

...ma
persistono le
peculiarità
del
Mezzogiorno

D'altro canto, persistono profonde differenze tra le due macroaree del Paese. Nel Mezzogiorno è ancora visibile il radicamento endemico della criminalità organizzata di tipo mafioso che, in molte aree, risulta elemento negativo di condizionamento dell'attività economica locale.

È, tuttavia, inesatto pensare al Mezzogiorno come a una realtà omogenea dal punto di vista criminale. Peraltro accanto a diversità nell'effettiva presenza di organizzazioni criminali, ci sono anche differenze nella loro visibilità attraverso reati espliciti. Se da un lato *le principali mafie endogene hanno evidenziato, a fattor comune, una pronunciata instabilità nelle alleanze e nella stessa leadership*⁴², dando luogo a esplosioni di violenza efferata, non mancano anche situazioni di cosiddette "pax mafiosa", come ad esempio in alcune aree della Sicilia centrale o, addirittura, nella stessa Napoli⁴³.

Le situazioni conflittuali nell'ambito della criminalità organizzata di tipo mafioso (concentrate in aree ben delimitate) hanno prodotto ancora un numero rilevante - anche se in calo - di omicidi: 108 nel Sud nel 2005 (136 nel 2004). Il dato si concentra in Campania (67)⁴⁴ e in Calabria (23), regioni dove si sono registrati circa l'83 per cento del totale degli episodi, ulteriori eventi si registrano in Sicilia (11) e Puglia (7).

Nel corso del 2006 si sono registrati 9 provvedimenti di scioglimento di consigli comunali per infiltrazione e condizionamento mafioso (1 in Calabria⁴⁵, 4 in Campania, 4 in Sicilia). Resta il forte radicamento della pressione estorsiva, confermato anche da altre indagini⁴⁶. Le rapine, che rappresentano spesso una fonte di accesso alla liquidità per la malavita organizzata, si concentrano nel Sud (50 per cento del dato nazionale), dove le sole province di Napoli e Caserta annoverano circa il 33 per cento dei reati. L'usura colpisce molto più duramente i commercianti e gli imprenditori del Sud non solo per le più alte percentuali di operatori commerciali vittime, ma anche per il coinvolgimento attivo della criminalità mafiosa⁴⁷. Sembra,

⁴² Presidenza del Consiglio dei Ministri: 57^ Relazione sulla politica informativa e della sicurezza – 1° semestre 2006.

⁴³ Ministero dell'Interno, Direzione Investigativa Antimafia: Attività svolte e risultati conseguiti 1° semestre 2006, pag. 22.

⁴⁴ La sola provincia di Napoli annovera circa il 56 per cento degli omicidi di mafia a livello nazionale e il 15 per cento del totale degli omicidi in Italia.

⁴⁵ A cui però si accompagna anche lo scioglimento della ASL N. 9 di Locri (RC).

⁴⁶ SOS Impresa, IX Rapporto, maggio 2005. Secondo tale indagine i commercianti taglieggiati oscillano intorno ai 160.000. la percentuale di commercianti vittima dell'estorsione si attesterebbe al 70 per cento in Sicilia, al 50 in Calabria, al 40 in Campania e al 30 in Puglia, contro medie del 10 per cento in Basilicata, Lazio e Abruzzo e del 5-6 per cento nelle altre Regioni.

⁴⁷ Cfr SOS Impresa IX Rapporto maggio 2005, p. 26 e ss, ove si stima che, a fronte di 450.000 posizioni debitorie usuarie, almeno 50.000 siano con associazioni di tipo mafioso finalizzate all'usura.

inoltre, potersi rilevare una certa crescita nel Mezzogiorno dei delitti concernenti gli stupefacenti e dei relativi sequestri.

Illegalità nel Mezzogiorno

Accanto alla delittuosità, il Mezzogiorno evidenzia ancora indici elevati di illegalità diffusa. Infatti appaiono ancora rilevanti, anche se in miglioramento, i dati delle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa riferiti al quadro dell'Ecomafia:

