amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)
Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Vulnerabilità istituzionale dei comuni e infiltrazioni criminali: evidenze dagli scioglimenti comunali in Italia

di Donato Ferrari

(Ricercatore *post-doc* in Statistica presso l'Università della Calabria)

e Maria Mazzuca

(Professoressa ordinaria di Economia degli intermediari finanziari e finanza aziendale presso l'Università della Calabria)

Sommario

1. Introduzione. 2. Dati e costruzione dell'indice di vulnerabilità VULN2. 2.1 Struttura dei dati e variabile di outcome. 2.2 Variabili utilizzate per la costruzione dell'indice. 2.3 Comuni nelle code della distribuzione. 3. Strategia empirica. 4. Risultati. 5. Conclusioni.

Abstract

This paper develops a composite indicator of municipal vulnerability to organized crime in- filtration in Italy. The proposed index (VULN2) combines demographic, socio-economic, fis- cal and geographical characteristics of municipalities in order to capture structural conditions associated with institutional fragility. Using a panel dataset of Italian municipalities for the period 2005–2023, we examine whether higher levels of territorial vulnerability are associated with an increased probability of municipal council dissolution due to mafia infiltration under Article 143 of the Italian Local Government Act. Empirical estimates based on linear probabil- ity models with municipal fixed effects and rare-events logit models show that municipalities located in the upper tail of the vulnerability distribution exhibit a significantly higher risk of dissolution. The results suggest that institutional vulnerability is not evenly distributed across territories but tends to concentrate in a relatively small number of municipalities characterized by multiple structural fragilities. The proposed indicator provides a useful empirical tool for identifying areas potentially more exposed to criminal infiltration and may support monitoring and prevention policies aimed at protecting local institutions.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. Introduzione.

La capacità delle istituzioni locali di resistere alle pressioni della criminalità organizzata rappresenta una delle principali sfide per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e per la qualità della governance territoriale. Negli ultimi decenni la letteratura ha evidenziato come le organizzazioni mafiose non operino soltanto attraverso attività criminali tradizionali, ma siano in grado di infiltrarsi nei circuiti economici e nelle istituzioni pubbliche, condizionando l'allocazione delle risorse e il funzionamento dei governi locali.[1]

Nel contesto italiano, tali dinamiche assumono una rilevanza particolare, poiché la presenza delle mafie si intreccia storicamente con le dinamiche socio-economiche e istituzionali dei territori. Numerosi studi hanno documentato l'impatto della criminalità organizzata su vari ambiti della vita economica e amministrativa, tra cui la performance delle imprese, il funzionamento dei mercati pubblici e la qualità della spesa pubblica.[2]

Allo stesso tempo, una parte crescente della letteratura ha sottolineato come le mafie contem- poranee si muovano lungo traiettorie che combinano dimensioni locali e dinamiche globali, rafforzando la loro capacità di penetrazione nei sistemi istituzionali e nei contesti economici territoriali.[3]

In questo quadro, il tema della vulnerabilità delle amministrazioni locali assume un ruolo cen- trale nel dibattito scientifico e istituzionale sul contrasto alle mafie.

Nel sistema istituzionale italiano, uno degli strumenti più rilevanti per contrastare le infiltrazioni mafiose negli enti locali è rappresentato dallo scioglimento dei consigli comunali previsto dall'art. 143 del Testo unico degli enti locali. Si tratta di una misura straordinaria che interviene quando emergono evidenze di condizionamento dell'attività amministrativa da parte della criminal- ità organizzata.[4] Sebbene tali

---

* Il lavoro è frutto di comuni riflessioni di entrambi gli Autori. Tuttavia, nello specifico, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuirsi a Maria Mazzuca; i paragrafi 3 e 4 sono da attribuirsi a Donato Ferrari; il paragrafo 5 è da attribuirsi ad entrambi gli Autori. Una versione preliminare del lavoro è stata presentata al Terzo Convegno Nazionale della Società Scientifica Italiana degli Studi su Mafie e Antimafia (SISMA), "Vecchie e nuove mafie tra locale e globale", Università della Calabria, 4–5 dicembre 2025. Gli autori desiderano ringraziare la prof.ssa Damiana Costanzo e la prof.ssa Marianna Succurro per i preziosi commenti e le discussioni scientifiche che hanno contribuito allo sviluppo di questo lavoro, maturato proprio nell'ambito del Convegno;

