

PARTE PRIMA: L'ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA

1. L'ANALISI DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO

1.1. GENERALITÀ

La sicurezza attiene a quell'ordine di fattori sociali destinati, per loro intrinseca natura, a determinare effetti che vanno ben oltre l'ambito specifico di competenza, imprimendo un impatto diretto al complesso di valori e percezioni che una comunità civile tende ad edificare intorno a se stessa.

L'importanza rivestita da tale tematica nel nostro Paese è testimoniata dal risalto conferitole dalla pubblica opinione¹: il 55,3% degli italiani individua nella "criminalità" la principale preoccupazione e detta percentuale sale fino all'80,7% in talune aree delle regioni obiettivo 1.

Oltre che nei consueti indici di criminalità, la percezione di insicurezza trova origine in altri indicatori di (in)vivibilità del territorio: forte presenza di tossicodipendenza, spaccio diffuso, teppismo giovanile, prostituzione. Il complesso di tali elementi crea una grave distonia nel rapporto cittadinanza/territorio, incidendo grandemente anche sul quadro generale sia civile che economico. In una analisi del contesto socioeconomico finalizzata alla individuazione e gerarchizzazione dei bisogni, la sicurezza riveste pertanto un ruolo primario in particolare nelle regioni del meridione italiano, tutte interessate al fenomeno sia pure con valenze e sensibilità non omogenee.

La situazione attuale è facilmente monitorabile e in qualche misura quantificabile attraverso gli ordinari indicatori di contesto rappresentati dagli indici di delittuosità e dagli altri indicatori di disagio sociale.

I delitti denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia Di Finanza sono passati da 1.406.214 dell'anno 1986 ai 2.326.170 del 1997, con un incremento di quasi il 66%. Tale incremento, pur distribuito su tutto il territorio nazionale, è stato particolarmente significativo in alcune aree del Mezzogiorno e in particolare in Campania (+ 13% nel solo 1997).

Non può certamente apparire occasionale la constatazione che il persistere o il moltiplicarsi di fenomeni di criminalità si manifesti, per le regioni del Meridione italiano, come una sorta di effetto a latere di una stagnazione economica di tale persistenza da aver assunto, in taluni segmenti territoriali, i connotati della cronicità. Pur senza dimostrare un chiaro nesso di causa-effetto, l'inquinamento del tessuto sociale da fenomeni di criminalità, specialmente di criminalità organizzata, determina congiunture sfavorevoli nel complesso della mappa degli indicatori economici di molti dei territori in argomento: bassi i livelli di produzione e di lavoro, apparentemente inattivati i meccanismi di crescita diffusa del reddito.

	Criminalità come problema prioritario nazionale	Si sente poco sicuro se esce di sera	Numero di reati subiti per 100 persone
Nord-Ovest	55,1	28,4	53,1
Nord-Est	50,9	23,9	44,6
Centro	52,4	27,5	56,8
Sud	62,5	34,8	66,1
Isole	53,7	28,0	47,1
Italia	55,3	28,8	54,6

Fonte ISTAT. Rapporto1998.

¹ Il sondaggio è stato reso pubblico dall'ISTAT, "Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 1998.

1.2. I PUNTI DI DEBOLEZZA DEL CONTESTO

Come è stato autorevolmente sottolineato², “all’indomani della nascita dell’Unione economica e monetaria, le regioni del Mezzogiorno presentano i tratti di *un’economia in bilico*, tra il rischio di un impoverimento indotto dallo spostamento di risorse verso aree più competitive e l’occasione di un balzo dello sviluppo, con il deciso rafforzamento delle tendenze di crescita già visibili in alcune aree e distretti³. Agli occhi di chi opera in settori di primaria valenza sociale quali la Giustizia e la Sicurezza, quella meridionale sembra in verità una intera società in bilico, vacillante tra l’eventualità di essere soffocata da antichi e nuovi malesseri che ne determinino la definitiva marginalizzazione e la possibilità di inserire il proprio enorme potenziale di intelligenze nella costruzione di un articolato sociale basato su principi di efficacia e legittimità. Una società pertanto in mezzo al guado che tuttavia conserva intatta la forza e l’opportunità di guadagnare la riva dello sviluppo e della legalità.

I due aspetti sono così connessi che, come non è agevole indicare una prospettiva di sviluppo economico senza effettuare un contestuale riferimento a criteri di legalità (quali, ad esempio, il libero e pieno accesso al lavoro, il contrasto al disagio e alla devianza sociale o la piena garanzia del rispetto delle obbligazioni sottoscritte), non è egualmente facile eseguire una compiuta disamina del quadro complessivo dell’ordine e sicurezza pubblica in un’area specifica senza collegarla a indicatori macroeconomici (l’occupazione, il lavoro sommerso, il reddito medio procapite). E’ con riguardo pertanto anche a questi e analoghi indicatori che sarà necessario formulare una analisi delle disparità delle Regioni di cui all’obiettivo 1 con particolare riguardo ai punti di forza e di debolezza che emergono con intensità nel confuso agitarsi di talune tipiche contraddizioni.

I numerosi elementi di debolezza del quadro socioeconomico del Mezzogiorno italiano sono connessi alle note disarmonie che sono state riscontrate nelle politiche di coesione nel nostro Paese dall’Unità al secondo dopoguerra. Tra queste è possibile indicare:

- Una Pubblica Amministrazione non sempre efficiente, ritenuta talvolta di scarso supporto per le esigenze della popolazione.
- L’insufficienza nella rete dei trasporti, che ha reso ancor più acuta la marginalizzazione geografica di molti territori.
- L’assenza di infrastrutture in grado di canalizzare lo sviluppo agricolo e industriale (acquedotti, aree portuali attrezzate, ecc.).
- La mancanza di servizi di base ed innovativi per le aziende, anche a causa di una densità relativamente bassa di imprese.
- La difficoltà di accedere al credito, anche per i tassi di interesse superiori rispetto a quelli del restante Paese.
- La scarsa disponibilità di aree industriali attrezzate, con le connesse deficienze strutturali delle reti idriche ed elettriche.
- La presenza di una capillare criminalità organizzata che ha imposto, in molte regioni, la propria violenza estorsiva e parassitaria.

Termometro fedele di queste ed altre gravi debolezze strutturali è stato il fenomeno emigrativo che si è sviluppato lungo un secolo di storia con destinazione verso il nord industrializzato e verso l’Europa e il Nord America. Sembrava un fenomeno archiviato in un meridione che ormai da

² “Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno”, DPS, Roma, 30 aprile 1999.

³ Come nota il Prof. F. BARBAGALLO in “ Problemi dello sviluppo e ceto politico nel Mezzogiorno di Fine Novecento” in Strutture e metodi del consenso nell’Italia Repubblicana, Pisa 1995, “ ...il Mezzogiorno rappresenta una opportunità e un vincolo per l’economia italiana. Esso è senz’altro un vincolo e un peso non più sostenibile nelle condizioni attuali del bilancio statale se continuerà ad assorbire risorse per sostenere i suoi traballanti equilibri economici e quel sistema politico e criminale che su di essi si è sviluppato. Ma potrà rappresentare una rilevante opportunità di sviluppo per un’economia e un’industria italiane che non affidino le proprie sorti a fuggevoli vantaggi congiunturali, come quelli offerti dalla svalutazione della lira, o ad improbabili rincorse sul terreno dei costi di lavoro nei mercati e nei prodotti tradizionali.

qualche tempo è perfino divenuto luogo di accoglienza per migliaia di profughi ed immigrati entrati in Italia; invece, poco meno di centomila meridionali, l'anno scorso, hanno abbandonato le loro regioni di origine e si sono trasferiti altrove a cercare lavoro. Un valore quasi doppio di quello riscontrato a inizio decennio (53mila) e più che triplicato rispetto alla metà degli anni ottanta (27mila). Appare ancor più significativo il fatto che, nonostante questo esodo abbia chiara motivazione occupazionale, il numero dei disoccupati nel Sud sia aumentato dal 22,2% del 1997 al 22,8% dell'anno scorso⁴.

Non meno importante, nella analisi sia pur necessariamente sommaria che è possibile svolgere in questa sede, è il punto di debolezza rappresentato nel quadro contestuale dalla mancata emersione del lavoro sommerso. Il valore del sommerso italiano viene infatti stimato dall'Unione Europea tra il 25% e il 35% del PIL, con percentuali ancora più gravi per quanto concerne il Mezzogiorno, contro un sommerso medio delle economie europee dell'ordine del 15%. Le connessioni tra sicurezza pubblica e contrasto del lavoro sommerso saranno affrontate successivamente, ma è sicuramente già utile sottolineare in quale misura il rispetto diffuso delle norme fiscali, delle regole contrattuali e della normativa a tutela dei lavoratori gioverebbe alla diffusione di una legalità di "sistema" che, come sarà di seguito approfondito, rappresenta uno degli obiettivi specifici del profilo sicurezza per quanto concerne la programmazione in esame.

Segnalato elemento di debolezza contestuale, con forti implicazioni anche nell'ambito della sicurezza, è rappresentato dalla non sempre adeguata efficienza della macchina burocratica.⁵ A fronte, infatti, di una sempre più avvertita esigenza di monitoraggio e di controllo delle attività economiche soggette al grave rischio di inquinamento da capitali di origine criminosa e dalla necessità, altrettanto rilevante, di garantire la trasparenza nell'espletamento dei pubblici appalti, si pone la priorità, più volte indicata dal mondo dell'imprenditoria come condizione necessaria di sviluppo, di abbattere il costo degli adempimenti e dei ritardi burocratici, che frenano l'economia del nostro Paese. In tale direzione va, come noto, la legge Bassanini che ha costituito un quadro normativo in grado di garantire importanti semplificazioni burocratiche sulle singole procedure e la creazione di "sportelli unici" per le imprese a livello locale.