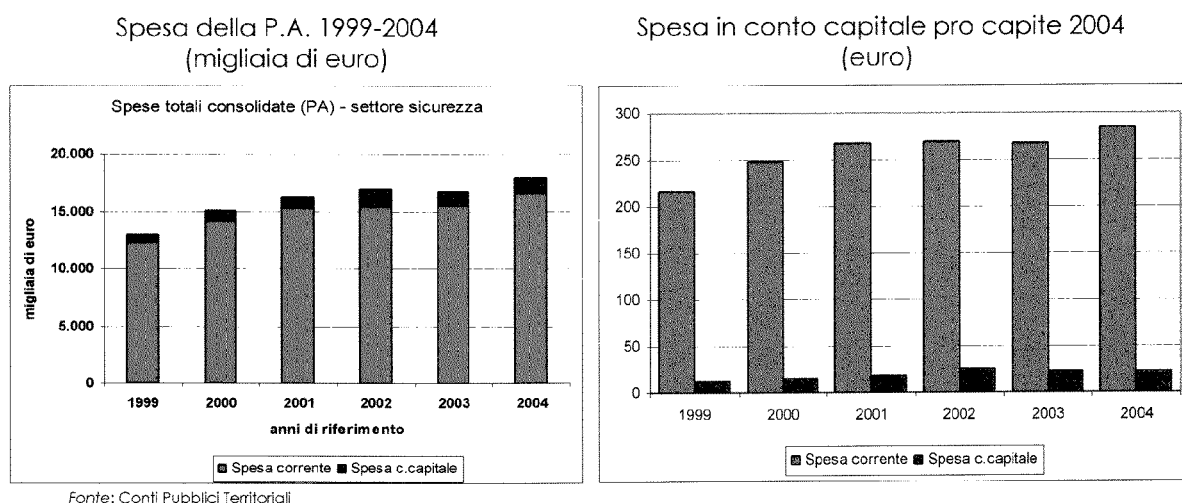
- l'illegalità ambientale⁴⁸ con il 44,9 per cento degli illeciti complessivamente accertati nel 2005 (nel 2004 era il 49,1 per cento). Il maggior numero si registra in Campania, seguita da Calabria, Sicilia e Puglia;
- il ciclo illegale del cemento con il 48,6 per cento delle infrazioni accertate dalle Forze dell'ordine (in crescita rispetto al 2004, quando erano pari al 44,1 per cento). Anche in questo caso il maggior numero di illeciti a livello nazionale si registra in Campania, Calabria, Sicilia e Puglia;
- il ciclo dei rifiuti con il 35 per cento degli illeciti accertati (nel 2004 erano il 38,3 per cento). I valori più elevati si registrano in Puglia, Campania, Veneto, Sicilia e Sardegna.

Spesa pubblica per la sicurezza

L'attuale scenario internazionale e nazionale della criminalità si riflette in una espansione dei costi della sicurezza.

La spesa per la sicurezza, in Italia nel 2004 cresce sia per la parte corrente (7,3 per cento) sia per quella in conto capitale (1 per cento).

Figura I.38 – SICUREZZA: INDICATORI DELLA SPESA

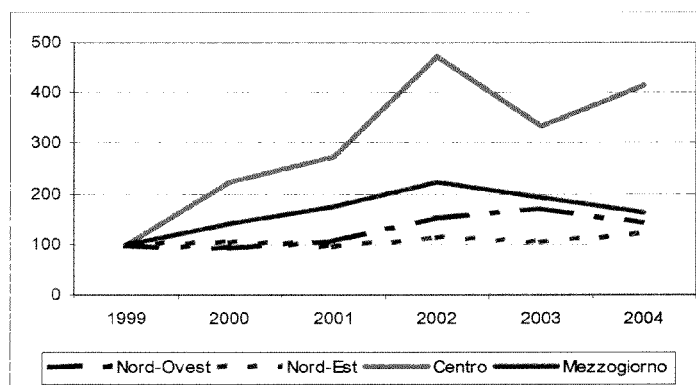


⁴⁸ Cfr. Legambiente: *Rapporto Ecomafia 2006*.

Quanto alla spesa corrente pro capite per la sicurezza, per effetto di un incremento significativo della stessa nell'area nord-occidentale si registrano nel periodo valori di maggiore convergenza tra le varie ripartizioni del Paese.

Per la componente in conto capitale, relativamente al 2004, a eccezione del Centro che mantiene una dinamica di spesa più elevata, si conferma l'avvicinamento tra le varie macroaree, determinato sia da un calo della spesa nel Sud (-15,5 per cento) e nel Nord-Ovest (-16 per cento) sia da un incremento nel Nord Est (15,4 per cento) (cfr Figura I.39).