[1] D. GAMBETTA, The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1993; L. PAOLI, Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style, Oxford, Oxford University Press, 2003; R. SCIAR- RONE, Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali, Roma, Donzelli, 2014;

[2] P. PINOTTI, The Economic Consequences of Organized Crime: Evidence from Southern Italy, in Economic Journal, 2015, 125(586), pp. F203–F232; G. DANIELE, B. GEYS, Organised Crime, Institutions and Political Quality: Empirical Evidence from Italian Municipalities, in Economic Journal, 2015, 125(586), pp. F233–F255; D. ACEMOGLU, G. DE FEO, G. DE LUCA, Weak States: Causes and Consequences of the Sicilian Mafia, in Review of Economic Studies, 2019, 87(2), pp. 537–581;

[3] F. ALLUM, R. SCIARRONE, Italian Mafias Today: Territory, Business and Politics, Cheltenham, Edward Elgar, 2018; R. SCIARRONE (a cura di), Mafie vecchie, mafie nuove, Roma, Donzelli, 2009;

[4] Per una discussione sul rapporto tra corruzione, criminalità organizzata e funzionamento delle istituzioni pub- bliche si veda A. VANNUCCI, Atlante della corruzione, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2012; R. ROLLI, Il

episodi siano relativamente rari, essi rappresentano un segnale particolarmente significativo di grave compromissione delle istituzioni locali e sollevano interrogativi importanti sulle condizioni che rendono alcuni contesti amministrativi più vulnerabili di altri.

Dal punto di vista delle politiche pubbliche, una questione centrale riguarda quindi la pos- sibilità di individuare in modo tempestivo i territori caratterizzati da maggiore vulnerabilità istituzionale. La letteratura empirica si è concentrata prevalentemente sull'analisi delle conseguenze economiche e istituzionali della presenza mafiosa oppure sul confronto tra territori con differenti livelli di criminalità organizzata. Minore attenzione è stata invece dedicata allo sviluppo di strumenti empirici che consentano di identificare in anticipo i contesti amministrativi maggiormente esposti al rischio di infiltrazione.

Questo lavoro si inserisce in tale filone proponendo un indicatore composito di vulnerabilità dei comuni all'infiltrazione criminale, denominato VULN2. Il contributo principale dell'analisi consiste nello sviluppo di un indicatore empirico di vulnerabilità territoriale costruito a partire da caratteristiche strutturali dei comuni italiani e nella valutazione della sua capacità di individuare i contesti nei quali il rischio di scioglimento per infiltrazione mafiosa risulta più elevato. L'indice VULN2 sintetizza diverse dimensioni che caratterizzano il contesto locale — tra cui caratteristiche demografiche, condizioni socio-economiche, capacità amministrativa e fattori territoriali — con l'obiettivo di fornire una misura sintetica della vulnerabilità istituzionale dei comuni italiani.

A differenza di molti indicatori compositi utilizzati nella letteratura, l'indice proposto non è concepito per descrivere condizioni medie, ma per individuare i contesti caratterizzati da livelli particolarmente elevati di vulnerabilità. L'attenzione è quindi rivolta soprattutto alle situazioni estreme della distribuzione, nelle quali il rischio di fallimenti istituzionali appare più concentrato. Questa impostazione risponde all'esigenza, tipica delle politiche di prevenzione amministrativa, di individuare tempestivamente un numero limitato di territori in cui l'intervento delle istituzioni di controllo può risultare più urgente.

L'analisi empirica utilizza un ampio database di comuni italiani relativo al periodo 2005–2023 e impiega gli scioglimenti dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa come indicatore osservabile di grave vulnerabilità istituzionale. I risultati mostrano che livelli più elevati dell'indice VULN2 sono sistematicamente associati a una

Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose, Roma, Aracne, 2013; R. ROLLI, Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario, in Istituzioni del Federalismo, 2022; R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, La partecipazione come argine al "più probabile che non": scioglimento dei consigli comunali e informazione interdittiva antimafia, in PA Persona e Amministrazione; R. ROLLI, Principio di democrazia e scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose: la partecipazione alla luce del pensiero di Mario Nigro;

ISSN 2036-7821

maggiore probabilità di scioglimento dei consigli comunali, con effetti particolarmente pronunciati nei comuni collocati nella parte superiore della distribuzione della vulnerabilità.
Nel complesso, il contributo del lavoro è duplice. Da un lato, esso propone uno strumento empirico utile per l'analisi della vulnerabilità istituzionale a livello locale. Dall'altro, offre indi- cazioni rilevanti per le politiche di prevenzione e monitoraggio delle infiltrazioni criminali nelle amministrazioni locali, suggerendo come indicatori sintetici di questo tipo possano supportare le attività di vigilanza e di programmazione degli interventi pubblici.

