

---

# Centro e periferia nella politica di sviluppo del Mezzogiorno

**Mariano D'Antonio e Margherita Scarlato\***

*Il testo esamina il recente sviluppo economico del Mezzogiorno d'Italia, in particolare i risultati insoddisfacenti ottenuti con l'impiego dei Fondi strutturali europei negli anni 2000-2006, alla luce del dibattito che si è svolto nella letteratura economica internazionale sul ruolo e sull'insufficienza degli aiuti destinati ai Paesi in via di sviluppo. L'esperienza ha dimostrato che non sempre gli aiuti favoriscono lo sviluppo. Contano molto di più le condizioni politiche e istituzionali dei Paesi beneficiari degli aiuti e ancor più conta la disponibilità in tali Paesi di beni pubblici fondamentali (la sicurezza dei cittadini, un'amministrazione giudiziaria capace di tutelare efficacemente i diritti di proprietà, servizi d'istruzione). Gli aiuti pervenuti al Mezzogiorno dall'Unione Europea nella prima metà del decennio scorso non hanno accresciuto significativamente tali beni pubblici, in particolare i servizi di sicurezza e di giustizia, che sono di competenza dello Stato centrale, né hanno favorito la diffusione di buone pratiche nelle amministrazioni pubbliche locali. I nuovi programmi di aiuti europei destinati al Mezzogiorno per gli anni 2007-2013 sono orientati a colmare queste lacune.*

## 1. Introduzione

Il dibattito sul Mezzogiorno d'Italia si è concentrato negli ultimi tempi su alcuni aspetti, in particolare sui trasferimenti di risorse che sono necessari dalle regioni ricche del Centro-Nord alle regioni meno sviluppate, appunto quelle del Mezzogiorno, per consentire alla popolazione residente in queste ultime di godere degli stessi diritti di cittadinanza, dei diritti civili e sociali, come recita l'articolo 117 della Costituzione,

---

\* Docenti di economia nell'Università di Roma Tre. Le opinioni espresse in questo scritto non riflettono necessariamente le posizioni ufficiali di un'istituzione pubblica nella quale uno degli autori (D'Antonio) opera.

quali la fruizione di servizi essenziali d'istruzione, sanitari, per la mobilità delle persone e delle merci sul territorio.

Tale discussione va sotto il nome di federalismo fiscale, un nuovo sistema d'imposte e tasse che assegnerà maggiori responsabilità e autonomia impositiva alle amministrazioni pubbliche decentrate, alle Regioni, ai Comuni e alle Province dei diversi territori italiani, per consentire a tali Enti di finanziare, in parte con risorse proprie, i servizi pubblici di loro competenza (sanità, istruzione, assistenza alla popolazione, trasporto pubblico locale)<sup>1</sup>.

Minore interesse è stato finora dedicato agli interventi per promuovere lo sviluppo economico del Mezzogiorno, come vuole l'articolo 119 della Costituzione, che parla di risorse aggiuntive e di interventi speciali a favore dei territori svantaggiati al fine di realizzare la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

È, infatti, diffusa l'opinione che il Sud d'Italia, anche dopo la fine dell'intervento straordinario, avvenuta nel 1993, abbia ampiamente beneficiato di risorse orientate a promuoverne lo sviluppo economico, ma che questo sforzo di solidarietà della comunità nazionale non abbia sortito risultati soddisfacenti. Si discute dei motivi di quest'insuccesso: alcuni sostengono che le risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno siano state quantitativamente insufficienti, altri spostano l'attenzione sul mancato coordinamento tra le istituzioni pubbliche, tra quelle centrali (i Ministeri) e quelle locali (le Regioni e gli Enti minori), altri ancora criticano l'enfasi portata negli ultimi anni sulla valorizzazione delle risorse endogene del Sud, mentre tutto il territorio nazionale era coinvolto nei processi di globalizzazione dei mercati dei beni, dei servizi finanziari, del capitale di impresa.

Lo scopo di questo testo è ampliare la prospettiva in cui si è finora svolta la discussione sul Mezzogiorno, passando poi a esaminare alcu-

---

<sup>1</sup> Il sistema fiscale finora in vigore in Italia permette alle Regioni e agli Enti locali minori (Comuni e Province) di finanziare la spesa pubblica nelle materie di loro competenza (sanità, istruzione, assistenza, trasporto pubblico locale) utilizzando tre canali di risorse finanziarie: i tributi propri, cioè tasse prelevate dai redditi della popolazione locale, la compartecipazione ai tributi riscossi dallo Stato (tributi erariali) e i trasferimenti dallo Stato centrale a Regioni ed Enti locali minori. Il federalismo fiscale, attualmente allo studio, prevede di accrescere la quota di tributi locali eliminando progressivamente i trasferimenti dallo Stato centrale e sostituendoli con un fondo perequativo che dovrebbe servire a finanziare in parte la spesa pubblica locale nei territori economicamente più deboli.

ni fattori critici che hanno impedito una crescita più soddisfacente dell'economia meridionale.

La prospettiva più ampia, che abbiamo privilegiato, è ripercorrere le controversie recenti tra gli studiosi che hanno esaminato l'efficacia e i limiti degli aiuti allo sviluppo su scala internazionale. Siamo convinti, infatti, che queste controversie siano un riferimento utile anche per la politica di sviluppo del Mezzogiorno, pur tenendo conto dei contesti diversi a cui la letteratura internazionale fa riferimento: tali controversie servono a chiarire vantaggi e limiti di una diversa combinazione tra interventi centrali e interventi assegnati a istituzioni decentrate nella gestione degli aiuti allo sviluppo.

In secondo luogo, individuiamo alcune particolari criticità che, nel caso meridionale, hanno impedito un'efficace divisione del lavoro e una proficua combinazione tra centro e periferia, tra i compiti dello Stato nazionale e i compiti delle Amministrazioni locali, limitando così gli effetti degli investimenti pubblici destinati al Mezzogiorno.

## **2. Aiuti allo sviluppo e *Dutch disease*: le controversie tra gli studiosi**

Nei Paesi in via di sviluppo, specie africani, un tema ricorrente di discussione è il fenomeno del *Dutch disease*, il morbo olandese, una metafora che sta a indicare la maledizione che colpisce i paesi ricchi di risorse naturali. La scoperta di giacimenti preziosi come il petrolio, oppure l'incremento del prezzo internazionale dei prodotti dell'industria mineraria, all'improvviso fanno affluire enormi risorse verso Paesi fragili, dotati di apparati politici e amministrativi sfilacciati. Il risultato è che in questi Paesi è scoraggiata la diversificazione dell'industria e si allenta la pressione per realizzare riforme strutturali di lungo termine. Le attività produttive orientate all'esportazione collassano. Il settore pubblico (politico e burocratico), che gestisce questa valanga di rendite, si allarga, estendendo la sua ingerenza in un'ampia parte dell'economia e della società. Le forme democratiche di controllo del potere, la "voce", la protesta da parte di professionisti, di esponenti della cultura, della stampa e dei cittadini, sono anestetizzate dal flusso di scambi clientelari, piccoli e grandi che siano. La buona sorte toccata al Paese beneficiato, il "terno al lotto" che esso ha vinto, si trasforma in una catastrofe (Collier, 2006).

Come gestire rilevanti risorse pubbliche in contesti in cui gli enti pubblici si distinguono per il cattivo governo? Paul Collier, economista esperto del funzionamento degli Stati fragili del continente africano, cita come caso eccezionale di successo il Botswana, un Paese con una forte *leadership* che ha adottato regole rigorose di controllo della spesa pubblica (Collier, 2007).

La risposta al pericolo del morbo olandese, generalizzando quest'esempio, risiede in un sistema ben architettato di *checks and balances*, di monitoraggio, trasparenza e valutazione della spesa pubblica, ovvero in procedure di regolazione che possano fermare in tempi brevi l'afflusso di fondi a progetti che si rivelano fallimentari.

In parole povere, il *Dutch disease* non si manifesta quando lo Stato è dotato di una *leadership* forte, che fissa regole chiare per l'uso della spesa pubblica ed è in grado di farle rispettare.

Risultano però determinanti anche altri aspetti istituzionali, che favoriscono la soluzione dei problemi di azione collettiva nella fornitura di beni pubblici: ad esempio, se la società di un Paese è molto disomogenea e frammentata, è indispensabile il decentramento delle decisioni di spesa per evitare defatiganti conflitti sulla distribuzione delle risorse e per stimolare il controllo dei diretti interessati alla realizzazione dei progetti.

L'efficacia nell'uso di risorse pubbliche provenienti da giacimenti minerari o da altre fonti inattese di ricchezza si basa dunque su un *mix* appropriato di controllo centrale e locale, in cui il pendolo si sposta tra i due poli del centro e della periferia in relazione alle caratteristiche specifiche, ai punti di forza e di debolezza del contesto istituzionale.

Il ragionamento può essere esteso al caso degli aiuti allo sviluppo. La letteratura tradizionale suggerisce che per Paesi o regioni a basso reddito gli aiuti allo sviluppo rappresentano una fonte essenziale di risorse e contribuiscono, nel lungo periodo, a rimuovere le strozzature agli investimenti associate con il ritardo economico (risparmi ed entrate fiscali ridotti, insufficiente ammontare di valuta estera), innescando un processo di crescita del reddito che presto o tardi fa venir meno la necessità di un sostegno esterno.

La storia fornisce numerosi esempi di un circolo virtuoso alimentato dagli aiuti: lo sviluppo dei Paesi europei sostenuto nel dopoguerra dal Piano Marshall, il decollo della Corea del Sud negli anni sessanta

e, in anni a noi vicini, il processo di convergenza di gran parte delle regioni europee grazie al contributo dei Fondi strutturali europei. Tuttavia sono numerosi anche i fallimenti, i più eclatanti dei quali sono quelli di gran parte dei Paesi dell’Africa sub-sahariana, nonostante che la quota di aiuti sul PIL sia raddoppiata tra gli anni settanta e gli anni novanta passando dal 7,5% al 15,3% (Azam, Devarajan e O’Connell, 1999).