Figura I.39 - VARIAZIONE ANNUALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE 1999-2004 (numero indice: 1999=100)



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Il ruolo degli
Enti locali
nell'azione di
contrasto
alla
criminalità

Accanto all'azione degli apparati statali, va considerato il crescente apporto delle Regioni e degli Enti locali. Prosegue la diffusione di specifiche legislazioni regionali con dotazioni finanziarie anche rilevanti, non più solo nel Centro-Nord⁴⁹. Al 2006 14 Regioni e una provincia autonoma si sono dotate di una normativa organica di settore. Pressoché tutte le Regioni italiane hanno comunque leggi incidenti sul piano della prevenzione sociale, della sicurezza urbana, della tutela dei diritti di cittadinanza⁵⁰.

⁴⁹ Nel corso del 2006 la Regione Puglia ha adottato una disciplina organica, mentre aggiornamenti significativi della disciplina regionale di settore sono stati realizzati, tra l'altro, in Abruzzo, Lombardia e Toscana.

⁵⁰ Commissione parlamentare antimafia, XIV legislatura, Relazione finale di minoranza, pagg. 101ss. Nella relazione si sottolinea il *contributo fondamentale delle regioni e degli enti locali per i quali occorrerà delineare un ruolo diverso e più incisivo nella battaglia contro la criminalità organizzata mafiosa*, indicando la strada delle *sinergie dello Stato con le regioni nella lotta alla mafia anche sotto il profilo di iniziative sul nuovo ruolo propulsivo che i comuni e gli enti locali hanno già avviato sul campo, nella battaglia contro le mafie*.

Figura I.40 - REGIONI CON NORMATIVE ORGANICHE IN MATERIA DI SICUREZZA – 2006

Un'importante linea di intervento di prospettiva, richiamata anche nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 di recente approvazione⁵¹, va ricercata nell'operare dell'attività di controllo delle pubbliche amministrazioni.

In questo senso la stessa Commissione parlamentare antimafia, indica l'esigenza di *puntare a una maggiore efficienza anche dei controlli di natura amministrativa con la cooperazione informativa e operativa di tutti gli enti e le agenzie deputate, allo scopo di diminuire le possibilità di mimetizzazione dell'illecito e per contrastare tutte le attività terminali della catena criminosa, specie in materia di lavoro nero, di diffusione del falso e di inquinamento delle pubbliche gare*⁵².

Ancora una volta la situazione del Paese è variegata. Come riconosciuto da organismi internazionali indipendenti⁵³, sulla percezione della corruzione nel settore della Pubblica Amministrazione e della politica, *l'Italia evidenzia sia aree di eccellenza, sia geografica che settoriale e sia altre nella morsa della criminalità o dell'illegalità*, con un giudizio complessivo in miglioramento, ma che non raggiunge ancora la sufficienza.

Anche sulla base degli indicatori sintetici sulla legalità elaborati da Banca Mondiale⁵⁴ ("rule of law"⁵⁵ e "control of corruption"⁵⁶) per valutare il contesto

⁵¹ Il Quadro è stato approvato nella seduta del Cipe in data 22 dicembre 2006 e trasmesso alla Commissione europea.

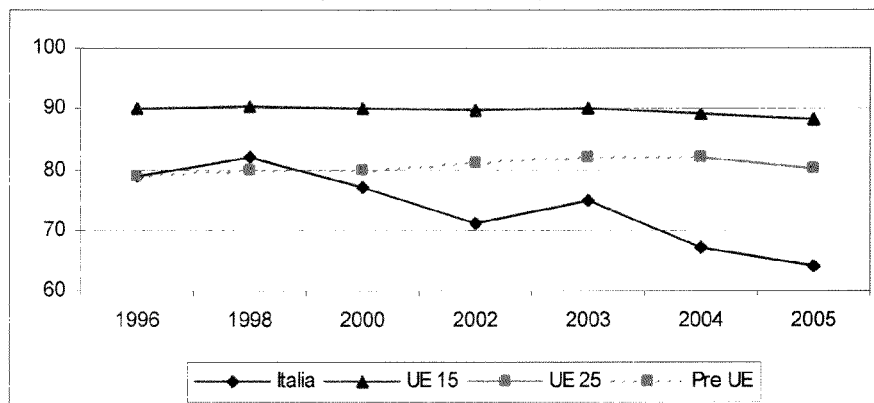
⁵² Cfr Commissione parlamentare antimafia (XIV legislatura. Relazione conclusiva).

⁵³ Trasparency international Italia, organizzazione non governativa per la lotta alla corruzione (www.transparency.it).

⁵⁴ Si veda sito di Banca Mondiale: <http://info.worldbank.org/governance>.

