

Un'analisi di più lungo periodo è comunque consentita dal Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia del Ministero dell'Interno³⁸, che, raffrontando i dati aggregati luglio 2001 – giugno 2005 con i due quadrienni precedenti, pone in luce taluni andamenti positivi come, ad esempio, la sensibile diminuzione degli omicidi (sia nel complesso che con riferimento alla criminalità organizzata) e una stabilizzazione del dato dei furti (che è la fattispecie di criminalità predatoria più diffusa) dopo il picco del quadriennio precedente.

Il quadro 2004 per macroaree relativo agli indicatori di criminalità diffusa, violenta e organizzata e, a titolo sperimentale, di indicatori di criminalità economica, evidenzia nel Centro-Nord indici più alti per la criminalità diffusa e violenta e nel Mezzogiorno indici più elevati per criminalità organizzata e economica (cfr. tav. I.10).

³⁸ Ministero dell'Interno, Rapporto Annuale 2005 sullo stato della sicurezza in Italia, agosto 2005, disponibile sul sito: www.interno.it.

Tavola I.10 - TIPOLOGIA DI DELITTI PER RIPARTIZIONE NEL 2004
(valori percentuali)

Tipologia di delitto	Centro nord			Mezzogiorno			Italia	
	Numero delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero delitti	per 10.000 abitanti
Criminalità diffusa	1.169.299	73,56	314,12	420.237	26,44	203,37	1.589.536	274,59
Furti	1.094.068	74,60	293,91	372.514	25,40	180,28	1.466.582	253,35
Rapine meno gravi ⁽¹⁾	12.513	50,11	3,36	12.456	49,89	6,03	24.969	4,31
Ricettazione	19.275	60,82	5,18	12.416	39,18	6,01	31.691	5,47
Truffe e frodi informatiche	43.443	65,53	11,67	22.851	34,47	11,06	66.294	11,45
Criminalità violenta	294.184	71,05	79,03	119.864	28,95	58,01	414.048	71,53
Danneggiamenti	201.825	75,12	54,22	66.862	24,88	32,36	268.687	46,41
Danneggiamento seguito da incendio	3.126	38,75	0,84	4.942	61,25	2,39	8.068	1,39
Estorsioni	2.623	48,46	0,70	2.790	51,54	1,35	5.413	0,94
Lesioni dolose	35.137	67,80	9,44	16.686	32,20	8,08	51.823	8,95
Minacce	39.280	63,32	10,55	22.750	36,68	11,01	62.030	10,72
Omicidi volontari consumati (esclusi quelli di tipo mafioso o terroristico)	302	52,43	0,08	274	47,57	0,13	576	0,10
Omicidio Preterintenzionale	24	51,06	0,01	23	48,94	0,01	47	0,01
Percosse	8.324	69,11	2,24	3.720	30,89	1,80	12.044	2,08
Sequestri di persona per motivi sessuali	181	76,69	0,05	55	23,31	0,03	236	0,04
Tentato omicidio (esclusi quelli di tipo mafioso o a scopo terroristico)	717	51,58	0,19	673	48,42	0,33	1.390	0,24
Violenze sessuali	2.645	70,84	0,71	1.089	29,16	0,53	3.734	0,65
Criminalità organizzata	31.914	63,00	8,57	18.745	37,00	9,07	50.659	8,75
Associazione per delinquere	831	59,78	0,22	559	40,22	0,27	1.390	0,24
Associazione per delinquere di tipo mafioso	11	7,97	0,00	127	92,03	0,06	138	0,02
Attentati	239	52,18	0,06	219	47,82	0,11	458	0,08
Contrabbando	311	46,21	0,08	362	53,79	0,18	673	0,12
Incendi	5.638	45,72	1,51	6.693	54,28	3,24	12.331	2,13
Omicidi di tipo mafioso	2	1,45	0,00	136	98,55	0,07	138	0,02
Rapine gravi ⁽²⁾	2.391	68,18	0,64	1.116	31,82	0,54	3.507	0,61
Sequestri di persona a scopo estorsivo	103	66,88	0,03	51	33,12	0,02	154	0,03
Sfruttamento prostituzione e pornografia	1.387	77,83	0,37	395	22,17	0,19	1.782	0,31
Stupefacenti	20.997	69,87	5,64	9.056	30,13	4,38	30.053	5,19
Tentati omicidi a scopo terroristico	0	0,00	0,00	1	100,00	0,00	1	0,00
Tentati omicidi di tipo mafioso	4	11,76	0,00	30	88,24	0,01	34	0,01
Reati economici	7.132	55,66	1,92	5.681	44,34	2,75	12.813	2,21
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	1.430	61,74	0,38	886	38,26	0,43	2.316	0,40
Delitti informatici	721	74,64	0,19	245	25,36	0,12	966	0,17
Riciclaggio e impiego di denaro	632	60,25	0,17	417	39,75	0,20	1.049	0,18
Usura	196	49,25	0,05	202	50,75	0,10	398	0,07
Violazione alla proprietà intellettuale	4.153	51,37	1,12	3.931	48,63	1,90	8.084	1,40
Altri delitti ⁽³⁾	228.984	65,30	61,51	121.676	34,70	58,88	350.660	60,58
Totale delitti	1.731.513	71,62	465,15	686.203	28,38	332,08	2.417.716	417,65

(1) Si intendono, in continuità con la precedente rilevazione, rapine in esercizi commerciali, in pubblica via, in abitazione.

(2) Ricomprende le rapine in banca, uffici postali, rappresentanti di preziosi, trasporto valori bancari e postali, automezzi pesanti.

(3) In questa macrocategoria sono stati inclusi i delitti non esplicitati nelle categorie riportate.

Fonte: elaborazione DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza. SDI – Sistema di indagine.