Analogamente, nell’ultima Relazione annuale della Banca d’Italia si legge che, tra il 1995 e il 2005, pur ricevendo un afflusso continuo di Fondi strutturali europei, tutte le regioni del Mezzogiorno sono arretrate rispetto alle altre regioni europee in ritardo di sviluppo beneficiarie di questi fondi: nel 1995 il PIL *pro capite* del Mezzogiorno era pari al 69,3% di quello medio della UE-15, ma nel 2005 tale rapporto si è ridotto al 62%, mentre per le altre regioni europee ricadenti nell’Obiettivo 1 il PIL *pro capite* è aumentato dal 70% al 78% della media europea (Banca d’Italia 2008, p. 116). Né si può tralasciare che i casi recenti di crescita stellare, i casi di Cina e India, hanno registrato una quota esigua di aiuti in percentuale del PIL. Casi particolari, questi delle economie asiatiche, caratterizzate da uno sviluppo veloce, ma che restano comunque casi esemplari di esperienze di successo in cui il decollo della produzione non è dipeso dalla quantità di aiuti allo sviluppo ricevuti.

La varietà delle esperienze registrate nel secondo dopoguerra dimostra che il legame tra aiuti e sviluppo può dar luogo a una molteplicità di risultati in un arco che si estende dalla crescita vigorosa all’accresciuta dipendenza da risorse esterne (per una rassegna dei risultati empirici si rimanda a McGillivray, Feeny, Hermes, Lesink, 2005). Il motivo è che un’area territoriale la quale riceve flussi rilevanti di aiuti, deve avere un’adeguata capacità di assorbimento, ossia la capacità di utilizzare in modo produttivo i finanziamenti ricevuti.

Gli studi recenti spostano dunque l’attenzione dal problema “classico”, che verte sulla quantità di risorse necessarie per innescare la crescita, al problema della qualità dell’aiuto allo sviluppo, ovvero alla sua effettiva capacità di accendere la crescita e ridurre la povertà. Anche qui, come nel caso dell’improvvisa ricchezza dovuta alla scoperta e allo sfruttamento di risorse naturali, la corruzione e i problemi di *governance* (capacità burocratica, istituzioni che proteggono i diritti contrattuali e le

opportunità degli operatori, i meccanismi di controllo ecc.<sup>2</sup>), minano l'efficacia della spesa e alimentano il rischio di rendite legate allo sfruttamento e alla distribuzione dei fondi affluiti dall'estero. Le scarse capacità degli organi amministrativi sovente si concentrano sulla gestione degli aiuti e sono sottratte alla ricerca di una soluzione concreta dei problemi che gli aiuti stessi dovrebbero risolvere (Easterly, 2003, 2006).

Le difficoltà dovute alla bassa capacità amministrativa diventano poi particolarmente acute quando si assiste a una proliferazione di progetti e alla frammentazione di responsabilità e risorse tra una miriade di organizzazioni ed enti non coordinati (Roodman, 2006).

Come ridurre il rischio che gli sprechi ricorrenti, l'incapacità di usare gli aiuti in modo produttivo azzerino la credibilità della politica per lo sviluppo finanziata attraverso questo canale? Come evitare che gli aiuti siano dirottati verso obiettivi clientelari o siano usati per mantenere in piedi sistemi politici fragili? La soluzione, ancora una volta, sta in un sistema di *checks and balances* che metta al riparo le leve della spesa pubblica da clientelismo e interessi privati. Esiste tuttavia un grado di libertà in più rispetto al caso analogo delle rendite provenienti dalle risorse naturali, poiché per gli aiuti tra Paesi e all'interno di un Paese è possibile specificare un sistema di incentivi e modalità di trasferimento che in qualche modo migliorino l'allocazione delle risorse.

Al riguardo, lo studio più influente è stato quello di Burnside e Dollar (1997, 2000, affinato in Burnside e Dollar, 2004) i quali, dopo aver dimostrato che l'efficacia degli aiuti dipende dalle condizioni politiche e istituzionali specifiche dei Paesi riceventi, invocano un approccio selettivo: la destinazione degli aiuti deve essere collegata a una valutazione della qualità delle politiche e delle istituzioni che gestiscono localmente le risorse. Nello studio, che fa da corollario, di Collier e Dollar (2002), si aggiunge il risultato che in ambienti in cui la politica economica è debole, gli aiuti non sono in grado nemmeno di ridurre

---

<sup>2</sup> Secondo la definizione fornita dallo staff della Banca Mondiale (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2003): "governance can be broadly defined as the set of traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them".

la povertà. In sintesi, in assenza di “buone politiche”, gli aiuti sono sprecati poiché non stimolano una maggiore crescita né alleviano il peso della povertà.

Numerosi lavori sono seguiti per contestare l’approccio selettivo o per investigare le condizioni politiche e istituzionali che rendono favorevole il rapporto tra aiuti e crescita, condizioni come stabilità macroeconomica, stabilità politica, apertura commerciale, politiche dell’istruzione, politiche per la concorrenza, lotta alla corruzione ecc. (si rimanda di nuovo a McGillivray, Feeny, Hermes, Lesink, 2005 e a Rajan e Subramanian, 2008).

Altre indagini sottolineano invece che né la quantità di risorse né la bontà dell’ambiente istituzionale garantiscono un esito positivo nell’uso degli aiuti allo sviluppo. In particolare, hanno ricevuto una forte eco le analisi di William Easterly (2003, 2006, 2007), che sposta l’accento sugli errori commessi delle agenzie che concedono gli aiuti (in particolare, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale). Gli aiuti allo sviluppo possono favorire la crescita e ridurre la povertà quando le agenzie internazionali forniscono assistenza tecnica e utilizzano in modo appropriato gli strumenti della condizionalità e della valutazione degli effetti, ma il sistema di incentivi cui tali agenzie sono sottoposte è troppo debole per garantire un’efficiente allocazione delle risorse. Ad esempio, la valutazione dei progetti finanziati è sostanzialmente un’autovalutazione e non può dirsi garantito il principio di *accountability* verso i destinatari degli aiuti, poiché si tratta di cittadini poveri che non hanno voce o di cittadini che comunque non hanno informazioni sui servizi forniti né avrebbero modo di manifestare la loro bassa soddisfazione.

La tesi che l’efficacia degli aiuti è fortemente condizionata da politiche e istituzioni dei territori che li ricevono è dunque ancora oggi controversa negli studi teorici ed empirici<sup>3</sup>. Nonostante ciò, quest’impostazione è stata fatta propria dalla Banca Mondiale (World Bank, 1998)<sup>4</sup> e ha guadagnato ampio spazio nell’accademia e un forte consenso nel-

<sup>3</sup> Jeffrey Sachs (2005), l’ispiratore del *Millennium Development Goal* delle Nazioni Unite per ridurre la povertà, per citare solo l’economista più noto, resta uno strenuo difensore degli aiuti allo sviluppo. Si rimanda anche a Steven Radelet (2006), la cui impostazione riflette l’opinione di alcuni economisti del *Center for Global Development* di Washington.

<sup>4</sup> Per tutti i Paesi destinatari di risorse, la Banca Mondiale cura annualmente l’elaborazione di un indicatore sintetico, che include misure della qualità delle istituzioni e delle politiche adottate, indicatore chiamato CPIA, *Country Performance and Institutional Assessment*.

l'approccio agli aiuti per lo sviluppo seguito da altri organismi internazionali. L'allocazione degli aiuti è sempre più sottoposta a criteri di *performance* che combinano aspetti istituzionali, ambiente politico generale e indicatori di risultati intermedi o finali (Bourguignon e Sundberg, 2007).

La letteratura che esamina le condizioni per ridurre gli sprechi dei progetti di aiuto è di grande interesse e rilevanza anche per il caso delle regioni del Mezzogiorno d'Italia, che, come abbiamo detto, ha registrato una *performance* molto deludente dei Fondi strutturali europei. Ancora più importante è tuttavia una seconda questione sollevata negli studi internazionali sul tema. In alcuni contesti e sotto determinate condizioni esiste un rischio più grave dell'inefficienza: il rischio che l'afflusso di risorse aggiuntive possa deteriorare la qualità delle istituzioni, facendo venir meno l'urgenza di attuare riforme e attenuando i vincoli di bilancio (Heckelman e Knack, 2005, Rajan e Subramanian, 2007). In tal caso si verifica una sorta di sindrome olandese, appunto, che rovescia un'improvvisa fortuna in una condizione di stagnazione di lungo periodo attraverso gli effetti avversi che le rendite producono sulla *governance* e, più in generale, sui comportamenti degli agenti economici. Ciò si verifica con alta probabilità in un caso particolare, quello degli "Stati fragili" (*"failing states"*), ossia territori caratterizzati da una combinazione (persistente) di basso sviluppo e cattive istituzioni economiche e politiche (Chauvet e Collier, 2006, Chauvet e Collier, 2008, McGillivray, 2006).

Gli studi empirici mostrano, del resto, che gli aiuti allo sviluppo sono soggetti a "rendimenti decrescenti", nel senso che il loro impatto positivo sulla crescita si riduce oltre una certa soglia, fino ad annullarsi del tutto quando raggiungono all'incirca l'8% del PIL, nel caso di aiuti che hanno un effetto a breve termine (ad esempio, quelli destinati ad infrastrutture oppure ad attività produttive), il 15-18% del PIL, considerando tutti gli aiuti allo sviluppo, inclusi quelli umanitari e le risorse spese per istruzione e salute, che hanno un impatto di lungo termine (Clemens, Radelet e Bhavnani, 2004). In altri termini, un'economia può assorbire in modo efficiente gli aiuti solo fino a un dato livello, oltre il quale si avrebbe una saturazione.

Alcune indagini mostrano che i rendimenti degli aiuti possono diventare anche negativi e ciò si verifica quando i governi riceventi, nazionali o regionali, sono dotati di deboli istituzioni che rendono molto

limitata la capacità di assorbimento (Collier e Dollar 2002, Cogneau e Naudet 2004).