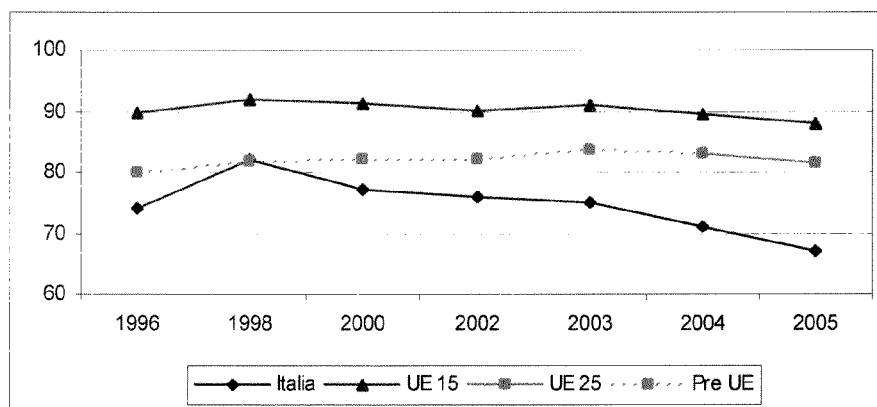
legale, sociale e politico di ciascun Paese, l'Italia mostra un chiaro andamento negativo, a partire dal 1998, rispetto a una media UE 15 e UE 25 sostanzialmente stabile di tali indicatori di legalità.

Figura I.41 - INDICATORE SINTETICO "RULE OF LAW" ANDAMENTO 1996 – 2005
(valori percentuali)



Fonte: Banca mondiale

FIGURA I.42 - INDICATORE SINTETICO "CONTROL OF CORRUPTION" ANDAMENTO 1996-2005
(valori percentuali)



Fonte: Banca Mondiale

Tra le cause dell'illegalità e della corruzione recentemente individuate dall'Alto Commissario Anticorruzione⁵⁷, ancora prima della criminalità organizzata, figurano: *una scarsa trasparenza delle regole; una scarsa capacità di indirizzo e di controllo dei dirigenti; le condizioni di vulnerabilità economica dei singoli.*

⁵⁵ Misura la fiducia dei cittadini nella capacità delle amministrazioni pubbliche di applicare le leggi dello Stato, la percezione dell'incidenza del crimine, della certezza della pena, della protezione della proprietà privata e della capacità di far rispettare i contratti.

⁵⁶ Misura la capacità del sistema politico, legale e giudiziario di prevenire e combattere fenomeni di corruzione.

⁵⁷ Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione: studio su cui pericoli di condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata. Giugno 2006, pagg. 2 e ss.

1.5. Disparità regionali e integrazione nell'Unione Europea

Il progressivo ampliamento dell'Unione a Paesi con livelli di sviluppo differenti ha comportato un aumento delle disparità tra regioni e tra Stati membri: nel 2003 (ultimo anno per cui si dispone di dati consolidati) la dispersione regionale del prodotto pro capite - misurata attraverso il coefficiente di variazione - risulta pari al 27,1 per cento se si considerano le regioni (NUTS-2) dell'UE-15, mentre raggiunge il 38,1 per cento quando si esaminano le regioni dei 27 Stati membri. Se calcolata come dispersione tra Paesi, nel 2003 essa risulta pari al 14,5 per cento nell'UE-15 e al 38,3 per cento nell'UE-27.

Nel corso degli anni il processo di allargamento dell'Unione ha pertanto richiesto un ruolo più attivo della politica di coesione europea, al fine di garantire un'equa distribuzione fra tutti i territori dei benefici legati all'integrazione. Una parte rilevante del bilancio comunitario – circa un terzo (308 miliardi di euro per il periodo 2007-2013) – è oggi indirizzata a tale finalità. Si tratta di un aumento del 30 per cento in termini reali rispetto al precedente periodo di programmazione, al quale corrisponde oltre il raddoppio della popolazione residente nei territori più interessati dalla politica di coesione: da 83 milioni dell'Obiettivo-1 nell'UE-15 per il periodo di programmazione 2000-2006 a oltre 170 milioni del nuovo Obiettivo Convergenza nell'UE-27 per il periodo 2007-2013⁵⁷.