Sul dato aggregato dei delitti di criminalità diffusa pesa il rilievo quantitativo dei furti (oltre il 60 per cento del totale). Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Veneto e Piemonte sono le Regioni più interessate che assommano circa il 60 per cento del dato nazionale. Anche il dato ponderato per 10.000 abitanti evidenzia una netta preponderanza delle regioni del Centro- Nord e del Lazio.

Andamento nettamente diverso, invece, per le rapine, dove il Mezzogiorno supera il 50 per cento del dato complessivo, spinto dalla Campania che registra quasi il 35 per cento del dato nazionale (27 per cento nella sola provincia di Napoli). Le altre due tipologie (ricettazione e truffe) rivelano indicatori molto simili per 10.000 abitanti.

Tavola I.11 - FURTI COMMESSI NEL 2004 SU BASE REGIONALE

REATI COMMESSI ANNO 2004	FURTI		REATI COMMESSI ANNO 2004 per 10.000 ab.	FURTI
	% su totale v.a. Italia			
LOMBARDIA	285.978	19,50	LAZIO	345,3
LAZIO	182.015	12,41	EMILIA-ROMAGNA	344,9
EMILIA-ROMAGNA	143.218	9,77	LIGURIA	329,0
VENETO	124.390	8,48	LOMBARDIA	304,4
PIEMONTE	124.057	8,46	PIEMONTE	286,4
CAMPANIA	114.571	7,81	TOSCANA	265,4
TOSCANA	95.512	6,51	VENETO	264,6
SICILIA	94.106	6,42	CAMPANIA	197,9
PUGLIA	80.124	5,46	PUGLIA	196,9
LIGURIA	52.398	3,57	UMBRIA	195,2
CALABRIA	26.940	1,84	FRIULI-VENEZIA GIULIA	195,0
SARDEGNA	26.802	1,83	VALLE D'AOSTA	192,3
FRIULI-VENEZIA GIULIA	23.496	1,60	SICILIA	187,7
ABRUZZO	22.958	1,57	TRENTINO ALTO ADIGE	184,8
TRENTINO ALTO ADIGE	18.015	1,23	ABRUZZO	176,7
UMBRIA	16.771	1,14	SARDEGNA	162,4
BASILICATA	3.757	0,26	CALABRIA	134,0
MOLISE	3.256	0,22	MOLISE	101,1
VALLE D'AOSTA	2.363	0,16	BASILICATA	62,9
MARCHE	192	0,01	MARCHE	1,3
TOTALE ITALIA	1.466.582	100,00	TOTALE ITALIA	250,9

Fonte: Elaborazione DPS su dati Ministero dell'Interno.

Per la criminalità violenta il dato più elevato per il Centro-Nord è determinato soprattutto dalla tipologia dei danneggiamenti (22,3 per cento nella sola Lombardia, seguita dal Piemonte con il 13,1 per cento). Da rilevare, per il Centro-Nord indici più alti per i reati violenti a scopi sessuali. Gli omicidi, al netto di quelli di tipo mafioso, trovano nella Lombardia il valore assoluto più alto (90 su 576), anche se il tasso di violenza omicidiaria resta più elevato nel Mezzogiorno (cfr. tav. I.12).

Tavola I.12 - OMICIDI COMMESSI SU BASE REGIONALE - ANNO 2004

REATI COMMESSI ANNO 2004	OMICIDI VOLONTARI CONSUMATI al netto di quelli di tipo mafioso	
	v.a.	v.a. per 10000 ab.
LOMBARDIA	90	0,10
CAMPANIA	79	0,14
CALABRIA	58	0,29
SICILIA	57	0,11
LAZIO	43	0,08
PUGLIA	39	0,10
PIEMONTE	33	0,08
EMILIA-ROMAGNA	31	0,07
VENETO	31	0,07
TOSCANA	29	0,08
SARDEGNA	28	0,17
LIGURIA	14	0,09
FRIULI-VENEZIA GIULIA	12	0,10
MARCHE	6	0,04
UMBRIA	6	0,07
BASILICATA	5	0,08
ABRUZZO	5	0,04
VALLE D'AOSTA	4	0,33
MOLISE	3	0,09
TRENTINO ALTO ADIGE	3	0,03
TOTALE ITALIA	576	0,10

Fonte: elaborazione DPS su dati Ministero dell'Interno.

Per la criminalità organizzata, il dato aggregato per 10.000 abitanti non si differenzia significativamente per le due macroaree. Sensibili differenziazioni si rilevano, però, tra le diverse tipologie. Nel Centro-Nord sono più diffusi i delitti legati agli ampi mercati degli stupefacenti (solo in Lombardia, Lazio e Piemonte si concentra il 35 per cento dei reati) e della prostituzione; seppure contenuto nei numeri rileva il dato più alto dei sequestri a scopo di estorsione.

Nel Mezzogiorno il numero dei delitti è condizionato dagli omicidi di tipo mafioso, tentati e consumati (nella sola provincia di Napoli si contano 93 omicidi su un totale nazionale di 138), dai reati associativi e dal contrabbando (oltre il 40 per cento del totale nazionale nella sola Campania).

Per i sequestri di droga³⁹, in qualche modo indicativi dell'andamento del mercato degli stupefacenti, si evidenzia una sostanziale stabilità nel 2004 per le droghe pesanti, ovvero eroina e cocaina (-1,7 per cento e +1,5 per cento rispettivamente), e una sensibile riduzione dei prodotti della cannabis (-52 per cento) e del LSD (- 61,2

³⁹ Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione Centrale per i Servizi Antidroga: *Relazione 2004*.

per cento). Forte invece l'incremento degli anfetaminici. Il panorama si presenta più variegato che in passato. L'Italia settentrionale resta l'area con il maggior quantitativo di stupefacente sequestrato, con percentuali molto alte per l'eroina, l'hashish e gli anfetaminici. Nel Mezzogiorno si ridimensiona il peso della Puglia, mentre spiccano il dato della Calabria per la cocaina (quasi il 22 per cento del dato nazionale nella sola provincia di Reggio Calabria⁴⁰) e della Sicilia per la marijuana (circa il 29 per cento del dato nazionale).