Anche qui si legge un cambiamento molto forte nell'orientamento del dibattito sugli aiuti allo sviluppo. Non solo l'enfasi si sposta dalla quantità alla qualità della spesa, ma si trasferisce anche dall'idea correlata di rendimenti crescenti degli aiuti (secondo la teoria del *big push*, che evoca una grande spinta finanziaria per portare un'economia stagnante fuori dalle secche dovute a complementarità e soglie critiche di investimenti) a quella opposta di rendimenti decrescenti, i quali dipendono da fattori immateriali come la degenerazione delle pratiche politiche e l'atrofizzazione della capacità amministrativa.

Il cuore del problema è dunque individuare in quali circostanze il segno dell'impatto degli aiuti sullo sviluppo da positivo diventa negativo: ciò dipende dalla quantità di aiuti? dalla loro qualità? dalle istituzioni che li gestiscono? da una combinazione di tutti questi fattori? E quale soluzione occorre adottare in tali circostanze?

Nel prossimo paragrafo riprendiamo alcuni spunti emersi in questo dibattito tenendo presente che la questione che ci poniamo è in che misura le regioni del Mezzogiorno, in particolare quelle più afflitte da criminalità organizzata e da fenomeni di devianza sociale, presentano condizioni che rispecchiano i casi individuati dalla letteratura internazionale in cui i rendimenti degli aiuti allo sviluppo risultano negativi.

### **3. Aiuti allo sviluppo in contesti istituzionali fragili: meglio rinunciarvi che sprecarli?**

Lo sviluppo dipende da numerosi fattori, in primo luogo da quelli cosiddetti "di contesto": i beni pubblici forniti, che sono il risultato delle scelte del sistema politico. Istruzione, giustizia, sicurezza, infrastrutture, qualità della Pubblica Amministrazione, per citare i beni pubblici più importanti sotto il profilo economico.

I partiti politici competono sulla base della capacità di ottenere entrate fiscali e generare, attraverso tali entrate, beni e servizi per i cittadini. In democrazia, il clientelismo è vincolato sul piano della sostenibilità finanziaria: uno spreco di risorse si manifesta in maggiori imposte e in una bassa offerta di beni pubblici, quindi oltre un certo limite l'uso

clientelare della spesa pubblica è punito dagli elettori. A livello regionale, questo meccanismo è particolarmente potente quando opera in un quadro di federalismo fiscale. La disponibilità di ingenti aiuti allo sviluppo fa invece saltare il vincolo di sostenibilità finanziaria poiché parte della spesa pubblica è sottratta allo scrutinio dei cittadini. Il rapporto tra entrate fiscali governate localmente e risorse aggiuntive determina quindi l'incentivo alla fornitura effettiva di beni pubblici, incentivo che decresce al ridursi di tale rapporto (Collier, 2006).

Ricordiamo ora la definizione di *failing state*: si tratta di uno Stato che ha difficoltà a garantire ai cittadini la funzione basilare della sicurezza, che fornisce una regolazione dei mercati e un'offerta di beni pubblici di bassa qualità e che non ha la volontà politica o la capacità amministrativa di attuare riforme. È quindi chiaro che in un contesto politico-economico di questo tipo gli aiuti rischiano di aggravare ulteriormente la situazione di partenza.

Si può obiettare che esiste un controllo esercitato dal Paese donatore o dall'organismo internazionale che gestisce gli aiuti, o ancora da parte di un ente nazionale che svolge la funzione di monitoraggio della politica regionale. Tuttavia, sono note le difficoltà di valutare l'impatto degli aiuti sulle principali variabili macroeconomiche (un cattivo risultato può sempre essere attribuito a circostanze al di fuori del controllo del governo, il periodo di maturazione degli effetti positivi può essere lungo, ecc.) così come sono noti i rischi di "cattura" del controllore da parte di interessi particolari dei controllati.

Tutto ciò spiega perché a livello internazionale nell'ultimo decennio si è andato affermando il principio di una condizionalità degli aiuti legata alla *performance* istituzionale, politica, di *governance* dei Paesi riceventi. Ma è sempre più evidente che in contesti istituzionali fragili questo principio non basta. Non basta perché dalle considerazioni precedenti può discendere una drastica implicazione, cioè negare gli aiuti a Paesi o Regioni dotati di sistemi istituzionali fragili, il che suona come un non senso: cattive istituzioni e povertà hanno radici storiche comuni e procedono di pari passo e dunque queste aree sono esattamente quelle che hanno maggiore necessità di risorse aggiuntive che compensino il ritardo di sviluppo. Né va trascurato che la disponibilità di risorse esterne in contesti istituzionali deboli presenta potenzialmente anche aspetti benefici, come l'esposizione dei burocrati a un'assistenza

tecnica esterna, a pratiche amministrative allineate con gli *standard* internazionali, a nuove idee, l'opportunità di uscire da uno stato di crisi e adottare una strategia di lungo periodo, tutti elementi che possono agire in senso positivo sulle capacità delle istituzioni del territorio che riceve gli aiuti. Infine, concetti come "rafforzamento delle istituzioni", "miglioramento della *governance*" sono labili, difficili da misurare e soggetti a non poche ambiguità.

Allo stesso tempo, si avverte l'urgenza di congegnare meccanismi che rimuovano gli effetti avversi o perversi che gli aiuti hanno sul già fragile sistema politico ed economico di alcune aree geografiche. Una possibile via d'uscita dal dilemma è che all'interno di Paesi o Regioni che ricevono un ammontare ingente di aiuti, in assenza di una forte tradizione amministrativa e di un diffuso capitale sociale, fatto di fiducia e di cooperazione tra gli agenti economici, l'afflusso di risorse aggiuntive sia accompagnato da una crescente *accountability* del sistema politico-amministrativo verso i cittadini come antidoto all'allentamento degli incentivi nell'uso delle risorse pubbliche. La raccolta e la divulgazione delle informazioni sulle politiche attuate, la trasparenza delle procedure, diventano strumenti di scrutinio essenziali per indurre un uso corretto delle risorse. E specialmente in ambienti carenti sul fronte istituzionale emerge la necessità di collegare strettamente gran parte degli aiuti alla fornitura di beni pubblici. I beni pubblici, infatti, possono essere valutati da enti autonomi di controllo attraverso precisi indicatori, sono ben visibili ai cittadini e generano esternalità diffuse, tutti elementi che riducono il rischio di pratiche clientelari.

Inoltre i servizi pubblici, in particolare l'istruzione, attenuano l'iniquità della distribuzione del reddito facilitando l'accesso degli strati più deboli della popolazione a prestazioni essenziali per una migliore qualità della vita, così come a opportunità di lavoro che agevolano la mobilità sociale. Una società che sperimenta un forte ricambio nella distribuzione del reddito e del potere, mette continuamente in discussione interessi costituiti intorno al sistema politico, stimolandone l'efficienza e la trasparenza. Ancora, un sistema giudiziario imparziale ed efficiente e forze dell'ordine in grado di tutelare i diritti di proprietà sono alla base dello sviluppo delle piccole attività imprenditoriali, che individualmente non hanno mezzi di tutela sufficienti nei confronti di poteri arbitrari, quale ad esempio quello esercitato dalla criminalità organizzata.

La fornitura dei beni pubblici dovrebbe quindi costituire la priorità nella strategia di sviluppo basata sugli aiuti negli Stati o Regioni fragili. A nostro avviso, solo una volta che le istituzioni locali si siano rafforzate e abbiano dato prova di aver costruito un'adeguata capacità amministrativa, il *focus* della strategia di sviluppo si può spostare sul sostegno ad attività produttive che, a causa di complementarità ed economie di agglomerazione, possono richiedere interventi mirati e concentrati. La stessa crescita economica, una volta divenuta sostenibile, crea nell'elettorato un incentivo a domandare con forza un miglioramento dell'ambiente istituzionale, avviando così un processo cumulativo di sviluppo.

Rajan e Subramanian (2007) avanzano un'ipotesi alquanto diversa, ma collegata a quanto detto. Nei Paesi che hanno ricevuto per decenni risorse esterne sotto forma di aiuti, il settore manifatturiero si è sviluppato in misura modestissima. Anche se l'ordine di causalità tra i due fenomeni è ambiguo, si può ipotizzare che la produzione e l'*export* di manufatti risentano in misura più forte di altre attività produttive della qualità delle istituzioni, poiché sono comparti con maggiori interconnessioni e transazioni a monte e a valle all'interno del sistema produttivo, e più di altri quindi richiedono un ambiente che protegga investimenti e contratti dall'incertezza (attraverso sicurezza, *enforcement* dei contratti, efficienza della Pubblica Amministrazione ecc.). Gli effetti negativi che continui innesti esterni di risorse hanno sulla *governance* e sul capitale sociale si ripercuoterebbero dunque sulla crescita attraverso un'azione depressiva che colpisce in misura prevalente le imprese manifatturiere.

In altre ricerche (Montanari, 2007, Chauvet, Collier e Hoeffler, 2007) si evidenzia che un fattore critico nell'interazione tra aiuti e qualità delle istituzioni è la presenza di gruppi di potere, i cui interessi non coincidono con quelli della società, che traggono vantaggio dallo *status quo* e che possono quindi influenzare le decisioni pubbliche inibendo ogni tentativo di riforma anche laddove esistano competenze e capacità adeguati.

A nostro avviso, questa circostanza si adatta bene ad alcune Regioni del Mezzogiorno d'Italia, che presentano caratteristiche molto vicine a quelle dei Paesi in via di sviluppo considerati "fragili". Sono le regioni a forte presenza di criminalità organizzata, segnatamente la Campania, la Sicilia e la Calabria. La criminalità organizzata agisce come una *lobby*,

un gruppo d'interesse, che ricava vantaggi particolaristici dall'afflusso degli aiuti allo sviluppo e trae benefici tanto maggiori quanto maggiori sono le distorsioni sulla *governance* introdotte dagli aiuti stessi. In questo caso, i governi locali risultano ancora meno sensibili ai costi associati alla mancata implementazione di riforme e all'inefficienza della spesa pubblica. Tutto ciò amplifica il circolo vizioso che tende a riprodurre stagnazione, cattivo ambiente istituzionale, bassa offerta di beni pubblici, fino all'anello finale della catena, la necessità di nuovi flussi di aiuti esterni, che a loro volta rafforzano lo *status quo* riducendo gli incentivi al cambiamento.