2. Dati e costruzione dell'indice di vulnerabilità VULN2.

2.1. Dati e costruzione dell'indice.

L'analisi empirica utilizza informazioni relative ai comuni italiani nel periodo 2005–2023. L'unità di osservazione è rappresentata dal comune i osservato nell'anno t. La scelta di utilizzare dati a livello comunale consente di analizzare la vulnerabilità istituzionale dei territori nel livello amministrativo più vicino ai cittadini e nel quale si manifestano con maggiore evidenza i fenomeni di condizionamento dell'azione pubblica da parte della criminalità organizzata.[5]
La variabile di interesse è rappresentata dallo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose ai sensi dell'art. 143 del Testo unico degli enti locali (TUEL). Si tratta di una misura straordinaria prevista dall'ordinamento italiano per contrastare il condizionamento delle amministrazioni locali da parte della criminalità organizzata. Lo scioglimento interviene quando emergono elementi concreti, univoci e rilevanti di collegamento tra amministratori locali e organizzazioni criminali tali da compromettere il buon andamento dell'amministrazione.[6]
Nel periodo considerato si registrano complessivamente 217 scioglimenti di consigli comunali per infiltrazione mafiosa. Sebbene tali episodi rappresentino una quota molto limitata rispetto al numero complessivo dei comuni italiani, essi costituiscono un indicatore particolarmente sig- nificativo di grave compromissione dell'autonomia e della funzionalità delle amministrazioni locali.
La distribuzione territoriale del fenomeno mostra inoltre una forte concentrazione geografica. Come riportato nella Tabella 1, la provincia di Reggio Calabria registra il numero più elevato di casi, seguita da alcune province della Sicilia e della

[5] Sul ruolo delle amministrazioni locali nei processi di penetrazione delle organizzazioni mafiose nei sistemi istituzionali si veda R. SCIARRONE, Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali, Roma, Donzelli, 2014;
[6] Per un'analisi del ruolo delle istituzioni nel contrasto alle infiltrazioni criminali nelle amministrazioni pubbliche si veda A. VANNUCCI, Atlante della corruzione, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2012;

Campania.[7]

Table 1: Distribuzione degli scioglimenti dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa per provincia (2005–2023)

Provincia	Numero di scioglimenti	Percentuale
AG	7	3.23
AV	2	0.92
BR	3	1.38
CE	14	6.45
CS	5	2.30
CZ	9	4.15
FG	6	2.76
KR	6	2.76
ME	6	2.76
MT	1	0.46
PA	17	7.83
RC	49	22.58
RG	2	0.92
SA	3	1.38
TA	1	0.46
TP	4	1.84
Totale	217	100

Nel complesso, l'incidenza degli scioglimenti rimane estremamente bassa rispetto al numero totale di osservazioni relative ai comuni italiani, collocandosi nell'ordine di uno o due eventi ogni mille osservazioni comune–anno.

L'indice VULN2 è costruito combinando un insieme di variabili a livello comunale che rappresentano diverse dimensioni strutturali potenzialmente associate alla vulnerabilità dei territori alla penetrazione criminale.[8] La scelta delle variabili utilizzate per la costruzione dell'indice riflette l'idea che la vulnerabilità dei territori alla penetrazione criminale dipenda da un insieme di fattori strutturali di natura demografica, economica, istituzionale e geografica. In particolare, la letteratura

[7] Sulla dimensione territoriale delle organizzazioni mafiose e sulla loro capacità di adattarsi ai contesti locali si veda F. ALLUM, R. SCIARRONE, Italian Mafias Today: Territory, Business and Politics, Cheltenham, Edward Elgar, 2018;

[8] Per un'analisi delle relazioni tra contesto socio-economico e presenza della criminalità organizzata si vedano G. DANIELE, B. GEYS, Organised Crime, Institutions and Political Quality, in Economic Journal, 2015; P. PINOTTI, The Economic Consequences of Organized Crime, in Economic Journal, 2015;

empirica ha evidenziato come condizioni socio-economiche fragili, caratteristiche territoriali e differenze nella qualità delle istituzioni possano creare contesti nei quali il controllo sociale e amministrativo risulta più debole, facilitando la penetrazione delle organizzazioni criminali nelle istituzioni locali.[9] L'obiettivo non è stimare l'effetto causale delle singole variabili, ma costruire un indicatore sintetico capace di individuare contesti territoriali nei quali la combinazione di condizioni strutturali può rendere più probabile la compromissione delle istituzioni locali.