Per quanto attiene alle fenomenologie ricondotte alla criminalità economica, il panorama è articolato. Il dato quantitativamente più rilevante concerne la violazione della proprietà intellettuale con una forte concentrazione in Campania e Lazio (rispettivamente circa il 25 per cento e il 18 per cento del totale nazionale). Il dato sulla contraffazione dei marchi risente anch'esso del peso del Lazio (circa il 30 per cento del totale nazionale) e della Campania (circa il 17 per cento del dato nazionale). Per le ipotesi di riciclaggio i dati più elevati si riscontrano in Lombardia, Campania, Lazio e Puglia (che superano i 100 delitti). Per i delitti informatici il dato è fortemente influenzato dal Centro-Nord (oltre il 20 per cento del dato nazionale nella sola Lombardia). Il dato sull'usura – quantitativamente insignificante – vede la più alta concentrazione in Campania, Lazio e Sicilia.

Tendenze
di medio
periodo
1996 - 2004

Pur con tutti i limiti imposti dalla inconfontabilità del dato 2004, nonostante alcuni segnali in controtendenza nell'ultimo anno, sembra ancora possibile sostenere un trend di progressivo ridimensionamento, nel periodo 1996 – 2004, del divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord, attribuibile sia ad una più marcata contrazione degli indici di criminalità nel Mezzogiorno (specie al netto della crisi di Napoli), sia alla diffusione in tutte le regioni di reati di criminalità organizzata.

Il divario tra
Centro-Nord e
Mezzogiorno
diminuisce nel
medio periodo ...

Il grafico che segue (fig. I.31) confronta il peso complessivo delle due macroaree sul totale della delittuosità nel 1996 e nel 2004, limitatamente ad alcune fenomenologie di particolare rilevanza⁴¹. Anche se non mancano letture diverse⁴², sembra potersi comunque rilevare un sostanziale “avvicinamento”, con un incremento della quota del Centro-Nord, sia sul totale dei delitti, che su fenomenologie importanti dal punti di vista quantitativo (furti) o della gravità

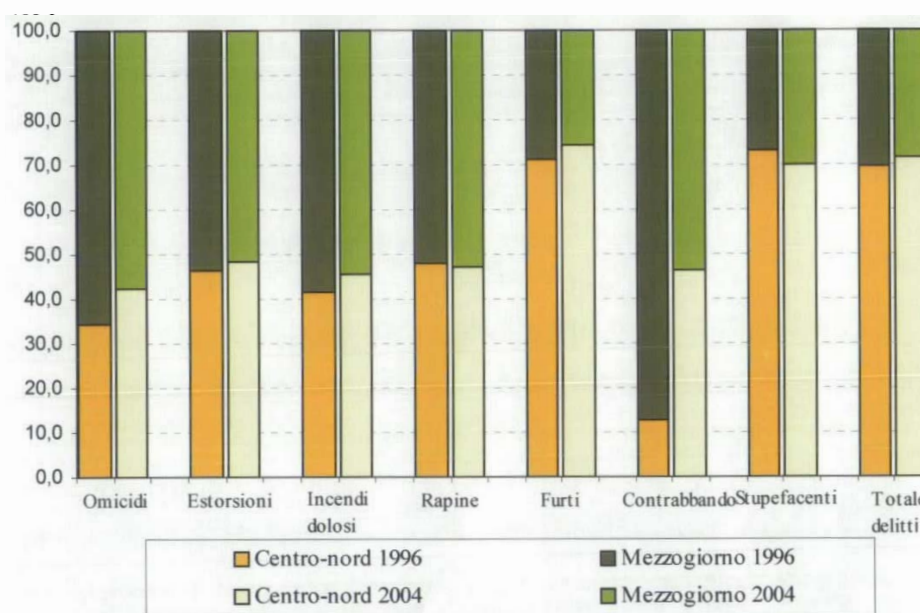
⁴⁰ In massima parte riconducibile ad importanti operazioni antidroga nel porto di Gioia Tauro.

⁴¹ Nel grafico sono state espunte alcune voci (attentati dinamitardi), per la oggettiva impossibilità di confronto tra la nuova catalogazione SDI e la vecchia.

⁴² Cfr. Contributo dell'Autorità di gestione del programma operativo “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia” al Documento strategico nazionale (<http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN>).

(omicidi, estorsioni denunciate, incendi dolosi, contrabbando). In controtendenza (crescita del peso del Sud) il dato sulle rapine e sui reati inerenti gli stupefacenti.

Figura I.31 - DELITTUOSITA' PER MACROAREE: CONFRONTO 1996-2004



Fonte: Istat per il 1996; SDI per il 2004.

Le tendenze rilevate di “livellamento” di fenomeni delinquenziali oggi non più confinabili o contenibili in specifiche aree, si correlano ad una maggiore diffusione della criminalità organizzata, ormai stabilmente presente sul territorio nazionale, in stretta connessione con il suo adeguamento alle dinamiche della società globalizzata⁴³.

Complessivamente, la grande criminalità è in espansione in tutto il Paese, sia per il diffondersi, accanto ai tradizionali sodalizi di matrice nazionale, dei gruppi criminali stranieri sempre più spesso in concorso o “in filiera” con i primi (incremento della dimensione soggettiva), sia per l'estensione dei settori investiti dalla dimensione organizzata della malavita, che includono le attività territoriali (estorsioni, rapine, spaccio, ecc...), lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani, le cosiddette ecomafie, il commercio illegale di armi, molteplici forme di Cybercrime, il riciclaggio dei proventi del crimine e il loro

⁴³ Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004 del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte suprema di Cassazione (rinvenibile sul sito www.giustizia.it).

reinvestimento nell'acquisizione di attività economiche e finanziarie lecite (incremento della dimensione oggettiva).