In tal senso, l'attuazione di un federalismo fiscale adeguatamente solidale (delle regioni ricche con quelle povere), ma al tempo stesso ispirato a principi di responsabilità (nell'uso delle risorse da parte dei beneficiari), potrebbe avere invece nel Mezzogiorno un effetto dirompente di segno positivo: una riforma in tale direzione agirebbe come uno *shock* benefico sugli enti locali inducendoli a pratiche virtuose. Da un lato, verrebbero meno le tradizionali fonti di entrata (centralizzate e incontrollate) che arrecano benefici a gruppi d'interesse costituiti e sono in buona misura svincolate dal grado di soddisfazione della società; dall'altro, i trasferimenti di risorse sarebbero vincolati a buone prassi di gestione, ad esempio al rispetto di costi standard nella produzione di beni pubblici.

La necessità di un innalzamento delle capacità amministrative diventerebbe sovrastante poiché entrate fiscali e spesa pubblica ricadrebbero in parte sulla stessa comunità di cittadini, ripristinando una struttura efficiente di incentivi (l'incentivo per i cittadini a punire gli errori di *policy* e l'incentivo per la Pubblica Amministrazione ad accrescere la ricchezza come fonte di entrate fiscali e a ridurre gli sprechi). In breve, l'aiuto è accettato sempre indipendentemente dalla qualità dei servizi pubblici che ne derivano. Le imposte non lo sono.

Un cenno merita anche l'impostazione di politica regionale adottata dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) per il nuovo ciclo di Fondi Strutturali 2007-2013<sup>5</sup>. Nelle linee guida del DPS si manifesta un'accresciuta attenzione ad obiettivi che vanno oltre il PIL *pro capite* e

<sup>5</sup> Cfr. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS), *Servizi essenziali e obiettivi misurabili. Nuove sfide per la politica di sviluppo regionale 2007-2013. Obiettivi di servizio*, Roma, 2008.

che sono più direttamente legati alla qualità della vita dei residenti, i cosiddetti obiettivi di servizio. Ciò è dovuto anche a una presa di coscienza del divario sensibile tra Nord e Sud sotto il profilo dei servizi pubblici, divario diventato evidente negli ultimi anni grazie alla disponibilità di maggiori informazioni raccolte da ISTAT e DPS.

Tra le variabili obiettivo della politica regionale sono stati dunque inclusi indicatori relativi a istruzione, servizi di cura per l'infanzia e la popolazione anziana, rifiuti urbani e risorse idriche<sup>6</sup>. L'approccio seguito in parte ricalca quello delle *capabilities* di Amartya Sen, cioè una strategia finalizzata ad accrescere le opportunità per i cittadini più deboli, ma l'obiettivo finale riconosciuto dal DPS non è solo quello di incidere sulla povertà quanto quello di stimolare la crescita attraverso una migliore offerta di servizi a cittadini e imprese. A tale scopo vengono associati anche meccanismi di premialità finanziaria per gli enti locali che raggiungeranno *target* elevati per gli indicatori individuati dal DPS.

In realtà, gli obiettivi di servizio predisposti, obiettivi legati all'istruzione di base, ai servizi sociali e all'ambiente, seppure rilevanti sul piano del benessere dei residenti, appaiono del tutto insufficienti rispetto allo sforzo in materia di beni pubblici che a nostro avviso sarebbe necessario per contribuire effettivamente allo sviluppo nelle Regioni meridionali. Comparti centrali, come sanità, giustizia e sicurezza del territorio, non trovano nessuna considerazione. Né viene attaccato direttamente il problema dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, questione che rappresentava il cardine della premialità realizzata con il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 e che ora è stata del tutto accantonata dopo il fallimento di quella esperienza. Su questo punto torneremo fornendo alcuni dettagli nel prossimo paragrafo.

Il fatto che il divario tra Nord e Sud nella qualità dei beni pubblici sia

---

<sup>6</sup> Si veda anche il sito del DPS <http://www.dps.tesoro.it/obiettivi%5Fservizio/>, dove si legge: "La politica italiana di sviluppo regionale (Quadro Strategico Nazionale 2007-2013) attribuisce un ruolo chiave al miglioramento dei servizi essenziali per ampliare le opportunità degli individui e creare condizioni favorevoli per l'attrazione di investimenti privati. I divari tra le regioni meridionali e il resto del Paese riguardano infatti non solo le dimensioni economiche più conosciute – PIL e mercato del lavoro – ma anche l'offerta di beni e servizi disponibili per i cittadini. Il CIPE, con la delibera n.82 del 2007, ha stanziato risorse pari a 3 miliardi di euro del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) da assegnare come premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati (*target*) per il miglioramento dei servizi essenziali in quattro ambiti strategici per le politiche di sviluppo regionale: istruzione, servizi di cura per l'infanzia e anziani, gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato".

una questione urgente viene però confermato nell'ultima Relazione annuale della Banca d'Italia, che nel capitolo dedicato al Mezzogiorno denuncia il quadro impietoso dello stato dell'istruzione, della giustizia civile, della sanità e dei servizi pubblici locali (inclusi i trasporti, oltre al settore idrico e a quello dei rifiuti urbani), adottando una visione più larga rispetto al DPS dei beni pubblici essenziali per lo sviluppo delle regioni depresse (Banca d'Italia, 2008).

#### 4. Una ricognizione degli interventi del QCS 2000-2006

Veniamo allora all'Italia, al Sud. Negli anni 2000-2006 le risorse finanziarie, specie quelle attribuite all'area meridionale mediante i Fondi strutturali europei e il loro cofinanziamento nazionale, sono state cospicue: oltre 46 miliardi di euro per i Programmi Operativi Nazionali (PON, gestiti dalle Amministrazioni pubbliche centrali) e per i Programmi Operativi Regionali (POR, gestiti dalle Regioni meridionali). Quanto al futuro, gli stanziamenti destinati al Mezzogiorno negli anni 2007-2013 ammontano sulla carta a quasi 101 miliardi di euro, ripartiti tra fondi europei e relativo cofinanziamento nazionale (circa 47 miliardi di euro) e altre risorse del bilancio statale (quasi 54 miliardi di euro assegnati al Fondo Aree Sottoutilizzate, FAS). In media, ogni anno al Sud affluirebbero 14,5 miliardi di euro, una cifra mai registrata dal dopoguerra a oggi (D'Antonio, 2007).

Nonostante lo sforzo finanziario massiccio, almeno fino a oggi la distanza tra Centro-Nord e Sud non si è accorciata. L'ultimo Rapporto della Banca d'Italia riporta che tra il 1995 e il 2007 il PIL in termini reali è cresciuto in media pressoché allo stesso tasso nel Mezzogiorno e al Centro-Nord (1,3 e 1,4 per cento, rispettivamente). I dati pubblicati recentemente dall'ISTAT mostrano tuttavia che il Sud è cresciuto negli anni 2000-2006 più velocemente, sia pur di poco, di altre Regioni italiane, in particolare di quelle settentrionali, come riportato nella *Tabella 1* (le tabelle sono riportate in *Appendice*). A questo risultato ha presumibilmente contribuito anche l'andamento demografico, che vede nel Mezzogiorno una crescita stazionaria della popolazione e una ripresa dei flussi migratori verso il Centro-Nord. Inoltre, come mostra la *Figura 1* (sempre in *Appendice*), il PIL *pro capite* del Mezzogiorno resta comunque inchiodato a circa il 67% del PIL *pro capite* nazionale.

Più grave ancora è il ritardo delle Regioni meridionali con riferimento alle cosiddette “variabili di rottura”, cioè variabili riferite al contesto socio-economico (risorse naturali, umane, culturali) che catturano esternalità positive generate dalla qualità del processo di accumulazione di capitale fisico e umano. Per questi indicatori, la convergenza rispetto al Centro-Nord in media è stata pari al 56,8%, con ritardi particolarmente marcati per l'indicatore di risorse umane (38,7%) e per quello dei sistemi locali di sviluppo (37%) (Banca d'Italia, 2008). Da notare che questi fattori, in particolare quello dei sistemi locali di sviluppo, sono proprio i punti centrali su cui si è concentrata la strategia della politica regionale dell'ultimo ciclo di programmazione 2000-2006 (Barca, 2006) e dunque su questo fronte è ancora più amaro il fallimento testimoniato dai dati.

La debolezza o l'assenza di segni di progresso che in gran parte delle Regioni meridionali sono stati registrati nel corso degli ultimi dieci, quindici anni, portano a ritenere che indipendentemente dall'incidenza degli aiuti sul PIL, l'economia meridionale in gran parte ha ricevuto risorse oltre la soglia che consentiva di assorbirle in modo efficiente. Il punto che qui intendiamo approfondire è dunque la qualità della spesa nonché il tema strettamente collegato dell'approccio seguito dalla politica regionale durante il ciclo finanziario 2000-2006 la cosiddetta Nuova Programmazione, largamente ispirata dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo<sup>8</sup>.

Nel dibattito che si è acceso mentre volgeva al termine il ciclo di programmazione dei Fondi strutturali europei 2000-2006 sono emerse numerose critiche e insoddisfazioni per la debole *performance* della politica di sviluppo del Mezzogiorno. In sintesi, gli argomenti possono es-

---

<sup>7</sup> La convergenza è misurata dalla percentuale dei casi in cui l'indicatore del Mezzogiorno presenta un miglioramento relativo più accentuato o un peggioramento relativo meno marcato del corrispondente indicatore del Centro-Nord.