In particolare, l'indice sintetizza informazioni relative alla dimensione demografica dei comuni, alla struttura economico-fiscale locale, ad alcune caratteristiche geografiche del territorio e ad indicatori delle condizioni socio-economiche locali. Le variabili considerate includono la popolazione residente, le entrate tributarie comunali pro capite, la distanza dalla costa, l'altitudine media del territorio comunale, l'indice di qualità territoriale (MAQI) e il tasso di disoccupazione femminile.

Dal punto di vista operativo, ciascuna variabile viene standardizzata annualmente e l'indice è ottenuto aggregando tali componenti in un indicatore sintetico che misura la posizione relativa dei comuni nella distribuzione della vulnerabilità territoriale. L'indice risultante è normalizzato con media pari a zero e deviazione standard pari a uno per ciascun anno, in modo da consentire il confronto tra comuni nel tempo e da interpretare VULN2 come una misura relativa della vulnerabilità territoriale.

2.2 Statistiche descrittive.

La Tabella 2 riporta le statistiche descrittive delle principali variabili utilizzate nell'analisi em- pirica per il periodo 2005–2023.

Table 2: Statistiche descrittive del panel comunale (2005–2023)

	mean	sd	min	max	count
Mundissolution	.0014	.0377	0	1	152477
VULN2	0.00	.9999	-9.29	12.57	152461
Population	7546	41515	28	2820219	148805
Tax revenue pc	2079	873	146	27449	137363
Distance from sea	69.6	55.6	0	230	151453
Altitude	543	494	0	3072	151453
MAQI	101.9	3.75	81.7	117.7	138857
Female unemployment	12.6	6.48	0.03	53.57	15761

[9] Si vedano, tra gli altri, R. SCIARRONE, Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali, Roma, Donzelli, 2014; G. DANIELE, B. GEYS, Organised Crime, Institutions and Political Quality: Empirical Evidence from Italian Municipalities, in Economic Journal, 2015;

2.3 Comuni nelle code della distribuzione.

Per analizzare i territori maggiormente vulnerabili si considerano i comuni collocati nella parte superiore della distribuzione dell'indice VULN2. La Tabella 3 confronta i comuni appartenenti al 20% superiore della distribuzione con il resto del campione.

Table 3: Statistiche descrittive: Top 20% VULN2

	mean	sd
Bottom 80%		
Mundissolution	0.0007	0.0273
Population	4644	9762
Sea distance	79.5	54.7
MAQI	102.0	3.67
Female unemployment	10.5	4.39
Top 20%		
Mundissolution	0.0041	0.0641
Population	19136	89777
Sea distance	30.2	39.6
MAQI	101.5	4.03
Female unemployment	20.7	6.99

La Tabella 4 riporta risultati analoghi considerando il 10% superiore della distribuzione.

Table 4: Statistiche descrittive: Top 10% VULN2

	mean	sd
Bottom 90%		
Mundissolution	0.0010	0.0317
Population	5439	15395
Sea distance	74.3	55.1
MAQI	102.0	3.71
Female unemployment	11.4	5.22
Top 10%		
Mundissolution	0.0052	0.0718
Population	26636	121615
Sea distance	27.8	40.4
MAQI	101.6	4.11

ISSN 2036-7821

Female unemployment	22.8	7.65

3. Strategia empirica.

L'obiettivo dell'analisi empirica è valutare se l'indice di vulnerabilità territoriale VULN2 consenta di individuare in anticipo i comuni maggiormente esposti al rischio di scioglimento per infiltrazione mafiosa. A tal fine stimiamo la relazione tra la vulnerabilità territoriale dei comuni e la probabilità che un'amministrazione comunale venga sciolta ai sensi dell'art. 143 del Testo unico degli enti locali.