...anche il
divario tra Italia
ed Europa
diminuisce ...

La crescente diffusione ed internazionalizzazione dei fenomeni criminali è una tendenza diffusa in tutta l'Unione Europea⁴⁴.

In tale quadro, se, da un lato, si riconosce che le organizzazioni criminali italiane sono le più estese (ma non certo le sole) tra i gruppi indigeni dell'U.E., dall'altro, si sottolinea che la criminalità italiana di tipo mafioso sta sviluppando un'intensa cooperazione esterna con le altre organizzazioni criminali, a riprova di una sempre maggiore integrazione tra reticoli e mercati criminali⁴⁵.

Nell'analisi proposta da Europol delle singole fenomenologie criminali (droga, tratta di esseri umani, traffico di armi, di materiale pedopornografico) il nostro Paese appare più come un mercato finale che come un'area di produzione. Anche il contrabbando di tabacchi che era un tempo prerogativa quasi esclusiva dell'Italia, in seguito all'abolizione dei controlli alle frontiere intracomunitarie, è rapidamente aumentato in molti Paesi dell'UE.

Non mancano del resto letture che indicano l'Italia sempre più marginale rispetto alle reti e ai circuiti dei grandi traffici internazionali (soprattutto droga), con effetti di ridimensionamento del potere economico⁴⁶.

...ma
persistono le
peculiarità del
Mezzogiorno

D'altro canto, persistono profonde differenze tra le due macroaree del Paese, dove il Meridione risente ancora fortemente del radicamento endemico della criminalità organizzata, che in molte aree risulta fortemente penalizzante per gli effetti di condizionamento sull'attività economica locale e per il complessivo svantaggio competitivo che ne può derivare.

Le situazioni conflittuali nell'ambito della criminalità organizzata di tipo mafioso (concentrate in aree ben delimitate) producono ancora un rilevante numero di omicidi: 136 nel Sud nel 2004 (131 nel 2003). Il dato si concentra massimamente in Campania (99)⁴⁷ e in Calabria (18), regioni dove si sono registrati circa l'85 per cento del totale degli episodi, ulteriori eventi si registrano in Puglia (9), Sicilia (8) e

⁴⁴ Secondo l'analisi condotta da Europol *"la criminalità organizzata assume sempre più caratteristiche professionali, sfruttando capacità esterne in un contesto sempre più internazionale ed eterogeneo"*, Relazione UE 2004 sulla criminalità organizzata (versione pubblica), L'Aia ottobre 2003, disponibile sul sito www.europol.eu.int.

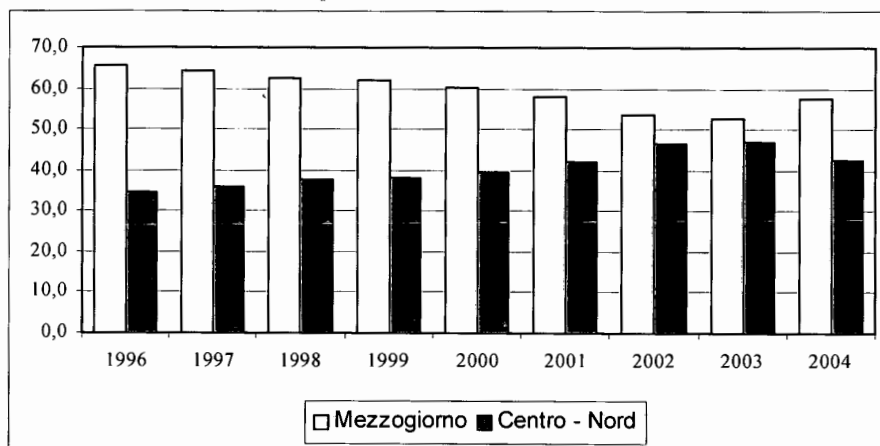
⁴⁵ In particolare, secondo Europol (Rapporto 2004), *l'attività transfrontaliera dei gruppi italiani è diretta principalmente verso: Francia, Spagna, Paesi Bassi ed Europa orientale, compresi i Balcani*.

⁴⁶ Giovanni Fiandaca su LIMES n. 2/2005 *"come mafia comanda"*, p. 63 e ss.

⁴⁷ La sola provincia di Napoli annovera circa il 70 per cento degli omicidi di mafia a livello nazionale e il 19 per cento del totale degli omicidi in Italia.

Basilicata (2). L'effetto di "traino" degli omicidi di criminalità organizzata si ripercuote negativamente sui livelli comprensivi della violenza omicida, con l'interruzione del processo di avvicinamento tra Centro-Nord e Mezzogiorno.(Cfr. fig. I.32).

Figura I.32 - RIPARTIZIONE PER MACROAREA DEGLI OMICIDI: 1996-2004 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Nel corso del 2005 si sono registrati 17 provvedimenti di scioglimento (o proroga) di consigli comunali per infiltrazione e condizionamento mafioso (3 in Calabria, 8 in Campania, 5 in Sicilia, cui si aggiunge 1 nel Lazio)⁴⁸. Resta il forte radicamento della pressione estorsiva, confermato anche da altre indagini.⁴⁹ 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 delle denunce. Il furto di automotoveicoli (che presuppone circuiti e indotti a valle del reato) nel Sud ammonta a circa il 40 per cento del dato nazionale, pur a fronte di un parco veicoli sensibilmente inferiore a quello del Centro-Nord. L'usura colpisce molto più duramente i commercianti e gli imprenditori del Sud⁵⁰. Sembra, inoltre, potersi rilevare una certa crescita nel Mezzogiorno dei delitti concernenti gli stupefacenti e dei relativi sequestri.