Il nuovo Obiettivo Convergenza interessa oggi 100 regioni europee – il 35 per cento della popolazione dell'UE-27 - che producono solo il 15 per cento del Pil dell'Unione. L'insieme comprende 84 regioni (circa il 32 per cento della popolazione dell'UE-27) nelle quali il Pil pro capite, espresso in standard dei poteri d'acquisto (SPA), è inferiore al 75 per cento della media UE-25 nel periodo 2000-2002 e 16 regioni, destinate progressivamente a perdere i finanziamenti nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza (in *phasing-out*), dove il Pil pro capite misurato in SPA risulta ancora inferiore al 75 per cento della media UE-15, sebbene non a quella dell'UE-27 (regioni che risulterebbero quindi ancora ammissibili in una Unione a 15 Stati membri e che rappresentano il 3,4 per cento della popolazione UE-27).

⁵⁷ Ultimi dati disponibili al momento della chiusura dei due negoziati. Sulla base dei dati 2004 (cfr. Appendice Tavola alV.1), la popolazione residente nei territori più interessati dalla politica di coesione passa da 87 milioni dell'Obiettivo-1 nell'UE-15 a 170 milioni del nuovo Obiettivo convergenza nell'UE-27. Si veda anche il paragrafo IV.1.3 sulla politica regionale europea.

Esiste anche un numero non irrilevante di regioni “di successo”, ovvero aree che nello scorso periodo di programmazione hanno realizzato tassi di crescita tali da superare il 75 per cento del Pil pro capite medio dell’UE-15, in modo da transitare gradualmente dal precedente Obiettivo 1 al nuovo Obiettivo Competitività regionale e Occupazione per il 2007-2013. Si tratta di 13 regioni, tra cui la Sardegna, denominate in *phasing in*, nelle quali risiede quasi il 4 per cento della popolazione dell’UE-27. Il loro tasso di crescita medio dal 1995 al 2002 è risultato significativamente superiore a quello medio dell’UE-27 (rispettivamente 3,4 per cento e 2,4 per cento) (cfr. Appendice figg. AV.13 e 14).

Data l’importanza della comprensione dell’evoluzione delle disparità tra regioni in Europa per la definizione delle politiche di sviluppo territoriale, in questo paragrafo viene approfondita l’analisi dell’entità e della dinamica delle differenze regionali nell’UE-25, che viene messa in relazione con i processi di crescita in atto⁵⁸. Sono numerosi gli studi empirici pubblicati negli ultimi vent’anni che analizzano i processi di convergenza/divergenza delle regioni europee. I risultati non sono d’altronde univoci e sono fortemente dipendenti dal periodo analizzato, dai Paesi e dalle regioni osservate, dalla specificazione econometrica utilizzata.

In generale, c’è consenso rispetto all’evoluzione storica: mentre i divari di Pil pro capite tra le regioni europee si sono ridotti in maniera significativa fino alla prima metà degli anni settanta, nel ventennio successivo, per il complesso dell’Unione, i differenziali regionali rispetto alla media europea hanno mostrato una sostanziale stazionarietà, con importanti oscillazioni in corrispondenza dei periodi di rallentamento del ciclo economico e dell’entrata dei nuovi Länder della Germania orientale. Dal 2000 si registra una riduzione continua delle disparità regionali, complessivamente considerate, che persiste anche nel 2003.

La tavola I.13 descrive l’andamento dei divari di sviluppo tra regioni e tra Paesi nel periodo 1995-2003, misurati in base al coefficiente di variazione del PIL pro capite espresso in standard di potere d’acquisto (SPA)⁵⁹. Sebbene l’uso di questa variabile trascuri ulteriori importanti dimensioni del disagio economico e sociale a

⁵⁸ Il paragrafo analizza le tendenze nelle disparità regionali dell’UE-25 per mancanza di serie omogenee sul Pil pro capite in SPA per le regioni NUTS 2 della Bulgaria e della Romania. In particolare viene approfondita l’analisi presentata lo scorso anno nel Rapporto Annuale DPS, pp. 73-81. http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2005.asp.

⁵⁹ Il coefficiente di variazione è un indicatore adimensionale della variabilità di un carattere, calcolato attraverso il rapporto tra lo scarto quadratico medio (o deviazione standard) e la media aritmetica dei dati in esame, in modo da misurare la disuguaglianza in unità della media, esprimendo la variabilità stessa indipendentemente dalla metrica e dall’ordine di grandezza del fenomeno.

livello territoriale, si tratta di un indicatore di rilievo in quanto utilizzato nella UE per l'allocazione delle risorse comunitarie alle regioni arretrate.