1.3. I PUNTI DI FORZA

Tra gli indicatori in grado di fornire l'esatta misura della vivacità di un sistema economico, individuandone i contesti territoriali maggiormente trainanti e significativi, viene sovente utilizzato l'andamento delle esportazioni. In tale quadro, l'analisi svolta dall'annuale Rapporto ISTAT nei confronti delle imprese unilocalizzate nel Mezzogiorno, sulla base di un semplice indicatore di competitività definito dal rapporto esportazioni su addetti, ha individuato almeno tre tipologie di sistemi locali.

I sistemi locali consolidati, come Isernia, Solofra, Lanciano, Nocera inferiore, Casoli, Castellammare di Stabia, Tricase, Lucera, Venafro, che presentano livelli di competitività superiori alla media nazionale e che possono confrontarsi in condizioni non svantaggiose sul mercato nazionale ed internazionale;

⁴ Fonte ISTAT, Rapporto cit.

⁵ Tra le politiche settoriali che compongono la "politica di missione" per il Mezzogiorno, messa in evidenza dai documenti della Nuova programmazione per lo sviluppo delle regioni meridionali, un ruolo importante rivestono le "azioni volte ad accelerare l'attuazione delle riforme dell'amministrazione pubblica – a tutti i livelli di settore e territoriali – ed il miglioramento della sua efficienza: in particolare con il rafforzamento tecnico delle strutture, anche attraverso linee e azioni specifiche di assistenza tecnica dotate di adeguate risorse finanziarie, nonché attraverso interventi di informatizzazione e di integrazione con il Sistema Statistico Nazionale, con la razionalizzazione degli assetti organizzativi, con la semplificazione delle procedure, con la riqualificazione delle risorse umane con la crescente responsabilizzazione della dirigenza, con l'individuazione di meccanismi di promozione e con l'attuazione della contrattazione tali da assicurare condizioni remunerative dei dipendenti pubblici più propriamente legate al merito." Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, 1999.

I sistemi locali emergenti, quali Torre Annunziata, Battipaglia, Atri, Caserta, Matera e molti altri, che presentano livelli di competitività superiori alla media del Mezzogiorno ma inferiori alla media nazionale: essi si caratterizzano per la presenza di un tessuto produttivo di imprese unilocalizzate dinamico che riesce a collocare parte della propria produzione sul mercato estero.

I restanti sistemi locali che nel Mezzogiorno presentano livelli di competitività modesti, anche se in taluni casi (Avezzano, Marsala) con valori ormai prossimi alla media delle Regioni obiettivo 1.

Risulta pertanto confermato quanto enunciato nel Rapporto interinale per il settore prioritario “sicurezza” quando si ribadiva che il Sud dell’Italia “ non è privo di tradizioni e risorse produttive (basti pensare, ad esempio, al settore turistico e alberghiero, alla conservazione e commercializzazione industriale di prodotti ortofrutticoli, al settore florovivaistico, alle produzioni vitivinicole, per restare solo nell’ambito di già esistenti e consolidati microsistemi territoriali) e sussistono tutte le condizioni altrove ritenute sufficienti per avviare una politica di incentivazione di nuovi investimenti; tuttavia l’attivazione di nuove ulteriori potenzialità necessita che venga affrontato il nodo di taluni fabbisogni propedeutici (...) con un programma di intervento diretto non solo al consolidamento e all’allargamento della base produttiva bensì alla creazione di condizioni per una riduzione strutturale, e non contingente ed emergenziale, delle primarie motivazioni del mancato sviluppo.”

In effetti, esistono numerose specificità nell’economia meridionale rispetto alla media nazionale: il peso dell’agricoltura e del terziario, in termini sia di prodotto sia di occupazione, risulta elevato, mentre l’industria, che pur fornisce complessivamente un contributo modesto, presenta comunque molti casi di evidente distrettualizzazione, come quelli precedentemente esemplificati. Si può anche sottolineare una buona incidenza occupazionale nel settore delle costruzioni (l’8,7 per cento delle unità di lavoro a fronte del 7,2 per cento della media nazionale) e enormi margini di miglioramento nel settore turistico, dove nel 1996 il Mezzogiorno assorbiva solo il 19% del flusso complessivo diretto in Italia, che scendeva perfino al solo 13% se si aveva riguardo al turismo straniero.

Tutto ciò non contrasta con le non positive note sul Mezzogiorno espresse in esordio. E’ nel Mezzogiorno infatti che si concentra quel grave spreco di risorse umane che risponde ai nomi di disoccupazione, occupazione sommersa, disagio sociale. Tuttavia non esiste una sola tipologia di Mezzogiorno ma una articolata pluralità di contesti territoriali: ci sono, come si è più volte riferito, aree del Sud che hanno ridotto fortemente il divario rispetto al centro-nord e che possono avere un effetto trainante per far cogliere il desiderato versante alla economia meridionale in bilico.

Non è difficile far emergere differenze tra aree e province del Sud tenendo conto, in luogo di fattori strettamente economici, di indicatori di attività criminale.

Potremo pertanto distinguere⁶ in:

Province a forte condizionamento criminoso o a grave rischio: Agrigento, Caltanissetta, Caserta, Catanzaro, Cosenza, Crotona, Enna, Foggia, Lecce, Messina, Reggio Calabria, Ragusa, Salerno, Trapani, Vibo Valentia. Si tratta di capoluoghi di dimensioni medie o medio-piccole, caratterizzate da una intensa attività criminosa in rapporto alla popolazione residente oppure dall'incrementarsi di fenomeni aventi carattere prodromico (estorsioni, attentati dinamitardi, usura) Molte di queste province fanno inoltre registrare un'elevata mortalità e natalità di imprese, che, in considerazione della debolezza strutturale del locale sistema economico, appare come un probabile sintomo del tentativo di penetrazione nell'economia legale da parte della criminalità organizzata. Tale fenomenologia delinquenziale è talvolta tradizionalmente presente (Agrigento, Caltanissetta, Caserta, Trapani, Reggio Calabria) altre volte (Lecce, Foggia) di recente insediamento, altre ancora ad uno stadio grave ma recuperabile (Messina, Cosenza), in tutte l'andamento della delittuosità è connessa al mancato sviluppo economico e accompagnato da situazioni di disagio sociale e di non adeguata acculturazione.

Città e metropoli caratterizzate da evidenti segni di degrado: Bari, Brindisi, Cagliari, Napoli, Palermo, Siracusa e Taranto. Si tratta di centri di dimensioni grandi o medio grandi, col peculiare connotato di una forte presenza di criminalità diffusa e di delinquenza minorile, anche se in qualche caso (Napoli, Palermo) riferibile al presidio e controllo del territorio operato dalla criminalità organizzata. La maggior parte di queste province manifestano fenomeni di deindustrializzazione; si tratta infatti di aree che un tempo presentavano significativi apparati industriali oggi in via di smantellamento. Questo dato è causa di un forte disagio sociale. Il contrasto alla criminalità deve, in queste città, essere inquadrato in una più ampia strategia di riqualificazione e recupero imprenditoriale onde impedire che l'ulteriore degrado del tessuto economico e l'intensificarsi delle problematiche occupazionali possa fungere da moltiplicatore nella già diffusa "cultura dell'illegalità".

Città e province in espansione o con grandi potenzialità di sviluppo economico: Avellino, Benevento, Campobasso, Isernia, Nuoro, Oristano, Potenza, Sassari. Si tratta di piccoli o medi centri urbani, caratterizzati da discreti o buoni livelli occupazionali, livelli di reddito superiori a quelli medi del Meridione, significativa crescita economica, discreta presenza di imprese di servizi. Sono contesti non particolarmente afflitti da fenomeni di macrocriminalità (in taluni casi praticamente inesistente, in altri, come nel caso delle province campane, molto sotto la media regionale) sui quali bisogna semmai operare per consolidare la sensibilità alla legalità e allo sviluppo socioculturale, contrastare l'incremento della criminalità diffusa e accompagnare il considerevole potenziale di crescita economica.

⁶ La seguente tripartizione è stata parzialmente mutuata dall'ottima analisi Censis "L'intreccio tra sviluppo e criminalità nelle province meridionali".

1.4. LE OPPORTUNITÀ PRESENTI

Paradossalmente le Regioni del Sud d'Italia, essendo quelle dove di massima si presenta maggiore la distanza tra scenari positivi e quelli negativi, sono - nonostante ciò, anzi proprio per questo motivo - i territori dove, in termini di strategia di sviluppo e di crescita economica e occupazionale, ci si può attendere il più alto rendimento.

Non mancano infatti le opportunità per estendere a tutti i territori meridionali progetti capaci di ricollocare capitali, stimolare il lavoro specializzato, sfruttare adeguatamente le risorse presenti e talvolta tali opportunità possono perfino trovare origine in fattori ritenuti critici: lo stesso sopirsi del cospicuo flusso di trasferimenti pubblici che, in passato, aveva sostenuto i consumi del Mezzogiorno, può divenire, ad esempio, incentivo a riconvertire intelligenze e professionalità in precedenza dedicate prevalentemente ad una attività di mediazione tra risorse e istanze.

Ma perché tutto ciò si realizzi non è sufficiente solo un imponente sforzo di investimento, occorrono condizioni di fiducia nelle istituzioni, di stabilità sociale ed economica, di ordine e sicurezza pubblica.

Tale obiettivo sarà infatti raggiunto solo se, come è stato autorevolmente ribadito dal Presidente Carlo Azeglio Ciampi⁷, saremo in grado di *“investire nella costruzione di quel capitale sociale indispensabile allo sviluppo, e cioè la sicurezza del territorio, una più intensa attività di formazione, una amministrazione efficace della giustizia,(...) relazioni di fiducia all'interno delle comunità locali, fra imprenditori, fra capitale e lavoro, fra attori privati e pubblici, fra amministrazioni pubbliche diverse”*

Sicurezza. Giustizia. Formazione. Collaborazione e Sensibilizzazione. Queste direttive impongono un grande impegno sia di analisi sia operativo. Esse non esauriscono l'ampio ventaglio di opportunità di crescita e sviluppo che si offre al Mezzogiorno d'Italia ma ne rappresentano una significativa e determinante componente. Il presente P.O. va nella direzione indicata.