⁴⁸ Sono stati considerati nel conteggio anche i provvedimenti di proroga di precedenti scioglimenti, ma non lo scioglimento di una ASL in Campania.

⁴⁹ SOS Impresa, *VII Rapporto*, maggio 2005. Secondo tale indagine 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 per cento nelle altre regioni.

⁵⁰ SOS Impresa VII Rapporto maggio 2005, p. 25.

Illegalità nel
Mezzogiorno

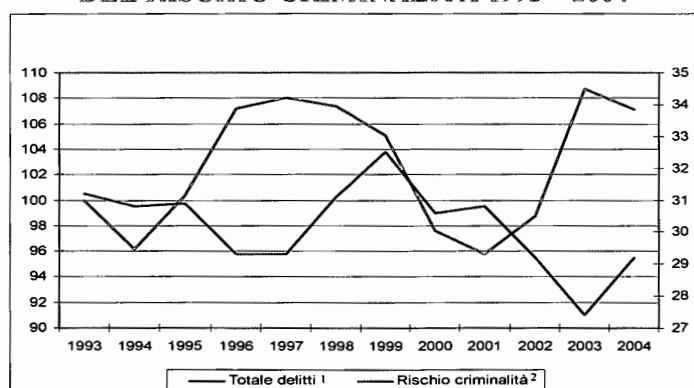
Accanto alla delittuosità, il Mezzogiorno evidenzia ancora indici elevati di illegalità diffusa, anche se si sta progressivamente riducendo il divario con il Centro-Nord. In questo senso appaiono ancora rilevanti, anche se in miglioramento, i dati delle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa riferiti al quadro dell'Ecomafia:

- l'illegalità ambientale⁵¹, con il 49,1 per cento degli illeciti complessivamente accertati nel 2004 (nel 2003 era il 43,1 per cento). Il maggior numero si registra in Campania, seguita da Sicilia e Calabria;
- il ciclo illegale del cemento con il 44,1 per cento delle infrazioni accertate dalle Forze dell'ordine (lo scorso anno erano pari al 39,5 per cento). Anche in questo caso il maggior numero si registra in Campania e in Puglia (seguite però da Lazio e Toscana prima di Calabria e Sicilia);
- il ciclo dei rifiuti con il 38,3 per cento degli illeciti accertati (nel 2003 erano il 33,9 per cento). Le regioni con i numeri maggiori sono: Campania, Puglia, Toscana, Sicilia e Calabria.

Percezione di
insicurezza
delle famiglie
italiane

Il 2004, a differenza dell'anno precedente, ha visto delinearsi andamenti convergenti tra un lieve decremento della delittuosità (dimensione oggettiva⁵²) e un incremento della sensazione di insicurezza (dimensione soggettiva).

Figura I.33 - CONFRONTO FRA ANDAMENTO DELITTI E PERCEZIONE DEL RISCHIO CRIMINALITÀ 1993 - 2004



(1) Numero indice, 1993=100

(2) Valori percentuali

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

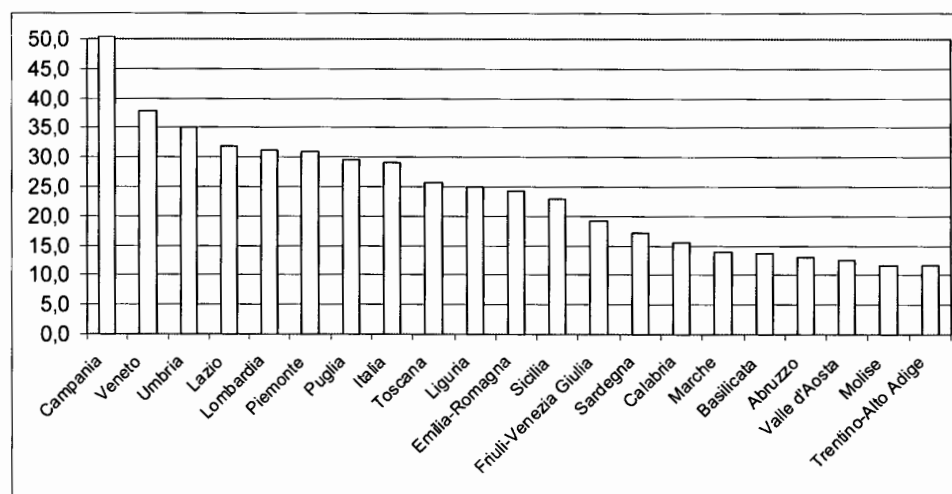
Nel 2004, la percezione dell'insicurezza, misurata dalla quota di famiglie che considerano il rischio legato alla criminalità tra i disagi problematici dell'area di

⁵¹ Legambiente: *Rapporto Ecomafia 2005*.

⁵² Si ricorda (vedi sopra) che il dato sulla delittuosità del 2004 è stato rilevato su una nuova base di dati del Ministero dell'Interno (SDI). Pertanto il raffronto con la serie precedente può avere solo valore indicativo.

residenza, registra un rimbalzo negativo, giungendo al 29,2 per cento ovvero allo stesso dato del 2002 (era il 27,4 nel 2003). Sempre più ridotte appaiono le differenze fra le macroaree del Paese: solo il Centro, infatti, mostra un dato inferiore alla media nazionale (27,7 per cento), mentre sia il Nord che il Sud registrano valori appena superiori (rispettivamente 29,4 e 29,7 per cento) nonostante il dato altissimo della Campania (52,6 per cento). L'andamento delle due curve, sembra confermare l'ipotesi di lettura avanzata lo scorso anno⁵³ in termini di sovrapponibilità tra i due fenomeni con un periodo "di ritardo" di due anni della percezione rispetto alla delittuosità⁵⁴. La disamina regionale evidenzia come, a esclusione del dato allarmante della Campania, il problema della criminalità venga percepito come rilevante soprattutto nel Centro-Nord, dove ben 5 Regioni presentano valori superiori alla media nazionale (cfr. fig. I.34).