<sup>8</sup> Il termine Nuova Programmazione (NP) fu introdotto nel 1998 quando era ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Carlo Azeglio Ciampi. Con la NP si volle indicare un nuovo metodo d'intervento pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, un metodo fondato sulla partecipazione attiva delle amministrazioni pubbliche locali, delle parti sociali, degli operatori economici e dei gruppi d'interesse attivi nel territorio meridionale. La NP fu anche definita “programmazione dal basso” in contrapposizione alla precedente esperienza di “programmazione dall'alto”, propria dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno praticato per oltre quarant'anni, dal 1950 al 1993. Si veda in proposito il volume: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di Coesione, Catania, 1998.

sere ricondotti alla tesi di Nicola Rossi (2005): il Mezzogiorno ha utilizzato male i Fondi europei, mentre altre regioni europee ricadenti nell'Obiettivo 1 hanno innescato un processo virtuoso di convergenza (si rimanda ai dati della Banca d'Italia richiamati in precedenza)<sup>9</sup>.

Alcuni meridionalisti (SVIMEZ, vari anni) così come numerosi politici del Sud, continuano invece a far ruotare la discussione intorno al tema della quantità delle risorse, imputando alla politica di sviluppo di aver mancato l'obiettivo proclamato di elevare la percentuale della spesa in conto capitale al 45% del totale nazionale. I dati raccolti nella *Tabella 2* confermano tale critica<sup>10</sup>: la spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno ha mancato sistematicamente l'obiettivo e ha mostrato un rallentamento nel corso del tempo.

Tuttavia, questa critica trascura totalmente la possibilità che le Regioni meridionali dell'Obiettivo 1 abbiano ricevuto risorse al di là della loro capacità di assorbimento sotto l'aspetto istituzionale, un elemento chiave nella discussione corrente sugli aiuti allo sviluppo, come si è sostenuto in precedenza. Riprendendo la discussione, se i Fondi strutturali europei del ciclo 2000-2006 sono stati spesi poco e male, il cuore del problema non può essere la quantità di risorse affluite, ma l'attenzione deve necessariamente spostarsi sulle riforme istituzionali mancate e sulla insoddisfacente offerta di beni pubblici essenziali che ne è derivata.

Per verificare questa tesi, consideriamo alcuni indicatori di efficienza della spesa pubblica. Una misura parziale di bassa efficienza della spesa è offerta dal ritmo dei pagamenti delle risorse europee da parte delle Regioni dell'Obiettivo 1. In particolare, i dati della *Tabella 3* indicano che i Fondi europei per il Mezzogiorno affidati alla gestione locale, i Programmi operativi regionali (POR) amministrati dalle Regioni, sono stati spesi anno dopo anno più lentamente di quanto siano stati spesi i Programmi operativi nazionali (PON), sempre destinati al Mezzogiorno, ma gestiti dai Ministeri.

<sup>9</sup> Le Regioni dell'Obiettivo 1 sono definite nell'Unione Europea come Regioni in ritardo di sviluppo, vale a dire territori nei quali il prodotto interno lordo (PIL) per abitante è inferiore al 75% della media europea.

<sup>10</sup> Fabrizio Barca, direttore del DPS negli anni del trascorso ciclo finanziario 2000-2006, pur riconoscendo che parte del mancato sviluppo vada ricondotto "ad una qualità degli interventi inferiore agli obiettivi" (Barca 2006, p. 94), ritiene che: "le cause di una crescita inferiore agli obiettivi vanno cercate, in primo luogo, in una spesa in conto capitale inferiore ai valori programmati, ossia nel mancato conseguimento dell'originario obiettivo di addizionalità finanziaria" (Barca 2006, p. 93).

Un'altra misura di scarsa efficienza è data dalla quota di spesa dell'intero Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) attuata con il ricorso ai progetti cosiddetti coerenti. Tali progetti in realtà erano in parte o in tutto già realizzati e coperti da altre fonti finanziarie, diverse da quelle europee. Ricorrendo ai progetti coerenti, le Regioni meridionali e i Ministeri sono riusciti a certificare in buona misura la spesa dei fondi europei. I progetti coerenti sono perciò serviti come sostituti di progetti promessi dalle amministrazioni pubbliche italiane alle autorità europee, ma non attuati per ritardi verificatisi nei tempi di progettazione. In tutto, i progetti coerenti hanno coperto una quota che ha raggiunto quasi il 50% del valore della spesa contabilizzata dall'intero QCS 2000-2006 (*Figura 2*).

Giova ricordare che le amministrazioni pubbliche, una volta che i progetti cosiddetti coerenti siano stati ammessi come giustificativi di spesa, hanno ricevuto da Bruxelles i contributi comunitari equivalenti con vincolo di destinazione agli obiettivi dei programmi originari. Queste "rinvenienze" sono servite o serviranno dunque a finanziare altri progetti, anche oltre la scadenza del programma 2000-2006.

Non disponiamo di dati circa l'incidenza dei progetti coerenti misurata distintamente sulla spesa relativa ai programmi regionali (POR) e su quella relativa ai programmi gestiti dalle Amministrazioni centrali (PON). In altre parole, non sappiamo quanto abbiano fatto ricorso a quest'espedito contabile le Regioni meridionali e quanto vi abbiano fatto ricorso i Ministeri. Possiamo ipotizzare che vi abbiano fatto maggiormente ricorso le Regioni piuttosto che i Ministeri, dato che le Regioni meridionali hanno dimostrato particolare affanno nella spesa (come mostrato dalla citata *Tabella 3*).

La pratica di ricorrere ai progetti coerenti, se pure è servita a ottenere le risorse comunitarie nei tempi stabiliti, segna un grave difetto di capacità di progettazione da parte delle Amministrazioni locali e quindi è un forte indicatore d'inefficienza istituzionale. Questo vizio ha provocato ritardi di spesa delle risorse stanziare, rinviando nel tempo la predisposizione di progetti originariamente promessi, la loro realizzazione e dunque anche l'impatto macroeconomico degli aiuti ricevuti. In breve, grazie ai progetti coerenti non sono stati perduti i fondi comunitari, ma in compenso è venuto meno l'incentivo a spenderli presto e bene.

Queste considerazioni sulle difficoltà d'impiego dei Fondi strutturali

europei da parte delle Regioni indeboliscono gli argomenti di coloro che richiedono un incremento di risorse per investimenti nelle aree deboli del Paese e che denunciano gli “effetti sostitutivi” e non “aggiuntivi” dei fondi comunitari rispetto alla spesa nazionale in conto capitale.

Eppure, la strategia di sviluppo disegnata dal DPS puntava proprio sui fattori immateriali della crescita, sull’offerta di “beni collettivi locali” da incrementare attraverso incentivi all’efficienza istituzionale. La leva per indirizzare le amministrazioni pubbliche verso questo traguardo è stata la leva della premialità, il meccanismo d’incentivazione che il QCS 2000-2006 ha introdotto assegnando un premio del 10% del totale delle risorse pubbliche a Regioni e Ministeri che avessero mostrato risultati positivi nel processo di modernizzazione amministrativa<sup>11</sup>.

Il meccanismo della premialità doveva promuovere quindi una sorta di “meritocrazia” all’interno delle istituzioni, mettendo le Regioni in concorrenza e gratificando quelle più efficienti. L’effetto prodotto è che tutte le Regioni dell’Obiettivo 1 (a eccezione della Calabria) sono state premiate per i risultati conseguiti, una valutazione che ci appare in contraddizione con le premesse del meccanismo (selettivo) e con la realtà dei fatti. È dunque interessante approfondire su quali basi sono stati distribuiti premi e sanzioni e, a tale scopo, andiamo a ritroso partendo dai documenti più recenti.

Sui meccanismi di premialità da assegnare ai nuovi Fondi strutturali per gli anni 2007-2013, si legge nell’ultimo Rapporto annuale del DPS (2008): “Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, nel promuovere la più ampia trasparenza del meccanismo, ha dedicato una sezione del proprio sito web agli obiettivi di servizio, disponibili sia in italiano che in versione inglese, pensato sia come un raccogliitore di informazioni (istituzionali, statistiche e metodologiche), che come una piattaforma di scambio utile al coinvolgimento dei cittadini” (p. 267). Si legge ancora: “Poiché una chiave di successo dell’intero meccanismo è il coinvolgimento dei cittadini e delle parti economiche e sociali al fine di promuovere l’esercizio dei diritti di cittadinanza attiva, le modalità di pubblicità e comunicazione sui programmi saranno fondamentali, sia a li-

<sup>11</sup> Il meccanismo del 10% si componeva di una quota del 4%, prevista dal Regolamento dell’Unione Europea, la cui attribuzione era subordinata al miglioramento delle capacità di monitoraggio, controllo e valutazione, e di una quota aggiuntiva del 6%, introdotta dall’Italia, legata sempre a risultati di efficienza delle amministrazioni coinvolte.

vello centrale che a livello locale” (p. 270). Il proposito è pienamente condivisibile, ma constatiamo che la stessa trasparenza promessa per il futuro non si riscontra con riferimento alla passata gestione della premialità per i Fondi europei del periodo 2000-2006. I dati disponibili in rete sono riferiti agli atti amministrativi realizzati piuttosto che a indicatori di qualità dei servizi collettivi. Viene fornita anche una tabella consuntiva (cfr. *Tabella 4*) nella quale sono riportate le cifre in valore assoluto, per ciascuna Regione, delle risorse distinte per le due categorie di premialità (4% e 6%).

Dalla citata *Tabella 4* è quindi possibile svolgere qualche riflessione almeno a grandi linee.

Nella distribuzione di complessivi 2.320 milioni di euro, solo la Regione Calabria è stata penalizzata dal meccanismo di premialità del 4%, mentre solo la Calabria e la Sardegna hanno perduto risorse potenziali sulla base del meccanismo del 6%<sup>12</sup>. Tra le Regioni maggiormente premiate si colloca la Campania, per la quale, in base alle informazioni di monitoraggio degli avanzamenti istituzionali, risultano soddisfatti buona parte degli obiettivi prefissati, inclusi quelli relativi alla gestione dei rifiuti urbani; circostanza, questa, che appare sconcertante alla luce della successiva, amara esperienza fatta dai cittadini di questa regione per la raccolta e il trattamento dei rifiuti solidi urbani.