⁷ C.A. CIAMPI “ Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione” discorso alla Camera dei Deputati del 1 ottobre 1998.

Forze di lavoro nel 1998 (migliaia di unità, media annua)

Aggregati	1998	Variazioni assolute rispetto all'anno precedente				Variazioni % rispetto all'anno precedente			
		1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
<i>Mezzogiorno</i>									
Occupati	5.685	-128	-39	-8	36	-2,2	-0,7	-0,1	0,6
Persone in cerca di occupazione	1.678	133	47	47	67	9,6	3,1	3,0	4,2
Forze di lavoro	7.364	3	9	40	103	0,0	0,1	0,6	1,4
<i>Centro – Nord</i>									
Occupati	14.511	18	117	6	74	0,1	0,8	0,0	0,5
Persone in cerca di occupazione	1.158	32	-9	-6	-35	2,7	-0,7	0,5	-2,9
Forze di lavoro	15.560	50	108	0	40	0,3	0,7	0,0	0,3
<i>Italia</i>									
Occupati	20.197	-109	78	-2	111	-0,5	0,4	0,0	0,6
Persone in cerca di occupazione	2.837	164	38	42	32	6,4	1,4	1,5	1,1
Forze di lavoro	23.034	54	117	40	143	0,2	0,5	0,2	0,6

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e SVIMEZ

1.5. LA MINACCIA CRIMINALE

Pur ritenendo, in linea di massima, anche allo scopo di evitare il perpetuarsi di luoghi comuni e pregiudizi sulla questione del difficile sviluppo del Sud, che la presenza della criminalità organizzata non può e non deve assumere il ruolo di spiegazione polivalente e di alibi onnicomprensivo, è tuttavia necessario ribadire che la criminalità (non solo quella organizzata) è certamente una concreta e formidabile minaccia per ogni forma di crescita economica e civile. Come è stato altrove lumeggiato⁸, l'impatto negativo della criminalità sull'economia legale col suo effetto depressivo e distorsivo sugli investimenti produttivi è infatti ormai un dato difficilmente controvertibile. Gli esperti concordano sul fatto – si può leggere in un recentissimo rapporto⁹ – che tra le varie tipologie di attività illecite che hanno un impatto negativo sull'economia vi sia, in primo luogo, l'attività estorsiva, seguita dall'usura, dal traffico e spaccio di droga e dalle rapine. L'usura è una relativa novità, per molte organizzazioni mafiose. Solo di recente infatti elementi, anche di spicco, si dedicano a questa attività che può anche connettersi ad operazioni di lavaggio di capitali sporchi. Per quanto concerne le forme esplicite di controllo criminale sull'economia, esse si estendono a gran parte del sottosistema economico legale che spesso, peraltro, esercita funzioni di copertura. Il settore più coinvolto è sicuramente quello delle opere pubbliche, anche se in grado molto minore rispetto al passato a causa della recente politica nazionale di rigore. L'intreccio economia - criminalità organizzata coinvolge anche altri settori produttivi, quali il commercio, l'edilizia e il credito.

Tali considerazioni ci permettono di interpretare in modo corretto l'interazione che corre tra economia e criminalità organizzata nel Meridione, ove quest'ultima deve essere considerata una concausa e non un effetto della situazione di sottosviluppo economico. Come è stato posto in rilievo da un economista¹⁰ studioso di problemi della criminalità, è stata la criminalità organizzata, anche grazie alla sua collusione sistematica con taluni ceti imprenditoriali e politici, a contribuire a determinare in passato una configurazione economica di importanti parti del Mezzogiorno di sostanziale dipendenza da appalti pubblici.

⁸ Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" pag. 11.

⁹ Fondazione Caesar "Sicurezza e Legalità per un nuovo ciclo di sviluppo nel Mezzogiorno", Catania, 29 giugno 1999.

¹⁰ Centorrino, Economia assistita da mafia.

Non vi è alcun dubbio sul fatto che la presenza del crimine organizzato agisca da deterrente allo sviluppo economico e sociale, in particolare limitando le iniziative imprenditoriali, inibendo la formazione di una classe dirigente locale e scoraggiando gli investimenti. Essa, anche per le Regioni attualmente non interessate o interessate solo marginalmente al fenomeno, rappresenta una esiziale minaccia, un rischio gravissimo da prevenire per non vanificare l'ingente sforzo già operato o che l'intero Paese si accinge a produrre.

2. ANALISI SWOT PER ASSE PRIORITARIO: TRASVERSALITÀ E COERENZA

2.1. ASPETTI GENERALI

Per quanto concerne l'attuazione di una politica integrata di intervento sulle aree Obiettivo 1, la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 ha puntato, fin dai primi passi, su specifici assi di intervento che la pregressa esperienza e la diffusa domanda sociale hanno posto al centro delle decisioni di spesa di cui amministrazioni centrali, regionali e locali devono farsi carico nel perfezionamento di infrastrutture di sistema.

I cinque assi di intervento (portati poi, ma con conseguenze ininfluenti per il settore specifico di intervento, a 6 a seguito dell'elaborazione del documento Orientamenti, anche sulla base di suggerimenti emersi nel corso del Seminario di Catania) sono stati individuati il primo, nella valorizzazione delle risorse naturali e ambientali per una fruizione del territorio che tenga conto sia della riduzione dei rischi idrologici e sismici sia dell'ottimale utilizzo delle risorse, in particolare idriche; il secondo nella valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche per migliorare la conservazione di questo patrimonio e, nel contempo, aumentare la capacità di renderlo produttivo di reddito e occupazione; il terzo nel miglioramento delle qualità della vita e delle città, delle istituzioni locali e della vita associata, dove importanti e innovativi investimenti sono già in corso nei campi della sicurezza, della riqualificazione urbana, della formazione dei funzionari delle amministrazioni pubbliche; il quarto nello sviluppo di sistemi produttivi locali e il quinto nel collegamento fisico e immateriale con le altre aree nelle quali si sono voluti enfatizzare investimenti importanti nella rete ferroviaria e dei trasporti, portuale, aerea, nella rete telematica, logistica ed elettrica nonché in tutti quei servizi necessari ad assicurare l'accesso effettivo, per famiglie e imprese che operano nel Mezzogiorno, alle informazioni che transitano sulla rete.

La progettualità concernente il profilo settoriale della "Sicurezza" opera trasversalmente su tutti gli assi individuati e non è possibile, prescindendone, perseguire gli obiettivi economici e sociali prefissati per ognuno di essi.

2.2. RISORSE NATURALI E SICUREZZA

Sono sempre più comuni nel nostro Paese, e specialmente nelle aree meridionali, fenomeni di illegalità ambientale che hanno reso la tutela delle risorse naturali e paesaggistiche una priorità assoluta e ciò proprio quando finalmente l'opinione pubblica, non solo nazionale, ha preso coscienza del ruolo che l'ambiente può svolgere in un rinnovato modello di sviluppo che garantisca un futuro migliore alle nuove generazioni.

Le connessioni con la sicurezza sono fin troppo evidenti.

Il termine "Ecomafia" è entrato a pieno titolo nel dizionario della lingua italiana: "Ecomafia (comp. di eco e mafia, 1994) s.f. – Settore della mafia che gestisce attività altamente dannose per l'ambiente come l'abusivismo edilizio e lo smaltimento clandestino dei rifiuti tossici." - Lo Zingarelli 1999, e sottolinea come i fenomeni di aggressione ambientale restino di estrema attualità. Il Governo ed il Parlamento italiano stanno predisponendo la riforma del Codice Penale con l'introduzione del titolo VI bis concernente i reati contro l'ambiente, per cui saccheggiare impunemente il territorio, inquinare le falde idriche e i corsi d'acqua e trafficare in rifiuti diventerà un delitto, sebbene già il D. Lvo. 22/97 recante " Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" e il D. Lvo. 152/99 recante " Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato ai nitrati provenienti da fonti agricole", abbiano di fatto introdotto pesanti sanzioni per lo smaltimento illegale dei rifiuti e l'inquinamento delle acque.

Ma l'emergenza permane: tutte le Regioni dell'Obiettivo 1 sono commissariate per l'emergenza rifiuti o per l'emergenza idrica ovvero abbisognano di interventi di bonifica e di ripristino ambientale dei siti inquinati.

Dai rapporti forniti dalle Autorità ambientali nazionali si evince come lo Stato spenda annualmente non meno di 1500 miliardi per interventi in campo ambientale, compresa la riparazione dei guasti causati da imprenditori senza scrupoli e dalle organizzazioni criminali.

L'attività di contrasto delle Forze dell'Ordine è pressante ma spesso è resa più difficile dalla poca visibilità dello stato iniziale del reato ambientale (per es. interrimento abusivo di rifiuti tossici o tossico-nocivi, estrazioni non autorizzate di inerti e così via), che spesso ne comporta l'individuazione a stadio avanzato, con successivi problematici interventi e di valutazione dei reali effetti di degrado raggiunti e di quantificazione dei costi necessari al ripristino o alla bonifica. Pubbliche istituzioni, Enti locali e Associazioni ambientaliste, come Legambiente, concordano ormai univocamente sulla necessità di "tecnologie avanzate per le attività di monitoraggio e vigilanza, preparazione specifica del personale, adeguamento dei sistemi di comunicazione e gestione dati". Si tratta, quindi di fornire "risposte indispensabili alla richiesta di soccorso dell'ambiente; tutte di carattere tecnologico e informativo, che si presentano perfettamente in linea, ad esempio, con il ruolo e le attività svolte negli Stati Uniti dalle strutture tecniche (come il National Enforcement Investigation Center of Denver, Colorado) e da quelle investigative (come la Criminal Division dell'Epa).