Figura I.34 - FAMIGLIE CHE RITENGONO A RISCHIO LA ZONA IN CUI VIVONO - ANNO 2004 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Spesa
pubblica
per la
sicurezza

L'attuale scenario internazionale e nazionale si riflette in una domanda espansiva di risorse per i costi della sicurezza: il Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009⁵⁵ fa espresso riferimento a "sicurezza, contrasto e

⁵³ Cfr. VII Rapporto pp.64 e 65.

⁵⁴ 'E in pratica sostenibile una sostanziale ciclicità dei due fenomeni a partire dal dato oggettivo che si rivela sostanzialmente anelastico nel medio periodo.

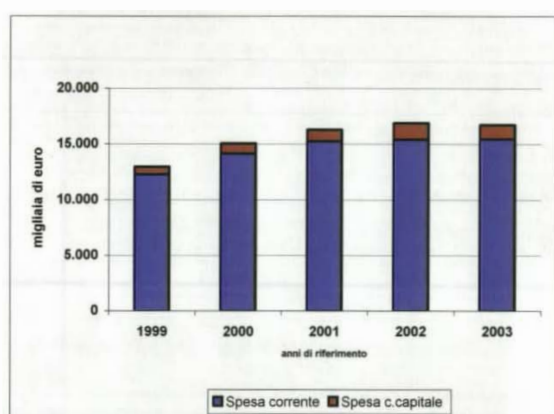
⁵⁵ Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009, p. 41.

prevenzione del terrorismo, contrasto dell'illegalità e contraffazione, sicurezza economica e finanziaria" come priorità finanziarie connesse a situazioni specifiche.

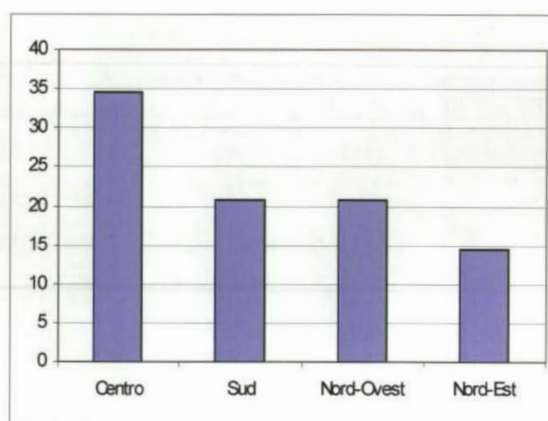
Quanto alla spesa per la sicurezza, essa nel 2003 resta stabile per la parte corrente e si riduce per quella in conto capitale (-13 per cento).

Figura I.35 – SICUREZZA: INDICATORI DELLA SPESA

Spesa della P.A. 1999-2003
(migliaia di euro)



Spesa in conto capitale pro-capite 2003
(euro)

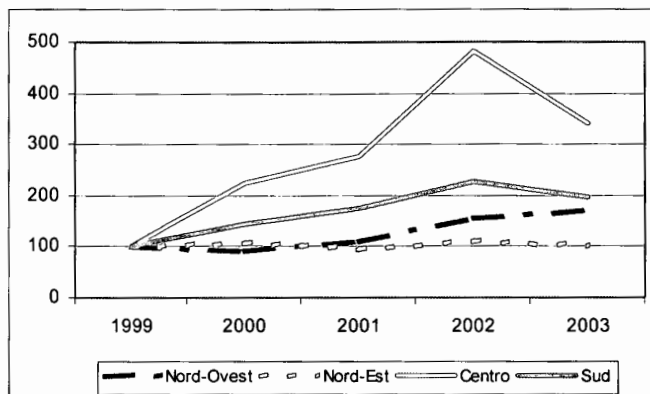


Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Gli effetti di un sensibile incremento della spesa sia corrente che in conto capitale nel Nord-Ovest (rispettivamente 6 per cento e 12 per cento), a fronte di riduzioni anche sensibili in tutte le altre circoscrizioni, ha portato la spesa corrente pro-capite per la sicurezza nelle varie ripartizioni del Paese a valori di maggiore convergenza, sebbene il Centro continui ad attestarsi su valori nettamente superiori.

Anche per la componente in conto capitale si conferma tale avvicinamento, causato da un calo della spesa nel Centro (- 29 per cento), nel Sud (-14 per cento) e nel Nord-Est (-7 per cento) a fronte di un incremento nella parte Nord occidentale (11 per cento), ben visibile nella figura I.36.

Figura I.36 - VARIAZIONE ANNUALE DELLA SPESA IN CONTO
CAPITALE PRO-CAPITE 1999-2003 (numero indice: 1999=1000)



Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Quanto alla qualità del servizio offerto, si registra un qualche miglioramento (anche se il dato resta critico soprattutto nel Sud) circa il livello di difficoltà di accesso delle famiglie ai servizi di Pubblica sicurezza.

Tavola I.13 - FAMIGLIE CHE DICHIARANO DIFFICOLTÀ
A RAGGIUNGERE POLIZIA E CARABINIERI
ANNO 2004 (valori per 100 famiglie della stessa zona)

	2004	2003
Nord	38,0	41,1
Centro	36,1	35,4
Mezzogiorno	45,7	47,9
Italia	40,1	42,2

Fonte: Istat, Annuario statistico 2004 e 2005.

Una valutazione esaustiva non può non considerare, accanto all'azione degli apparati statuali, il crescente apporto delle Regioni e degli Enti locali, sia in termini operativi che di risorse: in tutte le 6 Regioni dell'Obiettivo 1, nonché in Lombardia e nel Molise, sono stati sottoscritti Accordi di programma quadro in tema di sicurezza, che coinvolgono risorse per oltre 531 milioni di Euro (490 nell'Obiettivo 1), con un concorso delle Regioni di oltre il 30 per cento delle risorse (di cui circa la metà di risorse proprie)⁵⁶.