L'evidente dissonanza tra progressi annunciati e progressi visibili indica che i criteri e gli indicatori utilizzati per verificare il miglioramento istituzionale delle amministrazioni locali e nazionali non sono stati incisivi. Come spiega Rossi (2005), tali criteri riguardavano l'adozione di atti formali (ad esempio, il conferimento di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche; l'attivazione di uno sportello unico che raccogliesse le domande degli imprenditori volte a soddisfare gli adempimenti amministrativi richiesti da vari Enti pubblici per realizzare gli investimenti imprenditoriali; i servizi per l'impiego di manodopera sempre nelle attività imprenditoriali; l'avvio dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici). Questi atti erano tutti interni all'organizzazione della Pubblica Amministrazione, piuttosto che essere in-

---

<sup>12</sup> Le risorse potenziali sono quelle che sarebbero state assegnate a ogni Amministrazione in base al QCS in assenza di premialità. La quota effettivamente assegnata invece risente del meccanismo di premio/sanzione e può dunque superare il 100% perché una parte delle risorse perdute da alcune Amministrazioni viene riassegnata a quelle che invece hanno avuto una buona *performance*.

dirizzati alla verifica dell'effettivo grado di soddisfazione dei cittadini. A noi appare dubbia anche la procedura che, in sede di prima assegnazione della riserva del 6%, ha previsto la destinazione dei residui non assegnati a un prolungamento dello strumento premiale oltre il termine originario per consentire in seguito ai vari enti di allinearsi agli obiettivi fissati (DPS, 2004). Una strategia, questa, che può essere vantata come flessibile, che forse è stata invece troppo morbida e troppo poco selettiva per rappresentare un valido incentivo al miglioramento sostanziale, oltre che formale, delle capacità istituzionali. Né appare sufficientemente neutrale la valutazione affidata a un gruppo cosiddetto "indipendente", in realtà composto dal Nucleo di valutazione del DPS e dai Nuclei di valutazione regionali, organismi totalmente interni alla gestione dei Fondi.

Scorrendo anno per anno i vari Rapporti del DPS, emerge la grande soddisfazione del Dipartimento per i progressi istituzionali realizzati anche al termine dell'assegnazione delle risorse della premialità. Con riferimento agli indicatori della riserva di premialità, alla scadenza dei tempi associati ai premi ne erano stati conseguiti circa il 70% e un ulteriore 20% degli obiettivi è stato comunque raggiunto nei due anni successivi (DPS, 2007). Al luglio 2007, solo il 4% dei requisiti previsti di premialità dei Fondi strutturali non era stato completamente soddisfatto (DPS, 2008). Altrove si commenta che si tratta probabilmente di "processi sostanziali e irreversibili" (DPS, 2006).

In realtà, l'esito di questo meccanismo per accrescere l'efficienza delle Amministrazioni è stato largamente insoddisfacente. Come illustra la già citata Relazione della Banca d'Italia, gli obiettivi intermedi di riforma della Pubblica Amministrazione non si sono tradotti in migliori servizi per i cittadini e ciò spiega il cambiamento attuale della politica regionale, che punta direttamente a incentivare il miglioramento di alcuni servizi essenziali misurati attraverso indicatori più mirati.

Il nuovo impianto della premialità basata sugli obiettivi di servizio, come si è detto, trascura però alcuni beni pubblici essenziali quali sicurezza e giustizia. Beni essenziali perché le Regioni del Mezzogiorno sono caratterizzate da deboli relazioni di fiducia tra i cittadini e scarsa partecipazione alla politica, come indicano le cifre della *Tabella 5*. La scarsità di capitale sociale e di spirito civico genera un ambiente propenso alla sregolatezza, al *free riding*, al mancato rispetto

dei contratti, tutti fattori che scoraggiano le attività imprenditoriali e frenano lo sviluppo.

Riconosciamo, tuttavia, che la politica regionale in queste circostanze può intervenire solo marginalmente. È infatti compito dello Stato centrale contrastare questi fenomeni di devianza con misure capaci di garantire sicurezza e tutela della legge.

Considerando alcuni semplici indicatori, emerge infatti che l'offerta inadeguata di beni pubblici di base (sicurezza e giustizia) è all'origine della debolezza che ha soffocato l'economia del Mezzogiorno negli ultimi anni. A un più alto tasso di criminalità presente nel Mezzogiorno (*Tabella 6*) non corrispondono adeguate forze di contrasto sul territorio (*Tabelle 7-9*). Tale situazione si riflette in una percezione che i cittadini hanno della rischiosità del territorio più elevata nel Sud e nelle Isole rispetto al resto del Paese (*Figura 3*).

Allo Stato centrale andrebbe quindi richiesta maggiore sicurezza, non l'afflusso di volumi aggiuntivi di risorse finanziarie di tipo straordinario. È questa, a nostro avviso, la reale preconditione per lo sviluppo del Mezzogiorno. È una preconditione anche per un effettivo miglioramento del modo in cui funzionano le istituzioni locali, che allo stato attuale sono in molti casi poco credibili perché "catturate" da interessi particolaristici spesso ai limiti o oltre i limiti della legalità. E ancora, è una preconditione per ravvivare la fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini e per costruire nella società civile la consapevolezza chiara dei propri diritti di cittadinanza, che vanno pretesi esercitando un monitoraggio sulle decisioni di *policy*, l'esercizio della "voce", così come dei propri doveri, che vanno rispettati. In un clima opaco di sregolatezza diffusa, dove la spartizione delle rendite è il comportamento su cui convergono le aspettative della gran parte degli agenti economici, vengono meno le responsabilità delle varie parti in campo, dando luogo a un gioco non cooperativo il cui esito non può che essere la stagnazione economica.

È questa la vera emergenza dalla quale il Mezzogiorno non riesce a venir fuori. In assenza di una drastica inversione di rotta, di una vera e propria mutazione, che tenga insieme l'avanzamento dei diritti e dei doveri di cittadinanza, un nuovo afflusso d'ingenti risorse sotto forma di aiuti allo sviluppo rischia di generare un impatto nullo, se non addirittura negativo, sul fragile contesto economico-sociale del Mezzogiorno.

## BIBLIOGRAFIA

- AZAM J.-P., SHANTAYANAN D., O'CONNELL S. (1999), "Aid Dependence Reconsidered", *World Bank Policy Research*, Working Paper, n. 2144, July, Washington DC.
- BANCA D'ITALIA (2008), *Relazione Annuale 2007*, 31 maggio, Roma.
- BARCA F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli editore, Roma.
- BOURGUIGNON F., SUNDBERG M. (2007), "Aid Effectiveness – Opening the Black Box", *American Economic Review*, vol.97, n.2, May, pp.316-321.
- BURNSIDE C., DOLLAR D. (1997), "Aid, Policies and Growth", *World Bank Policy Research*, Working Paper, n.1777, June, Washington DC.
- BURNSIDE C., DOLLAR D. (2000), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review*, vol.90, n. 4, pp. 847-868.
- BURNSIDE C., DOLLAR D. (2004), "Aid, Policies and Growth. A Reply", *American Economic Review*, vol. 94, n. 3, pp. 781-784.
- CLEMENS M., RADELET S., BHAVNANI R. (2004), "Counting Chickens When They Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth", *Center for Global Development*, Working Paper n. 44, July, Washington DC.
- COLLIER P. (2006), "Is Aid Oil?: An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid", *World Development*, vol. 34, pp. 1482-1497.
- COLLIER P. (2007), "Poverty Reduction in Africa", *Proceedings of the National Academy of Science*, vol. 104, n. 43, pp. 16763-16768.
- COLLIER P., DOLLAR D. (2002), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review*, vol. 46, n. 8, pp. 1475-1500.
- CHAUVET L., COLLIER P. (2006), "Helping Hand? Aid to Failing States", *DIAL (Développement, Institutions & Analyses de Long Terme)*, Working Papers n. 14, November, Paris.
- CHAUVET L., COLLIER P., HOFFLER A. (2007), "The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty", *UNU-WIDER (World Institute for Development and Policy Research)*, Discussion Paper n. 30, May, Helsinki.
- CHAUVET L., COLLIER P. (2008), "What Are the Preconditions for Turnarounds in Failing States?", forthcoming in *Journal of Peace and Conflict Management*.
- D'ANTONIO M. (2007), "Lo sviluppo del Mezzogiorno: che cosa manca?", *Arel Newsletter*, novembre.
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO (DPS) (2008), *Servizi essenziali e obiettivi misurabili. Nuove sfide per la politica di sviluppo regionale 2007-2013. Obiettivi di servizio*, Roma.
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO (DPS), vari anni, *Rapporto Annuale*, Roma.
- EASTERLY W. (2003), "Can Foreign Aid Buy Growth?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n. 3, pp. 23-48.
- EASTERLY W. (2006), *The White Man's Burden*, The Penguin Press, New York.
- EASTERLY W. (2007), "Was Development Assistance a Mistake?", *American Economic Review*, vol. 97, n. 2, May, pp. 328-332.

- HECKELMAN, J., KNACK S. (2005), "Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform", *World Bank Policy Research*, Working Paper n. 3557, April, Washington DC.
- KAUFMANN, D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (2003), "Governance Indicators 1996-2002", *World Bank Policy Research*, Working Paper n. 3106, August, Washington DC.
- MCGILLIVRAY M. (2006), "Aid Allocation and Fragile States", *UNU-WIDER (World Institute for Development and Policy Research)*, Discussion Paper n. 1, January, Helsinki.
- MCGILLIVRAY M., FEENY S., HERMES N., LESINK R. (2005), "It Works; It Doesn't; It Can, But That Depends...", *UNU-WIDER (World Institute for Development and Policy Research)*, Research Paper n. 54, August, Helsinki.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1998), *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di Coesione, Catania.
- MONTANARI L. (2007), "Domestic Political Constraints to Foreign Aid Effectiveness", mimeo, Università di Bologna, settembre.
- RADELET S. (2006), "A Primer on Foreign Aid", *Center for Global Development*, Working Paper n. 92, July, Washington DC.
- RAJAN R.G., SUBRAMANIAN A. (2007), "Does Aid Affect Governance?", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 97, n. 2, May, pp. 322-327.
- RAJAN R.G., SUBRAMANIAN A. (2008), "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?", *Review of Economics and Statistics*, forthcoming.
- ROODMAN D. (2006), "Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity", *UNU-WIDER (World Institute for Development and Policy Research)*, Research Paper n.4, January, Helsinki.
- ROSSI N. (2005), *Mediterraneo del Nord*, Laterza, Bari.
- SACHS J. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, The Penguin Press, New York.
- SVIMEZ (vari anni), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- WORLD BANK (1998), "Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why", Oxford University Press, Oxford.