L'analisi è condotta utilizzando il panel dei comuni italiani nel periodo 2005–2023. L'unità di osservazione è rappresentata dal comune i osservato nell'anno t. La variabile dipendente è un indicatore binario che assume valore pari a uno quando un comune viene sciolto per infiltrazione mafiosa e zero negli altri casi. Come discusso nelle sezioni precedenti, tali episodi rappresentano situazioni di grave compromissione delle istituzioni locali e costituiscono un indicatore osservabile di vulnerabilità amministrativa.

La variabile principale di interesse è l'indice VULN2, che misura la posizione relativa di ciascun comune nella distribuzione annuale della vulnerabilità territoriale. Oltre alla versione continua dell'indice, consideriamo anche specificazioni alternative basate su indicatori che identificano i comuni collocati nella parte superiore della distribuzione della vulnerabilità (in particolare il 20% e il 10% più elevato). Questo approccio consente di concentrare l'analisi sui contesti territoriali caratterizzati da condizioni strutturali particolarmente critiche, nei quali il rischio di compromissione delle istituzioni locali tende a concentrarsi.

Per stimare la relazione tra vulnerabilità territoriale e scioglimenti utilizziamo modelli statistici che tengono conto sia delle caratteristiche specifiche dei singoli comuni sia delle dinamiche temporali che interessano l'intero sistema delle autonomie locali. In particolare, l'inclusione di effetti fissi comunali consente di controllare per le caratteristiche strutturali dei territori che rimangono relativamente stabili nel tempo, mentre gli effetti fissi temporali permettono di considerare eventuali cambiamenti istituzionali o shock macroeconomici comuni a tutti i comuni italiani.

In una prima specificazione stimiamo modelli di probabilità lineare con effetti fissi comunali e temporali. Questa strategia consente di identificare la relazione tra vulnerabilità territoriale e rischio di scioglimento sfruttando la variazione nel tempo all'interno dei comuni.

Poiché gli scioglimenti dei consigli comunali rappresentano eventi relativamente rari, affianchiamo a queste stime anche modelli logit per eventi rari, particolarmente adatti all'analisi di fenomeni caratterizzati da bassa incidenza (KingZeng2001). In queste specificazioni includiamo controlli temporali e territoriali, adottando una formulazione più parsimoniosa rispetto ai modelli lineari con effetti fissi comunali, al

fine di evitare problemi di stima legati alla rarità dell'evento e alla presenza di un numero molto elevato di unità osservazionali. L'utilizzo congiunto delle due strategie consente quindi di verificare la robustezza dei risultati rispetto a specificazioni complementari. Le stime ottenute con i modelli di probabilità lineare sono riportate nella Tabella 5, mentre la Tabella 6 presenta i risultati dei modelli logit per eventi rari.

Table 5: Vulnerabilità e scioglimenti dei consigli comunali: modelli di probabilità lineare

	(1) LPM FE	(2) LPM FE	(3) LPM FE
VULN2	0.0005		
	(0.0004)		
Top 20% VULN2		0.0010	
		(0.0006)	
Top 10% VULN2			0.0023**
			(0.0010)
Osservazioni	152457	152457	152457

Nota: Modelli di probabilità lineare con effetti fissi comunali e annuali. Errori standard clusterizzati a livello provinciale tra parentesi. $^{**}p < 0.05$.

Table 6: Vulnerabilità e scioglimenti dei consigli comunali: modelli logit per eventi rari

	(1) RE *logit*	(2) RE *logit*	(3) RE *logit*
VULN2	1.432***		
	(0.191)		
Top 20% VULN2		2.166**	
		(0.669)	
Top 10% VULN2			2.406***
			(0.643)
Osservazioni	152461	152461	152461