⁵⁶ Nel corso del 2005 è stato sottoscritto un atto aggiuntivo relativo all' Accordi di programma quadro Sicurezza Sicilia (Carlo Alberto Dalla Chiesa) del valore di circa 3,7 milioni di euro, finanziato dalle risorse per le aree

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

Tutti gli Accordi di programma quadro sono finalizzati alla “reciproca collaborazione nella lotta alla criminalità nel territorio regionale, stimolando, altresì, l'azione delle Amministrazioni locali su politiche integrate di governo della sicurezza con particolare riferimento alla coesione sociale e alla diffusione della legalità”, ma dedicando una attenzione mirata alle peculiarità ed alle priorità proprie di ciascun territorio. Soprattutto nel Centro-Nord si prosegue la diffusione di specifiche legislazioni regionali, con dotazioni finanziarie anche rilevanti. Oggi, infatti, 12 Regioni e una provincia autonoma hanno una normativa organica di settore. Pressoché tutte le Regioni d'Italia hanno comunque leggi incidenti sul piano della prevenzione sociale e della sicurezza urbana, riversandovi risorse finanziarie non indifferenti.

Figura I.37 – SICUREZZA: POLITICHE REGIONALI

Regioni che hanno sottoscritto
Accordi di programma quadro



Normativa organica



Fonte: DPS.

sottoutilizzate ripartite dal Cipe con la delibera 20/2004. L'integrazione prevede azioni di sistema per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa regionale.

I.5. Disparità regionali e integrazione nell'UE-25

Nell'Unione a 25 Stati membri oltre un quarto della popolazione risiede nelle regioni ammissibili al finanziamento dei fondi strutturali nell'ambito del nuovo "Obiettivo convergenza" per le regioni in ritardo di sviluppo. Il criterio utilizzato dalla Commissione europea per definire l'allocazione delle risorse comunitarie alle regioni più povere si basa sul prodotto pro capite regionale, espresso in standard dei poteri d'acquisto (SPA), che deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria nel periodo 2000-2002. Applicando lo stesso criterio agli Stati Uniti, risulterebbero ammissibili quattro Stati (Arkansas, Mississippi, Montana e West Virginia), nei quali risiede soltanto il 3 per cento circa della popolazione americana⁵⁷.

E' per questa ragione che, nel corso degli ultimi trent'anni, il progressivo ampliamento dell'Unione a Paesi con livelli di sviluppo differenti – e il permanere di sostanziali divari regionali - si è accompagnato a un intenso dibattito politico su come garantire un'equa distribuzione fra tutti i territori dei benefici legati all'integrazione e sulla necessità o meno di finanziare, a livello comunitario, interventi a favore della crescita e della convergenza delle regioni più povere. Il Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005, che ha raggiunto l'accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013⁵⁸, ha stanziato a sostegno della politica di coesione (Rubrica 1B) oltre un terzo del bilancio comunitario, un ammontare pari allo 0,37 per cento del Reddito nazionale lordo dell'UE-27⁵⁹.

L'accordo sul bilancio europeo segna, per tutti gli Stati membri, l'accelerazione dei processi di programmazione delle politiche regionali, nazionali e comunitarie, per il periodo 2007-2013. Questi dovranno trarre lezioni dalla valutazione dei risultati delle strategie di crescita e di riduzione dei divari di sviluppo territoriale attuate nei precedenti periodi. Infatti, l'elevato numero di regioni Obiettivo 1 dell'UE-15 che nel

⁵⁷ Dati OCSE 2001- *OECD Territorial Database*

⁵⁸ L'accordo prevede per il periodo 2007-2013 un importo totale per l'UE-27 di 862.363 milioni di euro in stanziamenti di impegno, l'1,046% del reddito nazionale lordo comunitario. Per approfondimenti, si rimanda al par. IV.1.3.

⁵⁹ Si tratta di 307.619 milioni di euro, di cui l'81,7 per cento viene destinato all'obiettivo convergenza (177.291 milioni di euro alle regioni NUTS-2 con un Pil pro capite, espresso in SPA, inferiore al 75 per cento della media comunitaria nel periodo 2000-2002; 61.518 milioni agli Stati membri con un reddito nazionale lordo, misurato in SPA, inferiore al 90 per cento della media comunitaria nel 2001-2003; 12.521 milioni alle regioni in "phasing out"); il 15,9 per cento all'obiettivo competitività regionale e occupazione per le regioni non in ritardo di sviluppo (48.789 milioni di euro, di cui 10.385 milioni di euro sono diretti alle regioni non più ammissibili all'ex obiettivo 1 per motivi legati alla crescita economica); e il 2,4 per cento all'obiettivo cooperazione territoriale.

periodo 2000-2002 hanno registrato un valore del Pil pro capite in SPA superiore al 75 per cento della media a 25 Stati membri (29 su 62 regioni; 32, 8 milioni di abitanti che rappresentano circa il 37 per cento della popolazione Obiettivo 1 nel periodo 2000-2006) non è di per sé una misura del successo delle politiche regionali: la perdita dei requisiti per il finanziamento con principale azione d'intervento della politica di coesione comunitaria è in parte dovuta al cosiddetto "effetto statistico", legato all'ingresso dei nuovi Stati membri e alla conseguente riduzione della soglia di ammissibilità (13 regioni dell'attuale Obiettivo 1 risulterebbero ancora ammissibili in una Unione a 15 Stati membri; queste regioni rappresentano il 15 per cento dell'attuale popolazione Obiettivo 1). Delle 29 regionali obiettivo 1 di cui sopra, solo 16 regioni nelle quali risiedono circa 19 milioni di abitanti (il 22 per cento dell'attuale popolazione Obiettivo 1), hanno registrato in media tra il 2000 e il 2002 un valore del Pil pro capite superiore al 75% della media dell'Unione a 15 (che corrisponde all'82,2 per cento della media UE-25) e non sono quindi più ammissibili all'Obiettivo Convergenza ("effetto crescita")⁶⁰.