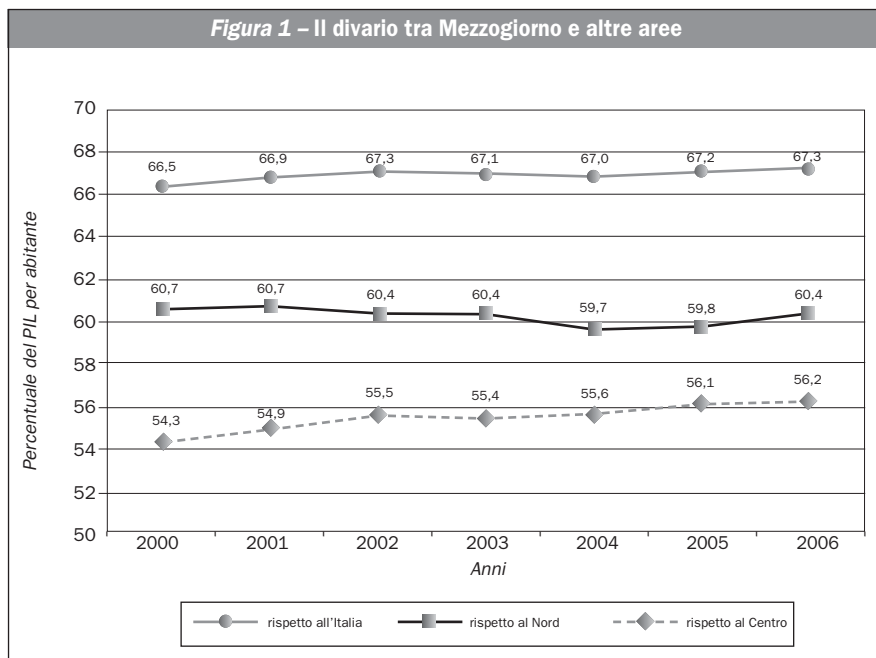
# *Appendice*

Centro e periferia nella politica di sviluppo del Mezzogiorno

**Tabella 1 – Anno 2006. Indici di alcuni aggregati (anno 2000=100)**

Regione e circoscrizione	PIL per abitante	PIL per unità di lavoro	Salario per dipendente*
Abruzzi	112,8	113,5	123,7
Molise	121,5	117,2	123,2
Campania	123,5	119,7	119,3
Puglia	119,4	118,0	126,7
Basilicata	121,2	119,7	127,2
Calabria	124,8	113,6	117,8
Sicilia	122,6	118,2	120,8
Sardegna	123,9	118,5	124,3
Mezzogiorno	121,1	117,8	122,0
Nord-Ovest	117,4	115,3	118,8
Nord-Est	116,5	117,0	119,5
Centro	121,6	117,2	118,8
<b>ITALIA</b>	<b>119,7</b>	<b>116,8</b>	<b>119,8</b>

\* reddito da lavoro dipendente per unità di lavoro dipendente  
 Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Roma, 2008.



**Tabella 2 – Spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (SPA) \***

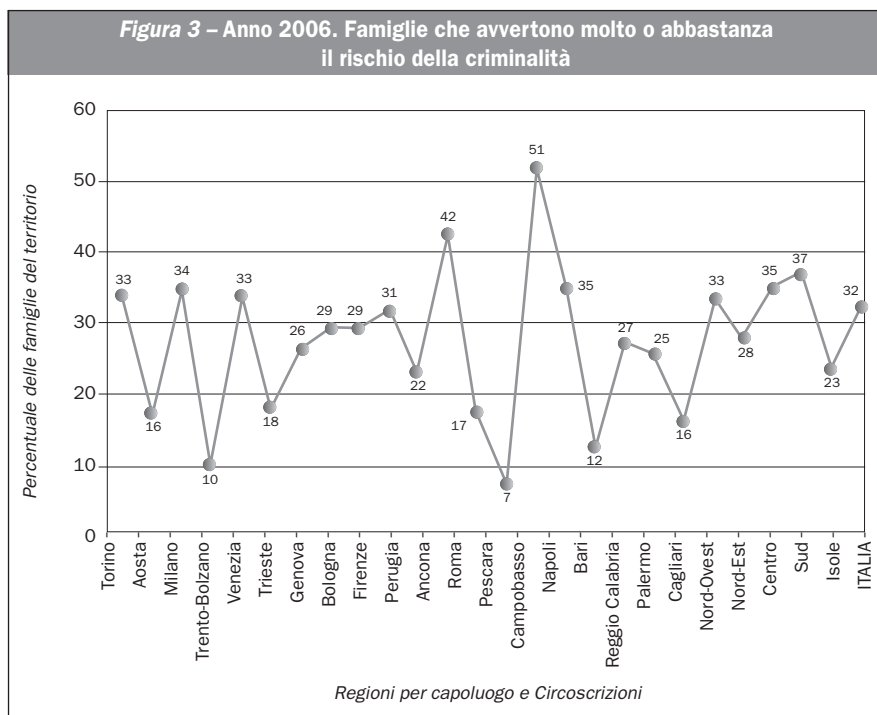
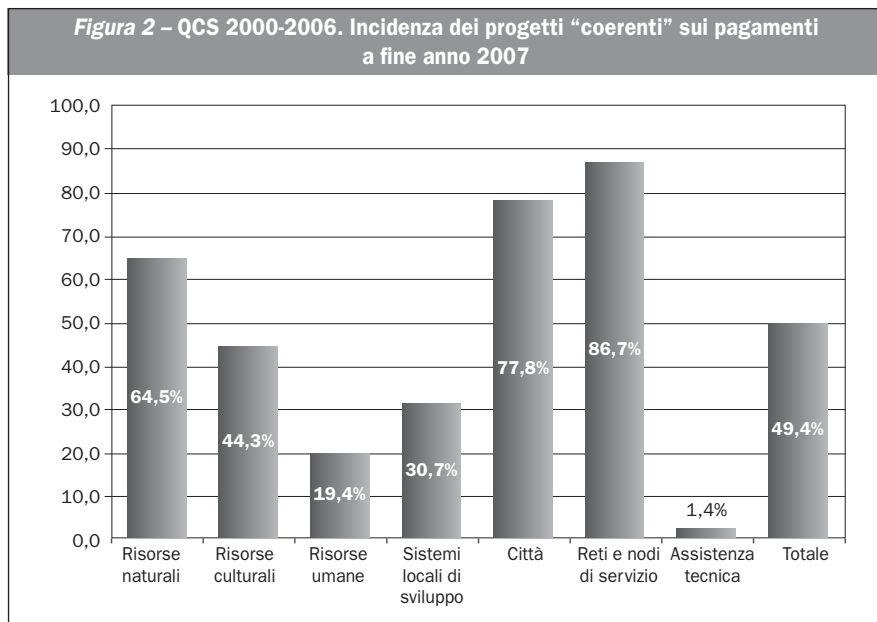
Circoscrizione	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Italia Nord-Ovest	12.957	22,3	14.382	22,0	16.487	23,6	17.094	24,9	16.746	23,9	16.497	24,6	15.728	24,6
Italia Nord-Est	12.277	21,1	13.812	21,1	14.988	21,5	14.889	21,7	16.213	23,2	15.146	22,6	14.704	23,0
Italia Centrale	11.640	20,0	13.153	20,1	14.536	20,8	14.132	20,6	14.927	21,3	14.163	21,1	12.955	20,3
Mezzogiorno	21.198	36,5	24.152	36,9	23.828	34,1	22.474	32,8	22.143	31,6	21.275	31,7	20.422	32,0
<b>ITALIA</b>	<b>58.072</b>	<b>100,0</b>	<b>65.499</b>	<b>100,0</b>	<b>69.838</b>	<b>100,0</b>	<b>68.588</b>	<b>100,0</b>	<b>70.028</b>	<b>100,0</b>	<b>67.082</b>	<b>100,0</b>	<b>63.809</b>	<b>100,0</b>

\* valori assoluti in milioni di euro costanti (anno base 2000) al netto delle partite finanziarie  
Fonte: DPS, Roma, 2008.

**Tabella 3 – Fondi strutturali europei per le Regioni dell'Obiettivo 1. Pagamenti in percentuale delle assegnazioni finanziarie**

Programma	al	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	29.02.2008
POR Basilicata		19,2%	28,3%	28,5%	42,6%	60,9%	78,5%	79,9%
POR Calabria		10,7%	19,3%	31,1%	50,7%	64,1%	79,8%	80,2%
POR Campania		7,9%	16,8%	26,0%	39,7%	54,8%	76,0%	76,1%
POR Molise		9,7%	28,8%	39,0%	53,2%	71,2%	84,5%	85,9%
POR Puglia		7,5%	18,5%	26,1%	41,3%	55,9%	75,7%	78,6%
POR Sardegna		13,9%	24,8%	32,4%	48,2%	61,2%	75,2%	76,4%
POR Sicilia		6,0%	15,0%	23,0%	39,4%	50,9%	75,4%	76,2%
Totale POR		8,9%	18,7%	27,0%	42,8%	56,6%	76,4%	77,4%
Totale PON		17,6%	34,1%	45,5%	63,8%	78,0%	87,3%	88,8%
Totale QCS		11,1%	23,4%	32,7%	49,2%	63,1%	79,8%	80,9%

Nota: POR = Programma Operativo Regionale, PON = Programma Operativo Nazionale, QCS = Quadro Comunitario di sostegno (POR + PON).Le assegnazioni finanziarie ovvero i contributi totali sono stati modificati dalla Comunità Europea nel corso del 2004.  
Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Roma, vari anni.