Il progetto contenuto nel presente P.O. risulta dall'elaborazione di proposte specifiche analizzate nell'ambito del Tavolo tecnico coordinato dall'Arma dei Carabinieri, nella cui articolazione figura un Nucleo specializzato in materia, e contempla azioni scaturenti dall'esperienza istituzionale del Corpo Forestale dello Stato e dalla compartecipazione della sezione specialistica della Guardia di Finanza, oltre a recepire le istanze provenienti dal partenariato istituzionale e socio-economico.

2.3. RISORSE CULTURALI E SICUREZZA

Una strategia volta alla tutela, valorizzazione, gestione e fruizione delle risorse culturali è in grado certamente di costituire condizioni di sviluppo economico diffuso¹¹ che veda quale elemento trainante il *turismo culturale* con i connessi significativi effetti occupazionali.

In tale contesto, la sicurezza delle aree archeologiche, dei complessi museali e di quelli monumentali adibiti ad archivi e biblioteche, assume rilievo prioritario; inoltre, la loro tutela si presenta particolarmente complessa e delicata, se si considera che tali beni devono, per una utilizzazione ottimale sia sotto l'aspetto economico che culturale, essere concessi alla fruizione più ampia possibile del pubblico.

Un intervento in materia di sicurezza per la tutela delle risorse culturali del Mezzogiorno d'Italia, nel quadro della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 è stata vigorosamente sostenuta dal Ministero per i beni e le attività culturali che ha presentato un ventaglio di proposte, ampiamente recepite.

Nel settore, inoltre, opera un Nucleo specializzato dell'Arma dei Carabinieri e uno della Guardia di Finanza.

2.4. RISORSE UMANE E SICUREZZA

Tra le esigenze maggiormente sentite ed esplicitate, nel quadro di quella che è stata definita "Nuova Programmazione", e formulate nel rapporto Orientamenti PSM per quanto concerne l'Asse III, vi è la necessità di:

- ridurre progressivamente le aree di emarginazione e di esclusione sociale e culturale attraverso interventi (di riduzione della dispersione scolastica e formativa, di lotta all'analfabetismo di ritorno, di offerta di percorsi integrati di orientamento, di capacità di autopromozione, di

¹¹“Tutelare, difendere e valorizzare(...) le ricchezze materiali e culturali significa rispettare prima di tutto noi stessi. La memoria della nostra civiltà, proiettandone i valori nel futuro...” Massimo D'ALEMA, discorso di insediamento alla Camera, cit.

promozione di imprese sociali, ecc.) a favore di individui che attualmente risultano emarginati ed esclusi e di quelli, soprattutto giovani e giovanissimi, che vivono in contesti o in condizioni che ne potrebbero determinare l'emarginazione o l'esclusione futura;

- favorire l'integrazione culturale, sociale e produttiva dei gruppi svantaggiati, in particolare degli immigrati.

Queste note sarebbe già sufficienti, oltre che a sancire la necessità di una interconnessione operativa con la molteplicità di soggetti (Pubblica Istruzione, Affari Sociali, Pari Opportunità, Volontariato, ecc...), a sottolineare l'esigenza di un profilo mirato alla sicurezza (intesa nel senso più ampio di prevenzione ed intervento sociale); ma, per quanto concerne molti territori delle Regioni comprese nell'Obiettivo 1, la coerenza dell'intervento settoriale viene soprattutto enfatizzata *dallo stratificarsi di gravi forme disgreganti che ha favorito il consolidarsi di una economia criminale (...) che necessita per prosperare del perpetuarsi di una cultura di rassegnata sfiducia nei confronti delle Istituzioni.*¹²

Estendere la c.d. "cultura della legalità" consentirà di migliorare enormemente le capacità di fruizione delle opportunità di sviluppo da parte degli individui, liberando iniziative, risorse ed intelligenze ed elevando pertanto i livelli occupazionali.

2.5. SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO E SICUREZZA

La connessione, giustamente sottolineata, tra sistemi locali di sviluppo e territorio, ove il territorio è vissuto come rilevante punto di accumulazione e valorizzazione dei fattori immobili di sviluppo, postula l'esigenza di assicurare condizioni durature di crescita e di irrobustimento del tessuto produttivo e sociale, in particolare intervenendo in modo da ridurre il complesso delle diseconomie esterne che gravano sulle imprese meridionali.

Come descritto in un noto saggio¹³, il Meridione è stato in passato teatro di una crescita senza sviluppo, con un aumento significativo di redditi e di consumi ma con una struttura produttiva estremamente gracile. Questo prodotto è stato probabilmente l'effetto delle politiche pubbliche basate sull'intervento straordinario che non hanno consentito, di fatto, l'estrinsecarsi della responsabilizzazione e della mobilitazione della società locale.

Basti pensare che la distribuzione territoriale delle piccole e medie imprese italiane è caratterizzata dalla presenza di distretti industriali. Questo modello produttivo ha suscitato ovunque interesse per la capacità di coniugare concorrenza e cooperazione. La competizione deriva dalla contiguità, anche territoriale, che favorisce l'osservazione delle scelte del concorrente e dal desiderio di affermazione e di primato in ambito ambientale; la cooperazione ha invece origine dal fatto che le zone distrettuali si caratterizzano per l'alto sviluppo della cosiddetta "società civile", i cui principi risalgono talvolta fino all'età dei Comuni. Buona amministrazione locale, diffuso associazionismo, spirito civico, collaborazione tra enti pubblici e privati: tutti elementi che possono compendiarsi in "sicurezza sociale, sicurezza pubblica e cultura della legalità". Tutto questo caratterizza, in misura più o meno evidente, gli oltre 200 distretti industriali italiani. Nell'intero meridione se ne contano, a fatica, meno di quindici.

Appare evidente la necessità di riprodurre, in ambito meridionale, le condizioni che determinarono nel resto del Paese l'insorgere dei distretti industriali. In tale quadro va considerato, in primo luogo, la portata della programmazione negoziata, introdotta¹⁴ dalla Legge n.662 del 23.12.96 art 2, comma 203, punto f) e disciplinata dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997, che ha avviato nuovi strumenti operativi, quali i Patti Territoriali e i Contratti d'Area, finalizzati, mediante l'accordo tra

¹² Rapporto interinale per il profilo "Sicurezza"

¹³ Triglias C. "Sviluppo senza autonomia"

¹⁴ Più precisamente, l'istituto della programmazione negoziata ha trovato origine nel decreto legge 8 febbraio 1995 n. 32 recante "disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni delle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno" ma è stato solo con la citata L. 662 che sono stati definiti denominazione e contenuto degli accordi riconducibili alle misure per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo.

rappresentanti dei lavoratori, datori di lavoro, amministrazioni centrali e locali e altri soggetti interessati, ad accelerare lo sviluppo in determinate “aree di crisi” definite, per i contratti d’area, con apposito DPCM. La concertazione tra le parti sociali e le amministrazioni locali prevista da questi nuovi strumenti stimola la cooperazione, apporta trasparenza nelle decisioni, impegna i contraenti all’attuazione dei programmi, anche se, a causa di una non lieve farraginosità, molti imprenditori sembrano preferire la via della legge n.488 del 1992. La programmazione negoziata ha tuttavia un interesse duplice, sia di aiuto finanziario mediante i contributi indicati dal CIPE, sia di strumento metodologico per coniugare insieme dette risorse con quelle che dovranno essere attratte dal potenziamento dei servizi e dal perfezionamento delle procedure. In detto contesto, appare del tutto consequenziale, sul piano logico, che nella sottoscrizione del Contratto d’Area o del Patto territoriale sia previsto, per le aree del Mezzogiorno, un “Protocollo per la Legalità”, inteso come impegno generalizzato di tutti i soggetti interessati, coordinati dal Ministero dell’Interno tramite il Prefetto, a contribuire alla soddisfazione del bisogno, primario per lo sviluppo, della sicurezza sul territorio.

2.6. CITTÀ E SICUREZZA

Come chiaramente espresso dall’elaborato *Orientamenti*,¹⁵ “puntare sul rafforzamento dei centri urbani ha tre principali significati nella strategia complessiva del programma: a) consolidare e migliorare l’offerta di servizi alle famiglie e alle imprese a supporto della residenza e delle attività produttive; b) rafforzare la capacità del territorio di relazionarsi con l’esterno e attrarre investimenti in settori innovativi; c) aumentare il livello di coesione sociale intorno a un comune patrimonio di regole di convivenza civile che producano integrazione, senso di appartenenza e fiducia reciproca. Quest’ultimo aspetto, continua quello che può essere definito il testo base per la presente programmazione, “è rilevante sotto due punti di vista: contenere il degrado sociale e ridurre il rischio di deterioramento delle relazioni e delle forme di marginalità/illegalità/criminalità diffusa; reimmettere nei circuiti di vita civile e produttiva fasce di popolazione che si trovano in condizione di esclusione o sulla soglia dell’emarginazione”

2.7. RETI E NODI DI SERVIZIO E SICUREZZA

Il sesto asse individuato dalla delibera Cipe del 14 maggio 1999 ricalca sostanzialmente il quinto della programmazione di sicurezza (“collegamenti materiali e immateriali”) concernendo di fatto il rafforzamento di tali collegamenti “a livello locale con le reti nazionali, al fine di agevolare i flussi di merci, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno... nonché l’innovazione dei metodi gestionali delle reti materiali e immateriali.”

Sia quando si tratti di collegamenti fisici o “materiali” sia quando si faccia riferimento alle reti telematiche e altre di tipo “immateriale”, la necessità di considerare, quale priorità assoluta, l’elemento della sicurezza è stato ribadito in numerose occasioni.

Presidiare un territorio, anche garantendo così la più assoluta e perfetta delle tutele, senza assicurare altrettanta sicurezza nei collegamenti che detto territorio ha e deve necessariamente avere col resto del mondo, potrebbe significare blindarlo e ghettizzarlo senza aprirlo allo sviluppo.