Inoltre, le indagini empiriche sull'efficacia della politica regionale comunitaria nel colmare i divari di sviluppo tra le diverse regioni europee non hanno prodotto finora conclusioni unanimi. Secondo studiosi come de la Fuente (2002)⁶¹ la politica di coesione ha un impatto positivo sulla crescita e sulla convergenza fra regioni; altri come Boldrin e Canova (2001)⁶² sostengono che il principale effetto sia invece quello meramente redistributivo; infine, nel rapporto Sapir (2003, p. 60)⁶³ si osserva

⁶⁰ Queste regioni saranno integrate progressivamente nell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

⁶¹ de la Fuente, A. (2002), *The effect of Structural Fund spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF*, CEPR Discussion Paper, n. 3673. Si vedano anche i contributi di Beugelsdijk, M. e Eijffinger S. C. W. (2003), *The effectiveness of structural policy in the European Union: an empirical analysis for the EU-15 during the period 1995-2001*, CEPR Discussion Papers, n. 3879; Cappelen, A., Castellacci F., Fagerberg, J. e Verspagen B. (2003), "The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n. 4. Le simulazioni che si basano su modelli macroeconomici — come quelli utilizzati dalla Commissione, Hermin e Quest II, e che stimano gli effetti di breve periodo dal lato della domanda e quelli di lungo periodo dal lato dell'offerta — rilevano un significativo impatto positivo della politica di coesione sulla produttività, sulla crescita e sulla convergenza. A tale riguardo si vedano le analisi di Bradley, J., Modesto, L. e Sosvilla-Rivero, S. (1995), "HERMIN: a macroeconomic modelling framework for the EU periphery", *Economic Modelling*, 12; Roeger, W. (1996), *Macroeconomic evaluation of the effects of Community Structural Funds interventions with QUEST II*, articolo presentato alla European Conference on Evaluation Methods for Structural Funds Intervention, Berlino, 2-3 dicembre 1996. Per un modello input-output si consulti: Beutel, J. (2002), *The economic impact of Objective 1 interventions for the period 2000-2006*, Final Report to the DG for Regional Policies, Commissione europea, maggio 2002.

⁶² Boldrin, M. e Canova, F. (2001), "Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies", *Economic Policy*, 0(32), pp. 205-45. Tra diversi i contributi critici che valutano un impatto della politica di coesione sulla crescita negativo, si vedano: Martin, P. (1999), "Public policies, regional inequalities and growth", in *Journal of Public Economics*, 73; Fagerberg, J. e Verspagen, B. (1996), "Heading for divergence? Regional growth in Europe reconsidered", *Journal of Common Market Studies*, 34 (3).

⁶³ Sapir, A. et al. (2003), *An agenda for a growing Europe: making the EU economic system deliver*, Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, Bruxelles, trad. it. *Europa: un'agenda per la crescita*, Bologna, Il Mulino, 2004; si veda p. 114.

che “non è possibile stabilire con certezza quale sarebbe stata la performance relativa di queste regioni in assenza della politica di coesione dell’UE e di altre politiche”.

La valutazione dell’impatto della politica di coesione sulla crescita e sui processi di convergenza presenta infatti notevoli problemi metodologici. Questi sono legati, in primo luogo, alla disponibilità di dati specifici e comparabili tra Paesi; in secondo luogo, alla difficoltà nell’effettuare stime omogenee per i vari Paesi di ipotesi controfattuale, ovvero di spiegare gli eventi nell’ipotesi di assenza di tali politiche; in terzo luogo, alla difficoltà nel distinguere l’effetto della politica regionale dall’interazione con un insieme di politiche, incluse quelle macroeconomiche e di regolazione, e dall’azione delle diverse politiche settoriali (trasporti, politica agricola, istruzione, politiche sociali e del mercato del lavoro) che hanno un impatto sui divari regionali.

Divari di sviluppo territoriale nell’UE-25

Il permanere di sostanziali divari di sviluppo tra regioni - anche all’interno dell’UE-15 - viene confermato dall’analisi della figura I.38, che descrive la distribuzione territoriale nell’Unione del prodotto pro capite regionale espresso in standard dei poteri d’acquisto (SPA). Sebbene l’uso di questa variabile trascuri ulteriori importanti dimensioni del disagio economico e sociale a livello territoriale, si tratta, come già visto, di un indicatore particolarmente importante, in quanto utilizzato dalla Commissione europea per l’allocazione delle risorse comunitarie alle regioni arretrate. Nel 2002, il Pil pro capite regionale in SPA variava tra il 32 per cento della media UE-25 della regione Lubelskie (Polonia) e il 315 per cento di Londra.⁶⁴

Analisi
territoriale
dei divari
di Pil pro
capite
regionali

Le regioni che registrano un livello di prodotto pro capite nelle classi definite dai quintili più piccoli della distribuzione si collocano generalmente nelle aree periferiche dell’Unione, sia nella zona orientale, dove si trovano la maggior parte dei nuovi Stati membri, sia in quella meridionale, dove, pur in presenza di alcuni processi di convergenza, permangono ancora differenze rilevanti con il *core* dell’Europa. Escludendo alcune capitali, quali Praga e Bratislava, la maggior parte delle regioni dell’Est registra valori inferiori al 60 per cento della media UE-25.

⁶⁴ Nella tavola a IV.1 dell’Appendice i dati in valore assoluto.