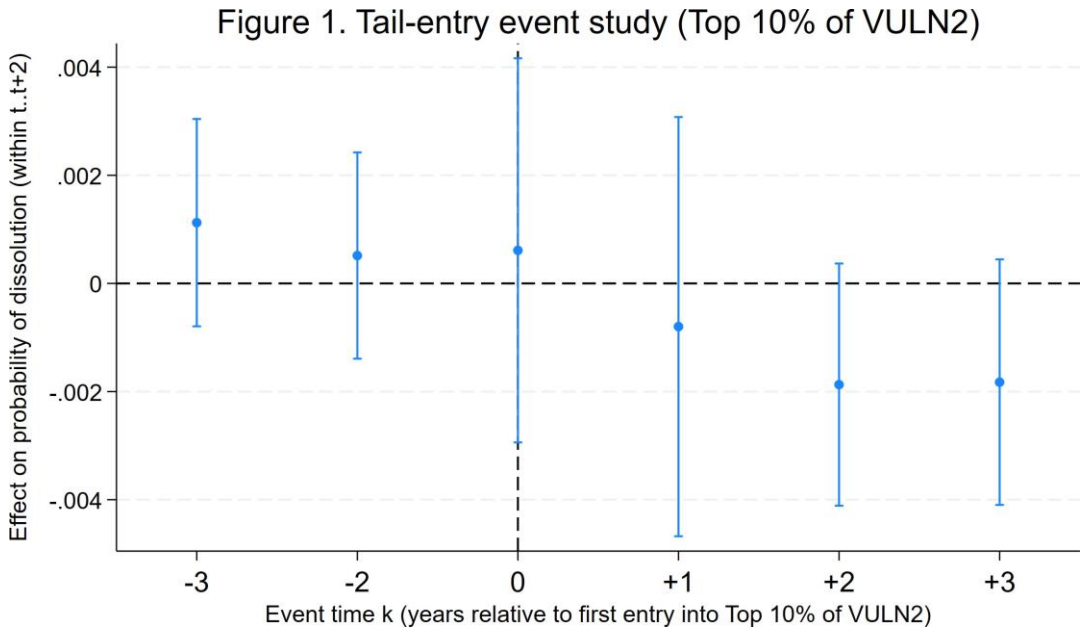
Nota: Odds ratios ottenuti da modelli logit per eventi rari con controlli temporali e territoriali. Errori standard clusterizzati a livello provinciale tra parentesi. ***p < 0.01, **p < 0.05.

Infine, per analizzare la dinamica temporale della vulnerabilità consideriamo il momento in cui un comune entra nella parte superiore della distribuzione dell'indice VULN2. Attraverso un'analisi di tipo event study esaminiamo se l'ingresso nella

ISSN 2036-7821

fascia di maggiore vulnerabilità sia associato a variazioni nel rischio di scioglimento negli anni successivi. I risultati di questa analisi sono illustrati nella Figura 1.

Figure 1: Dinamica temporale dell'ingresso nella fascia alta di vulnerabilità (Top 10% di VULN2)



4. Risultati.

Le Tabelle 5 e 6 riportano i risultati principali dell'analisi empirica. Nel complesso, le stime evidenziano una relazione sistematica tra il livello di vulnerabilità territoriale misurato dall'indice VULN2 e la probabilità di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa.

In tutte le specificazioni considerate emerge che i comuni caratterizzati da livelli più elevati di vulnerabilità presentano una maggiore probabilità di essere interessati da provvedimenti di scioglimento. Questo risultato appare particolarmente evidente quando l'attenzione si concentra sui comuni collocati nella parte superiore della distribuzione dell'indice.

In particolare, i comuni appartenenti al 20% più elevato della distribuzione annuale di VULN2 mostrano una probabilità di scioglimento sensibilmente più alta rispetto agli altri comuni. Il divario diventa ancora più marcato quando si considerano i comuni appartenenti al 10% più vulnerabile. In questi casi il rischio relativo di scioglimento risulta significativamente più ele- vato rispetto al resto del campione.

Sebbene in termini assoluti le variazioni di probabilità risultino necessariamente contenute – dato il numero relativamente limitato di scioglimenti osservati nel periodo considerato – i risultati indicano chiaramente che il rischio di grave compromissione delle istituzioni locali non è distribuito in modo uniforme sul

territorio nazionale. Al contrario, esso tende a concentrarsi in specifici contesti territoriali caratterizzati dalla presenza simultanea di diversi fattori di fragilità amministrativa e socio-economica.[10]

I risultati ottenuti attraverso specificazioni alternative confermano questo quadro generale. Anche utilizzando modelli particolarmente adatti all'analisi di eventi rari emerge una relazione positiva e statisticamente significativa tra il livello di vulnerabilità territoriale e il rischio di scioglimento dei consigli comunali.

Nel complesso, queste evidenze suggeriscono che l'indice VULN2 è in grado di individuare in modo coerente i territori nei quali il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni locali risulta relativamente più elevato.