Sia per quanto concerne le reti materiali (autostrade, ferrovie, ecc.) sia quelle immateriali, la Polizia di Stato ha tra le sue articolazioni “Specialità “dedicate.

¹⁵ Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006.

3. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA RISPETTO AI LUOGHI

3.1. POLITICHE SETTORIALI E POLITICHE TERRITORIALI

Il presente capitolo persegue due obiettivi solo apparentemente distinti. Il primo è di fornire un quadro, sommario ma sufficientemente preciso, dell'andamento della criminalità nelle singole regioni meridionali¹⁶, rincorrendo non tanto l'aggiornamento del dato quanto la sua coerenza e consolidata presenza; il secondo è di offrire alcuni spunti di analisi innovativi sull'immagine settoriale che ogni singola regione proietta, all'interno e all'esterno dei propri confini, per quanto concerne il peculiare rapporto con la legalità e le politiche territoriali che ne conseguono. Per quanto concerne il dato statistico, esso si basa naturalmente su fonti ufficiali, sia interne che esterne al sistema deputato al contrasto della delittuosità. La loro elaborazione, tuttavia, presenta un ventaglio di problemi di interpretazione maggiore rispetto a quelli che tipicamente si trova a dover affrontare chi utilizza tali fonti. Gli studiosi di statistica criminale distinguono, al riguardo, tra una "criminalità apparente" e una "criminalità sommersa". La criminalità apparente o ufficiale viene definita come quel sottoinsieme del complesso delle violazioni del codice penale di cui i terminali del controllo sociale sono venuti a conoscenza (per denuncia della vittima o per azione delle Forze di Polizia) mentre la criminalità "sommersa" è costituita da quel numero di reati effettivamente commessi ma mai registrati. Evidentemente solo la criminalità apparente è oggetto di studio statistico, tuttavia la reale entità del sommerso è avvertita dalla sensibilità della pubblica opinione e contribuisce a determinare l'effettiva immagine del contesto territoriale, determinando il reale senso di in/soddisfazione della cittadinanza e le relative politiche locali di settore. Anche questo secondo ambito dovrebbe pertanto essere adeguatamente esplorato.

3.2. LA SICUREZZA E LA SICILIA

Questa regione ha rappresentato un esempio eclatante di interrelazione tra criminalità organizzata e mancato sviluppo economico e sociale. Molti osservatori ritengono che essa si collochi al primo posto per gravità della situazione della criminalità organizzata che, come noto, caratterizza in maniera significativa altre tre regioni (Calabria, Campania e Puglia). Tale triste primato nasce, in primo luogo, dalla consolidata e notoria presenza di "Cosa Nostra" che, nella letteratura e nell'immaginario collettivo dei non addetti ai lavori, si identifica sovente con la mafia *tout court*. In verità, all'interno dell'Isola, la situazione specifica della presenza criminale si presenta estremamente articolata. Forti e radicate presenze si registrano nella provincia di Palermo, Trapani e in gran parte delle province di Caltanissetta e Agrigento mentre segnali di preoccupante espansione si rilevano nelle province di Catania, Siracusa e Ragusa, in particolare a Vittoria. Peraltro neppure le province di Enna e Messina possono ritenersi indenni dal fenomeno¹⁷

¹⁶ Appare innegabile – ancor prima di sviluppare una articolata disamina sul rapporto tra sottosviluppo e criminalità, che sarà oggetto di un seguente paragrafo – che la presenza di criminalità organizzata sul territorio abbia una incidenza diretta sullo sviluppo del Mezzogiorno. Tale incidenza, come chiarisce molto bene il rapporto Censis "Gli ostacoli allo sviluppo del Mezzogiorno" – si manifesta però con modalità complesse. Tutte le analisi effettuate, tuttavia, smentiscono l'esistenza di un semplice rapporto causa-effetto tra sottosviluppo e crimine organizzato. Ne è una riprova il fatto che sono presenti, anche nel Mezzogiorno, realtà a basso sviluppo, come Basilicata e Sardegna, che però non hanno visto sorgere organizzazioni criminali paragonabili a quelle siciliane, campane o calabresi; per contro, la Puglia, che è senz'altro una delle regioni che ha manifestato nel recente passato una buona vitalità economica, ospita in alcune sue province una organizzazione come la sacra corona unita. Rimane – conclude il rapporto – il fatto che laddove il crimine organizzato è maggiormente diffuso, esso si associa sempre ad un basso livello di sviluppo e viceversa, non vi è crescita economica e sociale in presenza di elevati livelli di criminalità organizzata.

¹⁷ "Saltano, in base a queste considerazioni – si può leggere nell'ottimo Rapporto "Sicurezza e Legalità per un nuovo ciclo di sviluppo del Mezzogiorno – tutte le tradizionali dicotomie territoriali tra Sicilia "greca" e Sicilia "fenicia" e tra zone intaccate e zone indenni, Per usare un termine dialettale, non esistono più province "babbe". Non ci sono santuari, non ci sono paradisi: organizzazioni di stampo mafioso sono state individuate in tutte le province dell'Isola." Considerazione sicuramente esatta ma che non esclude la diversa intensità del fenomeno sul territorio siciliano.

Tuttavia, non mancano elementi di ottimismo. Le Forze dell'Ordine, in stretta collaborazione con una magistratura particolarmente attenta ed impegnata, hanno concluso operazioni importanti causando un forte depotenziamento delle cosche palermitane e lo smantellamento della "commissione" guidata dai Corleonesi. Gli stessi indici di delittuosità, relativi al 1997, dimostrano sensibili flessioni nei delitti più tipici (omicidi – 27,22 rapine –20,76 furti –1,05 associazioni ex art.416bis –24,62 Vedi tabella nr.3).

Tutti i descritti risultati, pur affiancati da una grande mobilitazione civica, non sono ancora riusciti a rimuovere definitivamente la consolidata immagine della Sicilia quale "terra madre della mafia". Queste e altre considerazioni hanno indotto la Regione Siciliana a redigere un proprio "progetto sicurezza" che si pone in un quadro di complementarità col presente P.O. pervenendo perfino, in una quasi totale coincidenza di vedute, a sovrapporsi per alcuni aspetti.

Scrivono la Presidenza della Regione Siciliana: "...in una economia che impone una visione europea, l'impegno verso lo sviluppo va misurato in termini di competitività tra aree regionali anche assicurando condizioni di parità tra imprese che operano in Sicilia e le imprese del resto dell'Unione europea nel campo della sicurezza e della legalità. La Sicilia è sicura: "per diffondere questo messaggio la Regione intende attivare un'attenzione peculiare sui temi della sicurezza come complemento della sua funzione istituzionale, destinando un sovrappiù di attenzione ed utilizzando gli strumenti istituzionalmente destinati a tali finalità senza sovrapporsi alle competenze statali." A conferma di queste asserzioni, anche nel corso dell'incontro¹⁸ con l'Amministrazione pilota per il profilo sicurezza, la Regione Siciliana ha ribadito una particolare attenzione e disponibilità ad un diretto impegno, in particolare nella tutela delle aree industriali, ambientali e culturali.

3.3. LA SICUREZZA E LA SARDEGNA

L'insularità è caratteristica talmente pervasiva e condizionante la realtà socioeconomica di un territorio che l'Unione Europea la riconosce esplicitamente come svantaggio per lo sviluppo (emendamento all'art. 130a del Trattato).

Tale caratteristica marca, sotto la quasi totalità degli aspetti, la condizione della regione Sardegna, non solo per i profili strutturali e macroeconomici (maggior costo dei trasporti, energetico, minori disponibilità idriche, minore disponibilità di forze di lavoro qualificato) ma anche sociali e culturali. Una certa insularità emerge pertanto anche nel rapporto tra Sardegna e criminalità e gli indicatori di delittuosità appaiono in verità atipici anche rispetto alle restanti regioni italiane dell'obiettivo 1. Gli omicidi che nel 1997 sono stati in Italia 863, con un quoziente per 100mila abitanti pari all'1.52, sono stati in Sardegna ben 36, con una media per 100mila abitanti pari al 2,17, per contro le rapine gravi scendono al 4,59 contro il 15.78 del dato nazionale (vedi tabella n.4). I sequestri di persona sono ancora un quarto dell'intero ammontare del Paese (ma il delitto è ormai statisticamente rarissimo), l'abigeato è ancora molto comune mentre in tutto il 1997 in Sardegna non si è avuta una sola denuncia per associazione ex art.416 bis (un solo caso nell'anno precedente).

3.4. LA SICUREZZA E LA CALABRIA

Tutti gli studi sulla regione calabrese individuano gravi carenze nei settori infrastrutturali: insufficienza della rete dei trasporti, indisponibilità di aree attrezzate, carenza di formazione professionale nella manodopera, burocrazia ipertrofica¹⁹. Tutti questi ostacoli, certamente rilevanti, sono resi ancor più gravi dall'inefficienza di molte amministrazioni locali e dalla presenza radicata

¹⁸ Nel corso dell'incontro è stata esaminata la possibilità di contrastare adeguatamente la presenza di gravi delitti quali l'usura, il racket delle estorsioni e l'inquinamento degli appalti pubblici. L'Amministrazione pilota, preso atto dell'esistenza sul territorio siciliano di numerose organizzazioni antiracket ed antiusura nascenti dalla società civile, si è dichiarata disponibile a procedere con specifici moduli operativi, in stretta collaborazione col Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antiracket, in aderenza alle iniziative regionali e alla attuale legislazione. Per quanto concerne poi la trasparenza negli Appalti, l'iniziativa regionale di uno specifico "Osservatorio" potrebbe essere armonizzata con quella nazionale descritta nel presente P.O.