**Tabella 4 – Fondi strutturali europei per le Regioni dell'Obiettivo 1. Pagamenti in percentuale delle assegnazioni finanziarie**

Programma operativo regionale (POR)	Premialità del 6%			Premialità del 4%		
	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	b/a (%)	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	b/a (%)
Basilicata	45,48	69,89	153,7	34,23	35,37	103,3
Calabria	122,11	79,36	65,0	91,91	57,44	62,5
Campania	234,20	272,52	116,4	176,29	183,11	103,9
Puglia	161,61	174,92	108,2	121,65	132,11	108,6
Sardegna	119,17	79,88	67,0	89,70	92,18	102,8
Sicilia	236,22	234,23	99,2	177,81	191,40	107,6
Risorse residue		7,97				
<b>Totale</b>	<b>918,78</b>	<b>918,78</b>	<b>100,0</b>	<b>691,600</b>	<b>691,600</b>	<b>100,0</b>

Programma operativo nazionale (PON)	Premialità del 6%			Premialità del 4%		
	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	b/a (%)	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	b/a (%)
Assistenza tecnica	19,070	26,400	138,4	14,350	15,63	108,9
Pesca	7,450	4,570	61,3	5,610	6,14	109,4
Ricerca	72,720	58,640	80,6	54,740	71,15	130,0
Scuola	28,840	28,480	98,8	21,710	34,100	157,1
Sicurezza	34,980	28,340	81,0	26,330	28,42	107,9
Sviluppo Locale	120,780	168,890	139,8	90,910	99,58	109,5
Trasporti	109,940	60,490	56,0	82,750	41,38	50,0
Risorse residue		17,960				
<b>Totale</b>	<b>393,770</b>	<b>393,770</b>	<b>100,0</b>	<b>296,400</b>	<b>296,400</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DPS, Roma, 2008.

<b>Tabella 5 – Anno 2006. Persone di 14 anni e più. Indicatori di attività sociali e d'interesse per la politica (dati percentuali*)</b>								
<b>Regione</b>	<b>Persone che hanno svolto almeno una volta all'anno</b>					<b>Interesse per la politica</b>		
	<b>Riunioni in associazioni ecologiche, eccetera</b>	<b>Riunioni in associazioni culturali, eccetera</b>	<b>Attività gratuita per associazioni volontariato</b>	<b>Attività gratuita per associazioni non di volontariato</b>	<b>Attività gratuita per un sindacato</b>	<b>Versare soldi ad una associazione</b>	<b>Non parlano mai di politica</b>	<b>Non si informano mai della politica italiana</b>
Piemonte	1,8	8,8	9,4	3,5	1,1	16,8	31,9	23,5
Valle d'Aosta	1,6	11,5	12,4	5,0	1,8	19,0	31,8	24,9
Lombardia	2,5	10,4	12,9	4,0	0,9	23,7	30,7	20,2
Trentino-Alto Adige	3,7	24,3	21,7	13,3	1,3	32,9	22,1	16,5
Veneto	2,4	13,9	13,1	5,2	1,4	21,2	28,2	19,6
Friuli-Venezia Giulia	1,5	10,4	12,7	4,0	1,4	20,8	28,0	18,8
Liguria	1,4	7,0	7,4	1,8	1,0	16,7	34,0	21,9
Emilia-Romagna	2,0	9,9	10,2	3,8	1,7	25,1	29,4	19,7
Toscana	2,5	9,2	9,8	3,7	2,0	23,0	31,8	19,6
Umbria	2,6	8,8	9,0	4,0	1,6	20,0	35,9	23,2
Marche	1,6	9,1	7,4	2,9	1,4	16,1	36,1	25,2
Lazio	1,6	7,2	6,6	1,8	1,6	13,7	31,2	22,0
Abruzzo	1,1	8,2	5,1	3,0	1,0	11,2	40,3	32,1
Molise	1,6	7,0	4,5	2,1	1,0	10,5	40,9	32,3
Campania	1,6	5,2	4,4	1,4	1,3	8,3	44,9	36,9
Puglia	2,0	7,3	5,1	2,1	1,3	11,1	40,6	33,0
Basilicata	2,7	8,9	9,2	3,8	2,0	15,9	40,5	33,4
Calabria	1,4	6,3	5,2	1,7	1,3	9,6	50,3	42,2
Sicilia	1,6	7,1	4,9	1,9	1,6	7,8	46,0	36,4
Sardegna	1,7	10,0	7,6	3,7	2,1	18,4	33,3	25,5
Nord-Ovest	2,2	9,6	11,3	3,6	0,9	21,0	31,4	21,4
Nord-Est	2,3	12,9	12,7	5,2	1,5	23,6	28,1	19,3
Centro	2,0	8,2	7,9	2,7	1,7	17,5	32,4	21,8
Sud	1,6	6,5	5,0	1,9	1,3	10,0	43,7	35,8
Isole	1,7	7,8	5,6	2,3	1,7	10,5	42,8	33,6
ITALIA	2,0	9,0	8,8	3,2	1,4	17,1	35,2	25,8

\* percentuali calcolate sul totale della popolazione di 14 anni e più in ciascuna Regione e Circonscrizione.

Fonte: ISTAT, Roma, 2007

<b>Tabella 6 – Quozienti di criminalità (delitti denunciati all' autorità giudiziaria)</b>						
<b>Delitti contro la persona (per 100.000 abitanti)</b>						
<b>Ripartizione</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Nord	488	499	460	463	467	462
Centro	545	639	525	547	543	526
Mezzogiorno	559	708	624	567	588	557
ITALIA	526	601	531	516	525	508
<b>Delitti contro il patrimonio (per 100.000 abitanti)</b>						
<b>Ripartizione</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Nord	3.305	3.616	3.951	4.013	4.042	3.468
Centro	3.620	4.576	4.077	4.200	4.508	4.664
Mezzogiorno	2.987	3.154	3.015	3.060	2.884	2.464
ITALIA	3.264	3.640	3.647	3.716	3.729	3.360
<b>Delitti contro il patrimonio (per 100 milioni di PIL)</b>						
<b>Ripartizione</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Nord	131	136	145	144	141	120
Centro	162	190	162	164	169	172
Mezzogiorno	217	214	198	196	180	150
ITALIA	158	166	161	161	157	139
Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Roma, 2008.						

<b>Tabella 7 – Anno 2006. Addetti alla Pubblica Amministrazione in Italia</b>						
<b>Regione e circoscrizione</b>	<b>Tutti gli addetti alla P.A.</b>		<b>Addetti ai Corpi di polizia</b>		<b>Addetti alla Magistratura</b>	
	<b>numero</b>	<b>per 100.000 abit.</b>	<b>numero</b>	<b>per 100.000 abit.</b>	<b>numero</b>	<b>per 100.000 abit.</b>
Piemonte	228.665	5.260	19.259	443	582	13
Valle d'Aosta	9.448	7.595	1.096	881	20	16
Liguria	100.114	6.222	11.381	707	311	19
Lombardia	416.103	4.375	32.479	342	1.103	12
Italia Nord-Occidentale	754.330	4.838	64.215	412	2.016	13
Trentino Alto Adige	70.567	7.129	5.790	585	161	16
Veneto	229.830	4.832	17.155	361	429	9
Friuli Venezia Giulia	83.307	6.882	8.973	741	176	15
Emilia Romagna	224.285	5.333	17.623	419	440	10
Italia Nord-Orientale	607.989	5.447	49.541	444	1.206	11
Toscana	212.118	5.845	20.096	554	460	13
Umbria	51.123	5.873	4.515	519	121	14
Marche	84.460	5.511	7.253	473	186	12
Lazio	404.321	7.489	58.489	1.083	1.841	34
Italia Centrale	752.022	6.579	90.353	790	2.608	23
Abruzzi	76.572	5.866	8.450	647	198	15
Molise	22.163	6.926	2.794	873	73	23
Campania	339.510	5.871	28.924	500	1.293	22
Basilicata	38.245	6.464	3.600	608	112	19
Puglia	225.056	5.535	20.132	495	659	16
Calabria	129.877	6.499	15.503	776	519	26
Sicilia	303.275	6.055	31.233	624	1.150	23
Sardegna	109.158	6.599	11.281	682	275	17
Mezzogiorno	1.243.856	6.001	121.917	588	4.279	21
ITALIA	3.358.197	5.700	326.026	553	10.109	17

Fonti: nostre elaborazioni su dati di Ragioneria Generale dello Stato e ISTAT, Roma, 2008.

**Tabella 8 – Spesa totale del Settore Pubblico Allargato (SPA) per funzioni (euro per abitante negli anni)**

<b>Centro-Nord</b>	<b>Anno</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Sicurezza pubblica		221	237	247	245	262	278	268
Giustizia		78	84	90	100	101	100	104
<b>Totale</b>		<b>13.309</b>	<b>15.223</b>	<b>15.906</b>	<b>16.393</b>	<b>16.842</b>	<b>17.263</b>	<b>18.014</b>

<b>Mezzogiorno</b>	<b>Anno</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Sicurezza pubblica		205	225	229	228	236	249	243
Giustizia		89	98	99	109	117	129	135
<b>Totale</b>		<b>9.703</b>	<b>10.677</b>	<b>11.067</b>	<b>11.585</b>	<b>12.388</b>	<b>12.433</b>	<b>13.180</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS e ISTAT, Roma, 2008.

**Tabella 9 – Spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (SPA) per funzioni (euro per abitante negli anni)**

<b>Centro-Nord</b>	<b>Anno</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Sicurezza pubblica		16	18	27	23	25	33	22
Giustizia		6	6	10	11	9	6	6
<b>Totale</b>		<b>1.669</b>	<b>1.890</b>	<b>2.285</b>	<b>2.223</b>	<b>2.480</b>	<b>2.318</b>	<b>2.295</b>

<b>Mezzogiorno</b>	<b>Anno</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Sicurezza pubblica		15	18	24	20	17	20	12
Giustizia		6	8	8	6	7	6	6
<b>Totale</b>		<b>1.508</b>	<b>1.685</b>	<b>1.882</b>	<b>1.811</b>	<b>2.091</b>	<b>1.848</b>	<b>1.927</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS e ISTAT, Roma, 2008