Un elemento particolarmente rilevante riguarda la maggiore intensità degli effetti osservata per i comuni collocati nelle parti più alte della distribuzione dell'indice di vulnerabilità. Questo risultato indica che la vulnerabilità alla penetrazione mafiosa non si distribuisce in modo graduale tra tutti i comuni, ma tende a concentrarsi in una fascia relativamente ristretta di territori. In altre parole, l'indice VULN2 non si limita a ordinare i comuni lungo una semplice scala di rischio, ma consente di identificare un sottoinsieme di contesti territoriali nei quali la combinazione di condizioni economiche, amministrative e territoriali genera un'esposizione significativamente più elevata a fenomeni di compromissione istituzionale.

Questa evidenza è coerente con una parte della letteratura sulle mafie che sottolinea come le organizzazioni criminali tendano a radicarsi in contesti territoriali caratterizzati da particolari configurazioni istituzionali ed economiche, nelle quali le opportunità di interazione con il sistema politico-amministrativo risultano più favorevoli.[11]

È importante sottolineare che questi risultati non devono essere interpretati come relazioni causali dirette tra vulnerabilità territoriale e decisioni di scioglimento. Lo scioglimento dei consigli comunali è infatti il risultato di un processo istituzionale complesso che coinvolge attività investigative, valutazioni amministrative e decisioni da parte delle autorità competenti.[12]

I risultati indicano piuttosto che i comuni caratterizzati da livelli persistentemente elevati di vulnerabilità territoriale risultano, nel tempo, sistematicamente più esposti al verificarsi di gravi criticità istituzionali.

---

[10] Sul rapporto tra contesto territoriale, qualità delle istituzioni locali e presenza della criminalità organizzata si vedano G. DANIELE, B. GEYS, Organised Crime, Institutions and Political Quality: Empirical Evidence from Italian Municipalities, in Economic Journal, 2015, 125(586), pp. F233–F255; P. PINOTTI, The Economic Consequences of Organized Crime: Evidence from Southern Italy, in Economic Journal, 2015, 125(586), pp. F203–F232;

[11] Si veda in particolare R. SCIARRONE, Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali, Roma, Donzelli, 2014; F. ALLUM, R. SCIARRONE, Italian Mafias Today: Territory, Business and Politics, Cheltenham, Edward Elgar, 2018;

[12] Sulle procedure di scioglimento dei consigli comunali e sul ruolo delle istituzioni nel contrasto alle infiltrazioni mafiose si veda A. VANNUCCI, Atlante della corruzione, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2012;

ISSN 2036-7821

La Figura 1 consente di approfondire la dimensione temporale della vulnerabilità territoriale analizzando il momento in cui un comune entra per la prima volta nella fascia più elevata della distribuzione dell'indice VULN2.
L'analisi mostra che nei periodi precedenti all'ingresso nella fascia di maggiore vulnerabilità non emergono variazioni significative nella probabilità di scioglimento dei consigli comunali. Questo risultato suggerisce che l'ingresso nella fascia alta della distribuzione non è il riflesso di cambiamenti improvvisi nel rischio di scioglimento.
Allo stesso tempo, l'ingresso nella fascia di maggiore vulnerabilità non è seguito da un immediato aumento della probabilità di scioglimento. Questa evidenza è coerente con il funzionamento dei procedimenti di scioglimento, che generalmente richiedono tempi lunghi e articolati di ac- certamento amministrativo e investigativo.
Nel complesso, l'evidenza dinamica suggerisce che la vulnerabilità territoriale catturata dall'indice VULN2 riflette condizioni strutturali persistenti piuttosto che shock temporanei di breve periodo. Questa evidenza suggerisce che indicatori sintetici di vulnerabilità territoriale come VULN2 possono contribuire a individuare in modo sistematico i contesti locali nei quali le condizioni strutturali dei territori risultano associate a una maggiore esposizione a fenomeni di compromissione istituzionale. In questa prospettiva, strumenti empirici di questo tipo possono rappresentare un utile supporto analitico per lo studio delle dinamiche territoriali che caratterizzano la diffusione della criminalità organizzata e le sue interazioni con le istituzioni locali.[13]