¹⁹ Di tali carenze fa cenno anche il Rapporto interinale prodotto dalla Regione Calabria.

del crimine organizzato. Peculiarità della patologia calabrese è proprio il carattere pervasivo della attività della 'ndrangheta, capace di infiltrarsi in ogni settore dell'economia. Sono tre le tipologie di reati cui si dedica principalmente la mafia calabrese: le estorsioni (talvolta, in verità sempre meno frequentemente, mediante sequestro di persona), il traffico di stupefacenti e quello di armi. Recentemente sembra sempre più attiva nei settori dell'usura e nei condizionamenti negli appalti e nei subappalti. Particolarmente rilevante sarebbe la presenza della 'ndrangheta nei settori dell'edilizia e della grande distribuzione commerciale. Nel 1997 sono state denunciate per associazione mafiosa ben 370 persone.

Gli indici di criminalità (tabella n. 5) individuano un coefficiente per 100mila abitanti alla voce "omicidi" di 4,81 per l'anno 1997 contro una media nazionale che si attesta appena intorno all'1,51. Anche le estorsioni (12,26) sono oltre il doppio della media italiana (5,87) per 100mila abitanti. Gli incendi dolosi (delitto tipicamente "persuasivo" rivolto prevalentemente contro gli operatori economici) sono addirittura 42,8 per 100mila abitanti contro il solo 15,16 della media nazionale.

3.5. LA SICUREZZA E LA BASILICATA

Pur stretta tra Calabria, Campania e Puglia (tutte Regioni caratterizzate da forte presenza criminale) la Basilicata, con i suoi seicentomila abitanti, potrebbe sembrare un'isola felice, priva di fenomenologie criminose di tipo organizzato. Tuttavia, almeno come area di transito, anche questa regione è oggetto di interesse da parte della criminalità e il fenomeno è destinato ad incrementarsi in relazione allo sviluppo dell'industria estrattiva petrolifera, di quella automobilistica e di quella turistica.

Anche questa regione è pertanto interessata ad incrementare i livelli di sicurezza soprattutto nell'ambito ambientale, settore questo in cui la Regione ha già predisposto, unica fino a questo momento, uno specifico "Osservatorio" regionale che potrebbe diventare, anche nel quadro della presente programmazione, un esempio esportabile. Gli indici di criminalità sono (tabella n 6) attualmente tra i più bassi del meridione.

Nella riunione tecnica che la Regione Basilicata ha effettuato con l'Amministrazione pilota per il profilo sicurezza si è registrata ampia disponibilità a recepire il programma nazionale con riferimento alle specificità locali.

3.6. LA SICUREZZA E LA CAMPANIA.

L'esigenza di incrementare i livelli di sicurezza in Campania appare indiscussa, essendo l'immagine della situazione della sicurezza pubblica in questa regione indissolubilmente legata, nel quadro offerto dai mass-media, alla presenza della camorra. In realtà altrettanto grave, almeno in alcune province, è la diffusione capillare di manifestazioni di microcriminalità e di devianza (prostituzione, tossicodipendenza) mentre esistono capoluoghi (quali Avellino e Benevento) che presentano indici di delittuosità assai meno gravi di quelli espressi dalla media regionale. Non a caso queste ultime due province mostrano taluni indicatori, in termini di sviluppo economico, sicuramente più confortanti rispetto a quelli espressi dalle aree a forte presenza delinquenziale (Caserta, Napoli). Quella campana è pertanto una realtà tutt'altro che omogenea. Lo stesso fenomeno camorristico si presenta differenziato nella sua operatività delinquenziale e nella sua infiltrazione nell'economia legale, rilevante in taluni settori e poco presente in altri.

L'importanza dello sviluppo della legalità in Campania è comunque tale che lo stesso Rapporto interinale regionale indica questo obiettivo come "la prima priorità" che va perseguita "attraverso un insieme ampio di strumenti di natura culturale, economica, sociale ma anche repressiva"²⁰.

Gli indici di criminalità (vedi tabella n.7), relativi al 1997, indicano una preoccupante presenza di omicidi volontari (3,24 per 100mila ab contro l'1,51 della media nazionale) degli scippi (158,10 contro il 64,92 della m.n.) delle estorsioni (9,02 contro il 5,87 della m.n.). Le persone denunciate per associazione ex art. 416 bis sono state, nel corso dell'anno, ben 777.

²⁰ Rapporto interinale regionale della Regione Campania per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Grave appare, come indicato da importanti documenti ufficiali, la situazione della criminalità minorile, che rileva la costante trasmigrazione di elementi della c.d. microcriminalità nelle fila di clan camorristici e molte delle storie personali degli affiliati ai clan confermano il rapporto esistente tra devianza minorile e crimine organizzato.

Anche con la Regione Campania si è avuto modo di effettuare una riunione tecnica che ha evidenziato la piena disponibilità di quella Amministrazione regionale a recepire, per quanto compatibile, il programma nazionale di sicurezza.

3.7. LA SICUREZZA E LA PUGLIA

L'interesse della criminalità per questa Regione è determinato soprattutto dalla sua posizione geografica che ne fa il ponte di approdo e di transito ideale per le merci di contrabbando (tabacco, droga, armi) che arrivano dal Medio Oriente e dai Balcani. A queste attività "storiche" si è aggiunta recentemente quella della immigrazione clandestina, gestita in cooperazione tra la criminalità pugliese e quella d'oltre Adriatico. La stessa criminalità organizzata, un tempo quasi una colonia²¹ di quelle più antiche e titolate, ha assunto negli ultimi tempi caratteri propri (la "sacra corona unita") anche se in maggioranza mutuati dai fratelli maggiori.²²

Gli indici di criminalità (tabella n. 8) sono ormai in linea con quanto espresso. Superiori alla media nazionale sia per quanto concerne gli omicidi (2,02 per 100mila abitanti nel 1997, contro una media del 1,51) le estorsioni (9,99 per 100mila abitanti contro la media nazionale del 5,87) ed i denunciati per associazione mafiosa (15,59 contro la media del 5,40).

La Regione Puglia – che sperimenta da tempo intense forme di collaborazione con l'Amministrazione pilota per il profilo sicurezza, finalizzate al contrasto all'immigrazione clandestina nel quadro di specifici P.I.C. "Interreg" – ha ribadito, in una specifica riunione tecnica, la più ampia disponibilità verso il programma nazionale di sicurezza.

3.8. LA SICUREZZA E GLI ENTI LOCALI

Il rapporto tra Amministrazioni Comunali e sicurezza non è da dimostrare, in quanto già formalizzato da disposizioni legislative e da talune prassi consolidate. In tale contesto intensa è stata la collaborazione con l'Associazione Nazionale Comuni d'Italia che ha consentito di evidenziare l'attuale portata di problematiche comuni in materia di discariche abusive e di vigilanza per la repressione di crimini ambientali, lotta all'abusivismo edilizio, tutela archeologica e paesaggistica, gestione dell'immigrazione clandestina, diffusione della cultura della legalità.

Di particolare rilevanza per i Comuni è la gestione dei mercati alla produzione (mercati di prodotti ortofrutticoli ed ittici) sui quali, in talune zone del meridione, è basata l'intera economia locale.²³ Tali ambienti infatti sono spesso teatro di attività illecite, anche connesse alla criminalità organizzata, che influiscono sensibilmente sull'andamento merceologico e soprattutto sulle varie fasi di commercializzazione del prodotto.

²¹ Vedi, al riguardo, Luciano VIOLANTE, *Non è la Piovra*, Torino, Einaudi, 1994 pag.113.

²² Una certa "leggenda" vuole che la Sacra Corona Unita sia nata, il giorno di Natale del 1981, in una cella del carcere di Bari, ad opera del detenuto pugliese Giuseppe Rogoli, protetto e battezzato dal capobastone 'ndrangatista calabrese, Umberto Bellocco. Vedi al riguardo CUSANO e INNOCENTI, *Le organizzazioni criminali nel mondo*, Editori Riuniti, 1996.

²³ ANCI "le risorse per lo sviluppo produttivo locale, anche nelle zone non urbanizzate, e relativa promozione imprenditoriale". Contributo alla programmazione di sicurezza nel quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

	<i>RAPINE</i>	<i>ESTORSIONI</i>	<i>ASSOCIAZIONI ART. 416 BIS</i>	<i>DENUNCIATI ART. 416 BIS</i>	<i>TOTALE GENERALE DELITTI</i>	
Tabella 2 - ITALIA						
1996	1,65	54,68	6,72	0,32	4,78	4240,56
1997	1,51	57,57	5,87	0,25	5,40	4271,65
VAR. %	-8,48	5,29	-12,65	-21,88	12,97	0,73
Tabella 3 – Sicilia						
1996	3,58	103,20	11,80	1,29	22,78	3630,80
1997	2,61	96,79	11,52	0,98	23,66	3717,10
VAR. %	-27,09	-6,21	-2,37	-24,03	3,86	2,38
Tabella 4 – Sardegna						
1996	2,53	29,08	4,65	0,06	0,06	3779,80
1997	2,17	29,02	5,37	0,00	0,00	3780,70
VAR. %	-14,23	-0,21	15,48	-100,00	-100,00	0,02
Tabella 5 – Calabria						
1996	4,95	38,32	11,64	1,06	24,72	2719,20
1997	4,81	39,19	12,26	1,39	17,79	2734,80
VAR. %	-2,83	2,27	5,33	31,13	-28,03	0,57
Tabella 6 – Basilicata						
1996	0,30	7,69	8,18	0,33	4,58	1888,20
1997	1,31	11,45	6,05	0,16	6,38	1883,90
VAR. %	336,67	48,89	-26,04	-51,52	39,30	-0,23
Tabella 7 – Campania						
1996	3,57	132,54	9,86	0,74	9,53	4016,00
1997	3,24	149,32	9,02	0,51	13,61	4551,30
VAR. %	-9,24	12,66	-8,52	-31,08	42,81	13,33
Tabella 8 – Puglia						
1996	1,80	46,76	10,95	0,30	5,78	3707,20
1997	2,02	49,49	9,99	0,42	15,59	3094,00
VAR. %	12,22	5,84	-8,77	40,00	169,72	-16,54
Tabella 9 – Molise						
1996	0,30	6,33	4,82	0,00	0,00	1988,61
1997	0,90	10,84	8,43	0,60	4,22	2062,11
VAR. %	200,00	71,25	74,90	600,00	4220,00	3,70

4. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA IN RELAZIONE ALLE VARIABILI DI ROTTURA

Qualsiasi “politica per la sicurezza” indirizzata allo sviluppo economico e sociale di un contesto territoriale, non può, per sua intrinseca natura, essere rivolta alla mera compensazione dei divari tramite trasferimenti di risorse. Perfetta appare pertanto la compatibilità con l’impostazione programmatica dei fondi comunitari.