Tavola I.13 – ANDAMENTO DEI DIVARI DI PIL PRO CAPITE TRA REGIONI E TRA PAESI
(Coefficiente di variazione del PIL pro capite in SPA, valore percentuale)

Paesi ed eurozona	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austria	22,7	23,0	22,1	21,8	21,6	21,1	21,2	21,2	20,5
Belgio	38,0	38,5	37,7	37,4	38,0	38,1	38,3	38,5	37,8
Danimarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Finlandia	17,9	19,9	19,0	21,7	23,8	21,4	24,7	23,0	22,0
Francia	22,6	23,0	22,4	21,8	21,8	23,0	21,9	21,8	21,6
Germania	24,4	24,0	24,2	24,5	24,4	24,6	25,1	24,5	23,9
Grecia	19,4	20,4	18,7	17,9	16,6	17,4	17,2	16,7	16,7
Irlanda	18,3	17,5	19,4	19,8	20,4	21,5	22,0	23,5	23,5
Italia	26,4	26,5	25,4	25,8	25,0	25,4	25,0	24,9	24,6
Paesi Bassi	14,8	17,1	16,8	16,5	16,7	17,0	16,7	16,7	17,0
Portogallo	20,6	20,3	21,4	22,1	21,9	22,5	22,2	21,5	22,0
Regno Unito	26,8	27,1	28,5	29,9	30,1	31,7	30,9	31,2	30,6
Spagna	19,0	18,6	18,8	18,8	19,1	20,7	20,5	19,8	19,1
Svezia	12,4	14,1	16,0	16,6	17,6	17,7	16,9	17,2	16,3
UE-15 (tra aree Nuts 2)	28,1	28,2	27,8	27,9	27,7	28,4	28,1	27,7	27,1
UE-15 (tra Paesi)	13,7	13,5	12,7	12,3	11,9	12,1	11,9	11,0	10,8
UE-15 (entro i Paesi)	24,5	24,7	24,7	25,0	25,0	25,7	25,5	25,4	24,9
Cipro	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lettonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lituania	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonia	15,4	17,3	17,9	19,2	21,4	20,8	22,0	21,5	21,7
Repubblica Ceca	31,6	31,0	34,3	39,3	36,2	37,7	42,0	40,2	38,7
Slovacchia	48,4	47,8	49,2	49,7	49,7	49,4	50,1	51,9	51,1
Slovenia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungheria	25,4	27,3	29,1	29,4	31,8	33,9	34,1	36,9	35,9
UE-10 (tra aree Nuts 2)	39,7	39,6	38,9	39,5	38,6	38,3	40,5	40,9	39,8
UE-10 (tra Paesi)	28,0	27,6	24,8	23,4	22,8	21,6	22,1	22,1	21,5
UE-10 (entro i Paesi)	28,2	28,4	30,0	31,9	31,1	31,6	34,0	34,4	33,5
UE-25 (tra aree Nuts 2)	36,2	36,0	35,5	35,5	35,3	35,7	35,5	34,9	34,2
UE-25 (tra Paesi)	26,0	25,5	24,7	24,2	24,0	23,9	23,6	22,8	22,3
UE-25 (entro i Paesi)	25,2	25,4	25,5	25,9	25,8	26,5	26,4	26,4	25,9

Nota: Nella tavola è escluso il Lussemburgo, data l'elevata dinamica del reddito per effetto della correzione tramite SPA nel periodo considerato. Danimarca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Slovenia sono costituite da una sola regione di livello NUTS 2 (che corrisponde all'intero Paese. Si noti che mentre prima nel testo le deviazioni standard e le medie impiegate nel calcolo della variabilità "tra Paesi" erano ottenute sulla base dei dati Paese, in questa tavola si fa invece riferimento alla scomposizione della devianza, in maniera tale da costruire due coefficienti di variazione per eurozona: il primo descrive la variabilità interna ai Paesi (within); il secondo coglie la variabilità tra Paesi (between).

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat (New Cronos)

Gli ultimi dati disponibili mostrano come nel complesso dell'UE-25 le disparità regionali si siano ridotte nel periodo 1995-2003 (da 36,2 per cento nel 1995 a 34,2 per cento nel 2003). Tale risultato è legato a due opposte tendenze: da una parte, al continuo processo di convergenza tra Paesi, con una elevata crescita media dei nuovi Stati membri e dei Paesi dell'UE-15 beneficiari del fondo di coesione (Irlanda, Spagna, Grecia e Portogallo); dall'altra, a un aumento complessivo dei divari regionali all'interno dei Paesi nel periodo 1995-2003 (da 25,2 per cento del 1995 al