5. Conclusioni.

Questo lavoro ha proposto e discusso un indicatore composito di vulnerabilità dei comuni italiani alla penetrazione della criminalità organizzata, denominato VULN2. L'indice è stato costruito con l'obiettivo di individuare i contesti territoriali maggiormente esposti al rischio di compromissione delle istituzioni locali, utilizzando esclusivamente caratteristiche strutturali e istituzionali osservabili dei territori.
I risultati dell'analisi empirica mostrano in modo coerente che i comuni collocati nella parte più alta della distribuzione dell'indice di vulnerabilità presentano una probabilità significativamente più elevata di essere interessati da scioglimenti per infiltrazione mafiosa. In particolare, il rischio di scioglimento risulta concentrato in una quota relativamente limitata di territori caratterizzati dalla presenza simultanea di diversi fattori di fragilità amministrativa, economica e territoriale.
Queste evidenze suggeriscono che la vulnerabilità istituzionale non si distribuisce in modo uniforme tra i comuni italiani, ma tende a manifestarsi con maggiore intensità in specifici contesti locali. In questa prospettiva, l'indice VULN2 consente di

[13] Sul ruolo delle condizioni territoriali e istituzionali nei processi di radicamento delle organizzazioni mafiose si veda R. SCIARRONE (a cura di), Mafie vecchie, mafie nuove, Roma, Donzelli, 2009;

ISSN 2036-7821

individuare in modo sistematico i territori nei quali le condizioni strutturali possono rendere più agevole l'infiltrazione delle organizzazioni criminali nelle amministrazioni locali.[14]

Dal punto di vista delle politiche pubbliche, indicatori sintetici di vulnerabilità territoriale come VULN2 possono rappresentare uno strumento utile per rafforzare le attività di monitoraggio e prevenzione delle infiltrazioni criminali nelle istituzioni locali. In particolare, la disponibilità di una misura aggiornata periodicamente della vulnerabilità dei comuni può contribuire a supportare le attività di vigilanza svolte dalle prefetture e dalle amministrazioni centrali dello Stato, consentendo di individuare con maggiore tempestività i contesti territoriali che presentano condizioni di maggiore fragilità istituzionale.

Strumenti di questo tipo possono inoltre favorire una più efficace allocazione delle risorse destinate alle attività di controllo e di supporto amministrativo, orientando gli interventi verso i territori nei quali il rischio di compromissione delle istituzioni appare più elevato. In questo senso, l'utilizzo di indicatori territoriali di vulnerabilità può contribuire a rafforzare strategie di prevenzione amministrativa volte a ridurre le opportunità di infiltrazione della criminalità organizzata nei governi locali.[15]

È tuttavia opportuno riconoscere alcuni limiti dell'analisi. In primo luogo, gli scioglimenti dei consigli comunali rappresentano l'esito di processi istituzionali complessi e non necessaria- mente riflettono in modo completo l'effettiva diffusione dei fenomeni di penetrazione criminale nei contesti amministrativi locali. In secondo luogo, l'indice proposto si basa su caratteristiche strutturali osservabili dei territori e non può catturare pienamente tutte le dinamiche politiche e istituzionali che possono influenzare la vulnerabilità delle amministrazioni locali.

Nonostante tali limiti, i risultati suggeriscono che VULN2 costituisce uno strumento empirico utile per analizzare la vulnerabilità istituzionale dei territori e per individuare contesti locali nei quali il rischio di compromissione delle amministrazioni appare relativamente più elevato.

Nel complesso, il lavoro contribuisce al dibattito scientifico sul rapporto tra criminalità organizzata e istituzioni locali evidenziando come la vulnerabilità territoriale tenda a concentrarsi in specifici contesti amministrativi. Allo stesso tempo, propone un approccio empirico che può supportare le attività di monitoraggio e prevenzione delle infiltrazioni criminali nelle amministrazioni locali, offrendo uno strumento informativo potenzialmente utile per le politiche di contrasto e di rafforzamento della legalità a livello territoriale.

Il presente lavoro rappresenta inoltre un primo passo in un più ampio percorso di

[14] Sulla relazione tra contesto territoriale e radicamento delle organizzazioni mafiose si veda R. SCIARRONE, Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali, Roma, Donzelli, 2014;

[15] Sul ruolo delle politiche di prevenzione istituzionale nel contrasto alla criminalità organizzata si veda A. VANNUCCI, Atlante della corruzione, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2012.

ISSN 2036-7821

ricerca volto ad approfondire l'analisi empirica dei fattori che influenzano la vulnerabilità istituzionale dei territori. Future ricerche potranno estendere l'analisi sia attraverso l'integrazione di ulteriori dimensioni istituzionali e socio-economiche, sia mediante l'utilizzo di approcci empirici alternativi volti a indagare in modo più approfondito i meccanismi che collegano le condizioni strutturali dei territori ai processi di infiltrazione criminale nelle istituzioni locali.

ISSN 2036-7821