Tutta la Nuova Programmazione è stata definita infatti una “politica di missione”, in sintonia con i principi indiscussi richiamati nel noto Rapporto sul Mezzogiorno richiesto dalla Commissione Bilancio della Camera dei deputati,²⁴ ossia a forte motivazione strategica e culturale, chiaramente mirata negli obiettivi, capace di orientare la parte più ampia delle risorse finanziarie disponibili, in grado di realizzare una vera e propria “rottura” degli attuali equilibri di stagnazione, delle attuali condizioni di non lavoro o di sottolavoro²⁵

La programmazione di sicurezza si caratterizza *in re ipsa* per la forte motivazione strategica e culturale e come sarà possibile evincere nella tabella di comparazione tra misure specifiche, variabili di rottura e risultati perseguibili, si ritiene che essa possa determinare positivi elementi di sostegno sia alla capacità di esportare che alla capacità di attrazione di consumi turistici, alla partecipazione della popolazione locale al mercato del lavoro e in particolare del lavoro regolare, alla capacità di sviluppo dei servizi sociali e alle condizioni di legalità e coesione sociale.

Conseguenzialmente, oltre la riduzione degli indici di delittuosità (indicatore principale di impatto diretto) il programma potrà essere valutato sugli indicatori concernenti i tassi occupazionali (incremento lavoro regolare/decremento lavoro sommerso), fatturato esportazioni, consumi dei non residenti, indicatori connessi di disagio sociale (abbandono scolastico, tossicodipendenza, criminalità minorile).

²⁴ Il documento, del febbraio 1999, è stato definito “la base di partenza” della nuova programmazione dei fondi strutturali, in tutte le riunioni organizzate nelle Regioni obiettivo 1.

²⁵ Orientamenti, cit, pag.10

5. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA IN RAPPORTO AI PROFILI TRASVERSALI INDIVIDUATI

5.1. I PROFILI TRASVERSALI ILLUSTRATI NEL DOCUMENTO “ORIENTAMENTI PSM”

Il quadro generale della programmazione dei fondi strutturali europei per il prossimo settennio deve far riferimento a quattro particolari profili che presentano natura trasversale ad ogni tipologia di interventi. Si tratta del profilo delle politiche del lavoro, delle pari opportunità, dell'ambiente, dell'agricoltura e sviluppo rurale e infine della internazionalizzazione del territorio meridionale. Sarà compito di questo capitolo far emergere la portata di tale trasversalità anche all'interno del settore sicurezza, così come si è inteso descrivere l'analogia trasversalità di quest'ultimo profilo all'interno degli assi individuati.

La disamina dell'intrecciarsi di tali tematiche non ha solo motivazioni sistematiche; dal dispiegarsi di tali correlazioni sarà infatti agevole verificare la coerenza della progettualità in esame e fissare linee metodologiche anche riferibili ad altri soggetti.

5.2. LA SICUREZZA E LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

L'andamento modesto dell'offerta di lavoro nel nostro Paese, in particolare nel Mezzogiorno, è argomento troppo vasto e troppo analiticamente e compiutamente discusso in ben più specifici documenti programmatici per trovare in questa sede una trattazione originale. Tuttavia la problematica, nei suoi rapporti con i profili di sicurezza, merita almeno due osservazioni. La prima concerne l'interesse complesso che vi è alla base di un forte emergere del lavoro regolare che soppianta il diffuso sommerso. Copiosa pubblicistica ha già stimato il notevole peso del sommerso nell'economia italiana e nelle regioni meridionali in particolare. I dati di Contabilità nazionale indicano nel 22% il tasso di irregolarità media riferito al 1996, ma nel Mezzogiorno il fenomeno supera certamente il 33%, con valori drammaticamente alti in Calabria (45% degli occupati). In questa sede l'interesse per l'effetto distorsivo che il fenomeno del sommerso crea sotto il profilo della fiscalità, degli effetti contributivi e di mercato non sorge tanto da valutazioni economiche quanto dalla considerazione che esso rappresenta un classico contesto di illegalità in cui si innestano e traggono nutrimento fenomenologie che, a loro volta, in una dinamica viziosa, contribuiscono a modificare negativamente il quadro sociale. Anche dal progressivo sviluppo del lavoro sommerso trova origine il diffuso sentimento di "impotenza e vacuità delle regole" che è l'humus da cui può scaturire, con la contestuale presenza di altre condizioni, l'opzione per l'illegalità.

La seconda considerazione che deve brevissimamente essere esposta in materia di contrasto al lavoro sommerso concerne la situazione di "stato di necessità" che caratterizza la forza lavoro interessata, compressa da un potere contrattuale molto limitato o addirittura assente e da misure di sicurezza antinfortunistiche, specialmente nel settore edilizio, certamente insufficienti. In questa area grigia prosperano fenomeni di sfruttamento aventi carattere delinquenziale e che hanno la loro più nota espressione nel caporalato che affligge il mondo agricolo.

5.3. LA SICUREZZA E IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI PARI OPPORTUNITÀ

I tassi di disoccupazione femminile, che a livello nazionale sono già al 13%, nel Mezzogiorno italiano raggiungono entità statisticamente molto più modeste se comparate con qualsiasi altra realtà europea. Si riconferma, anche per il recente passato, il quasi totale estraneamento dal mercato del lavoro di una fascia di popolazione, quella femminile, che in questi contesti socioculturali ed economici svolge una funzione insostituibile di coesione familiare e sociale e che spesso è in prima linea, nonostante livelli di scolarità non sempre adeguati, in una confusa ma determinata lotta per l'affermazione di principi di legalità e di pace sociale.

Il mancato utilizzo nel mondo del lavoro meridionale di gran parte del capitale umano femminile non solo rappresenta un grave costo economico e un pesante pregiudizio per le prospettive di sviluppo delle aree in argomento ma contribuisce ad abbassare il potenziale di crescita civile

dell'intero Meridione. Un programma di sensibilizzazione pubblica alla legalità, che rappresenta una delle misure più significative della politica di sicurezza legata ai fondi strutturali comunitari, non può quindi prescindere dalla funzione sociale della donna inserita a pieno titolo nel ciclo produttivo.²⁶ Non deve essere sottaciuto inoltre che troppo spesso i tassi di disoccupazione femminile meridionale nascondono in realtà le cifre macroscopiche del lavoro sommerso e che non mancano correlazioni tra l'attività di contrasto a tipiche fenomenologie sintomatiche di illegalità diffusa, particolarmente presenti nel grande bacino dell'immigrazione clandestina, quali la prostituzione, e la necessità di assistere e sostenere la condizione di donne e minori, vittime di intimidazione, sfruttamento e violenza.

5.4. LA SICUREZZA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE ECONOMICA E CULTURALE

Pur nel contesto di un ristagno dell'attività economica, numerose piccole e medie imprese meridionali hanno avviato un processo di accumulazione e sviluppo basato sull'acquisizione di una maggiore competitività. Le esportazioni del Sud, anche grazie ad una riconquistata capacità concorrenziale, sono cresciute nel quinquennio 1992-97 del 15%, un aumento superiore a quello nazionale anche se facilitato dal fatto di partire da livelli molto più bassi. Le imprese meridionali esportatrici sono ben 18mila e hanno fatturato all'estero 39mila miliardi.²⁷

Non si tratta certamente di risultati clamorosi, tuttavia queste cifre rappresentano segnali incoraggianti sulla capacità del circuito produttivo meridionale di stabilirsi saldamente sui mercati esteri. Tale capacità va certamente esplorata fino in fondo, perché come è stato altrove sottolineato²⁸, il Sud non può fare affidamento eccessivo sulla crescita dei consumi interni ma deve necessariamente tendere alla forte espansione dei consumi dei non residenti.

Un maggior dinamismo delle imprese meridionali in questo settore appare certamente connesso alla dotazione e fruibilità di adeguate infrastrutture, soprattutto nel settore delle comunicazioni materiali e immateriali, ad una migliore immagine estera in termini di efficienza e affidabilità e ad una adeguata pubblica amministrazione. In tutti questi presupposti, il requisito della sicurezza rappresenta un elemento di grande rilievo, anche per modificare il concetto diffuso di "mafia", fenomeno delinquenziale che non deve essere confuso con la miriade di tipologie di delinquenza organizzata che prospera nel mondo. In particolare, sull'argomento delle sinergie attivabili tra sicurezza e soggetti deputati alla internazionalizzazione, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è in stretto contatto col Ministero degli Esteri e col Ministero per il Commercio con l'Estero per esaminare la possibilità di iniziative informative all'estero e di corsi di formazione in Italia rivolti non solo a tecnici della sicurezza. Inoltre, questi qualificati interlocutori hanno evidenziato come le specifiche e peculiari professionalità acquisite nel meridione del nostro Paese in materia di tutela da aggressioni di fenomenologie attinenti alla criminalità organizzata rappresenti un *know how* molto raro e sicuramente, nell'attuale quadro di globalizzazione del crimine, esportabile verso altri Paesi.

5.5. LA SICUREZZA E L'AMBIENTE

E' noto che le associazioni criminali - a prescindere dalle singole particolarità, dagli assetti organizzativi localmente adottati e dai mutamenti comportamentali che periodicamente possono essere determinati da specifiche contingenze di tempo e di luogo - appaiono caratterizzate da alcuni aspetti di comune pertinenza quali, tra gli altri, lo stabile controllo del territorio. In particolare, l'elemento "rurale" conserva tuttora una assoluta priorità concettuale in gran parte della cultura delinquenziale del meridione.

