics of Innovation and Knowledge to Bio-based Economy. He has published more than 40 articles in national and international journals (including the Journal of Evolutionary Economics, Research Policy, Journal of International Development and many others). He has also authored and edited several books with national and international publishers (such as Edward Elgar and Routledge).

Filippo Reganati* is Professor of Economics at "Sapienza" University of Rome, where he teaches Fundamentals of Economics and International Business. His research focuses on inward foreign direct investment and productivity spillovers; the effects of outward foreign direct investment on domestic firms' performance; multinationality and firm survival. He has published several articles on both national and international journals.

* This research has been conducted as part of the European Union Action to Fight Environmental Crime - EFFACE (7th Research Framework Programme of the European Union), which brings together 11 European research institutions and think tanks.

Michele Mosca, docente di Economia Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Napoli Federico II. È stato autore con Marco Musella del volume *Economia Politica: le fondamenta*, 2011. Si interessa da diversi anni dello studio dell'economia sociale e del suo contributo allo sviluppo dei territori.

Marco Musella, Professore Ordinario di Economia Politica e Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Federico II Napoli, si interessa di Macroeconomia e del ruolo economico delle organizzazioni non profit.

Giacomo Di Gennaro, Professore Ordinario di Sociologia Generale Università di Napoli Federico II. Coordinatore del Master in Criminologia e diritto Penale. *Analisi Criminale e politica per la sicurezza urbana*, Università degli Studi di Napoli Federico II.

Massimo Finocchiaro Castro, (Dottorato in Economia Pubblica, Catania; PhD. Royal Holloway College, University of London) è ricercatore confermato di Economia Applicata presso il Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria. I suoi interessi di ricerca vertono sull'economia sperimentale, sugli effetti della corruzione, sull'efficienza dei sistemi giuridici, sull'economia della cultura e sul public procurement.

Calogero Guccio, (PhD, Catania), Professore associato di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Economia e Impresa dell'Università di Catania dove è anche vice coordinatore del Dottorato di ricerca in Economics and Management. I suoi interessi di ricerca vertono sugli aspetti teorici e applicati dell'economia sanitaria, economia della cultura, il public procurement e, più in generale, sulla valutazione dell'efficienza degli operatori pubblici e privati.

Ilde Rizzo, (Ph.D. University of Buckingham) è Professore di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Economia e Impresa dell'Università di Catania e ha ricevuto nel 2013 il titolo di Doctor of Science honoris causa dall'University of Buckingham. Ha numerose pubblicazioni in diversi settori dell'economia pubblica (economia dei contratti pubblici, economia della cultura, efficienza della spesa pubblica, economia sanitaria, debito pubblico).

Maurizio Lisciandra, Ph.D. at the University of Cambridge (Trinity College), is currently assistant Professor in Economics at the University of Messina and member of Transcrime (UCSC Milan). His research interests mainly focus on economics of crime, crime costing, contract theory, and economic history of property rights.

Emanuele Millemaci, Assistant Professor of Economic Policy at the University of Messina. His research interests include applied microeconomic issues as behavioral models of consumption and money demand; precautionary saving; the effect of family difficulties in childhood on later economic outcomes. His research interests also include applied macroeconomic issues as the Kaldor-Verdoorn law and the economic effect of corruption.

Riccardo Achilli, componente senior del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Basilicata, si occupa di programmazione e valutazione, soprattutto nel campo delle politiche industriali, del lavoro e sociali. Collabora anche come ricercatore economico con vari centri studi (OBI, Tagliacarne, Unioncamere, ecc.).

Giuseppe Vitaletti, Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi della Tuscia. Attualmente è membro, in quota Tesoro, del Collegio Sindacale dell'Inps.

Salvatore Capasso, Full Professor of Economics at University of Naples Parthenope. He holds a PhD in Economics from University of Manchester. His latest research focuses on issues of Development Economics and Financial Economics.

Stefano Monferrà, Professore Ordinario di Economia degli intermediari Finanziari presso la facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Gabriele Sampagnaro, Professore associato di economia degli intermediari finanziari presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope. È autore di pubblicazioni nel campo della intermediazione mobiliare e creditizia.

Antonio Thomas, docente di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Ingegneria dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Claudio Quintano, Professore Ordinario di Statistica economica e Rettore dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Paolo Mazzocchi, Ricercatore di Statistica economica presso il Dipartimento di studi aziendali e quantitativi, Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Rajeev K. Goel, Professor of Economics at Illinois State University. He received his PhD in Economics from the University of Houston. Dr. Goel's research is in the area of applied microeconomics, economics of technological change, tobacco economics and economics of corruption.

James W. Saunoris, Assistant Professor of Economics at Eastern Michigan University. He received his PhD in Economics from the University of Kentucky. Dr. Saunoris' research is in the area of applied microeconomics, economics of corruption and public economics.

Carmelo Petraglia, ha conseguito il PhD in Economics presso l'Università di York (UK). Attualmente è Professore Associato di Economia Politica presso il Dipartimento di Matematica, Informatica ed Economia dell'Università degli Studi della Basilicata.

Francesco Purificato, ha conseguito il Dottorato in Scienze Economiche presso l'Università Federico II di Napoli. Attualmente è Ricercatore presso il Dipartimento di Giurisprudenza dello stesso Ateneo.

Pubblicazione fuori commercio
Regist. Tribunale di Napoli n. 178 del 15 luglio 1955
ISSN 0390-010X

Finito di stampare a Napoli nel mese di ottobre 2013
presso le Officine Grafiche Francesco Giannini & Figli S.p.A.