²⁶ L'attenzione particolare da rivolgere alla pari opportunità uomo donna costituisce un obbligo sulla base del trattato di Amsterdam, coerentemente con quanto previsto dall'art.41, paragrafo 2c del Regolamento quadro dei Fondi Strutturali.

²⁷ Tutti i dati utilizzati sono stati pubblicamente riferiti dal Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, nel corso del suo intervento al Centro di Solidarietà Internazionale Giovanni XXIII.

²⁸ F.BARCA, intervento al CNEL sulla Programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006.

Il potere detenuto dalla criminalità organizzata, infatti, si estrinseca prevalentemente nella misura in cui controlla “extra-ordinem” il territorio in cui opera. Tale dominio si manifesta, prioritariamente, attraverso il controllo dell’attività urbanistica ed edilizia in genere, partendo, per esempio, proprio dallo sfruttamento delle cave.

Quando le cave si esauriscono - talvolta perché si è arrivati alla falda acquifera - diventano discariche in cui vengono sotterrati rifiuti di ogni genere, compresi quelli provenienti da attività industriali (si è accertato che molti luoghi adibiti a discariche abusive sono vecchie cave dismesse prive di autorizzazione delle competenti autorità e che circa il 75% delle case abusive realizzate negli ultimi dieci anni è localizzato nel Meridione).

D'altronde la strategia di penetrazione delle organizzazioni criminali nell'economia ha subito un'evoluzione.

Rompendo i consolidati schemi che vedevano intervenire dette organizzazioni nelle attività produttive soltanto in “funzione protettiva delle aziende”, con imposizione di tangenti, controllo del mercato del lavoro, intimidazioni, finanziamenti e prestiti usurari, ovvero in funzione “ repressiva”, (attentati dinamitardi, incendi, violenze, minacce, ecc.) nei confronti di chi opponeva resistenza alle richieste estorsive, oggi queste si propongono quale “soggetto d’impresa”, presentandosi sul mercato degli appalti e dei sub-appalti con connotazioni societarie, organizzazione aziendale e mentalità manageriale.

Come bene evidenziato dai resoconti della Commissione parlamentare d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti e delle attività illecite ad esso connesse nel corso del Forum Nazionale tenutosi a Napoli lo scorso febbraio, le ditte appaltatrici vengono a cadere progressivamente nelle mani della criminalità organizzata attraverso intimidazioni o compartecipazioni economico finanziarie. Al termine del percorso l’imprenditore è nelle mani dell’organizzazione, che si avvale della sua capacità professionale e delle sue relazioni pubbliche. Tutto ciò viene in definitiva a concretizzarsi in un pesante inquinamento del mercato da attività di operatori spregiudicati che, sostenendo oneri inferiori a quelli delle imprese che operano correttamente ed eludendo quelli fiscali, attuano di fatto un’illecita concorrenza alterando il mercato economico e del lavoro.

Anche il resoconto fornito dal Rapporto Ecomafia '99 evidenzia il fenomeno in tutta la sua ampiezza: nel solo 1998 l’attività di contrasto esercitata dalle Forze dell’Ordine contro i criminali dell’ambiente o “ ladri di futuro”, secondo la nota definizione del procuratore Vigna, ha portato all’individuazione di 30.957 illeciti di natura penale e circa centomila infrazioni amministrative, che si concentrano, per il 42% dei reati relativi al ciclo del cemento e per il 40.5 % di quelli riscontrati nel ciclo dei rifiuti, nelle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, con un fatturato illegale e di investimenti a rischio che nello stesso anno ha superato i 22.000 miliardi di lire, oltre alle svariate forme illegali di traffico internazionale di rifiuti pericolosi e radioattivi.

5.6. LA SICUREZZA, L’AGRICOLTURA E LO SVILUPPO LOCALE

Come più volte sottolineato dal partenariato²⁹ socioeconomico attivamente impegnato nella predisposizione della progettualità concernente il presente profilo settoriale, il mondo della agricoltura, soprattutto nelle regioni dell’Italia meridionale, è caratterizzato da una sempre crescente domanda di nuova sicurezza. L’agricoltura è infatti particolarmente esposta alla criminalità organizzata e recentemente la recrudescenza del fenomeno ha spinto la Commissione Agricoltura del Senato ad affrontare tale tema nell’audizione del 2 marzo 1999, presente il Ministro dell’Interno, nella quale è stata sollecitata la necessità di adottare urgenti misure per arginare il fenomeno. Tra i delitti più diffusi possono essere individuati:

²⁹ Coldiretti, Confagricoltura e CIA. In particolare, il presente capitolo è basato sul contributo della Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti “La domanda di sicurezza nelle aree rurali” espressamente redatto per questo Programma Operativo da quella Organizzazione.

- L'intermediazione illecita di manodopera (cosiddetto "caporalato") che nel Mezzogiorno trova un tessuto sociale particolarmente esposto, dato l'alto tasso di disoccupazione e la mancanza di una efficiente rete di trasporti nelle zone rurali.
- Gli incendi boschivi di natura dolosa, finalizzati non solo a procurare pascolo per la pastorizia, ma, in alcune zone della Sardegna, anche per osteggiare la lavorazione del sughero che dal 1995 non riceve più aiuti dalla Cee. In altre zone (ad esempio Campania e Calabria) gli incendi dolosi alimentano gli interessi al rimboschimento.
- L'abigeato, negli ultimi tempi in forte aumento nelle regioni meridionali, che arreca notevoli danni economici alle aziende, con pesanti ricadute in settori come la macellazione ed il commercio degli animali. La criminalità organizzata riesce in tale modo a procurarsi ingenti quantità di denaro, effettuando estorsioni agli allevatori posti costantemente sotto la minaccia di furti. L'abigeato è maggiormente presente in Puglia, Basilicata (soprattutto al confine con la Puglia), Sicilia (in particolare nelle provincie di Palermo, Trapani, Caltanissetta e Agrigento) e Sardegna. L'abigeato consente inoltre un raccordo tra criminalità delle aree rurali e quelle delle aree urbane: nei centri abitati si effettua, infatti, la macellazione clandestina ed il controllo illegale dei mercati della carne.
- Estorsioni a danno degli imprenditori agricoli (furto di macchine agricole, prodotti chimici, antiparassitari e fitofarmaci, attrezzature, incendio di magazzini). Questo fenomeno scoraggia spesso l'insediamento di giovani agricoltori nelle regioni meridionali, benché ad essi siano riconosciuti aiuti nazionali e comunitari per l'avviamento dell'attività d'impresa.
- Furto di colture di pregio.
- Sofisticazione dei vini.
- Immigrazione clandestina
- Frodi sugli aiuti previsti dall'U.E. per alcune produzioni agricole.
- Controllo delle fonti di approvvigionamento idrico da parte di associazioni criminali per effettuare estorsioni agli agricoltori.
- Usura e credito agrario.

6. I PRINCIPALI ELEMENTI DELL'ANALISI DEI MEZZI IMPIEGATI E DEI RISULTATI CONSEGUITI NEI PRECEDENTI PERIODI DI PROGRAMMAZIONE

6.1. IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DELL'ADDIZIONALITÀ

Come previsto dall'art. 11 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali, per concretizzare le finalità che ne ispirano le modalità di impiego e garantire, in sostanza, un effettivo impatto economico nelle regioni in ritardo, i relativi stanziamenti non possono sostituirsi alle spese, a finalità strutturale pubbliche o assimilabili, dello Stato membro.

Tale principio, detto principio di addizionalità³⁰, determina di fatto una sorta di riserva obbligata, quantificabile nelle risorse ordinarie profuse nel precedente periodo programmatorio, a favore della spesa di investimento finalizzata alle regioni obiettivo 1.

In tal senso, quindi, la Commissione e lo Stato membro interessato stabiliscono il livello di tali spese che lo stesso Stato deve conservare nell'insieme delle sue regioni in cui si applica l'Obiettivo n. 1 nel corso del periodo di programmazione.

Per quanto riguarda il presente Programma Operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", finalizzato, attraverso l'innalzamento dei livelli di legalità, al recupero socioeconomico delle predette aree territoriali, l'impegno finanziario ordinario statale si è innanzitutto indirizzato verso l'obiettivo dell'accelerazione del processo di sviluppo territoriale e della concertazione tra le forze sociali attraverso gli strumenti della cosiddetta programmazione negoziata.

Solo attraverso i contratti d'area sottoscritti alla data del 31 dicembre 1999 sono state stanziare risorse pubbliche ordinarie per un ammontare di 3.445 miliardi e 548 milioni di lire.

Con specifico riferimento, poi, agli stanziamenti previsti per il potenziamento ordinario degli organismi deputati al mantenimento della sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza), prescindendo dai capitoli appositamente destinati alla gestione del normale funzionamento di ciascuna delle Forze di Polizia, occorre far riferimento ai seguenti settori:

- accasermamento: strutture ed infrastrutture logistiche necessarie all'alloggiamento delle risorse umane e materiali impegnate nell'attività di gestione della sicurezza;
- motorizzazione: mezzi materiali di ogni tipologia necessari alla movimentazione operativa delle Forze di Polizia;
- telecomunicazioni: sistemi e servizi informatici, impianti, attrezzature e materiali speciali telefonici, telegrafici, radiotelefonici, radiotelegrafici, radioelettrici, elettronici, televisivi, di amplificazione e diffusione sonora, reti di trasmissione dati, macchine per scrivere e da calcolo, ivi compresi i sistemi di videoscrittura, nonché attrezzature, apparati e materiali speciali per i centri operativi, meccanografici e di riproduzione.

Le risorse destinate a tale potenziamento sono previste dalla legge n. 217/1992 e sono state programmate e stanziare, in virtù delle leggi finanziarie n. 348/1998 e 488/1999, nei capitoli di spesa previsti negli esercizi relativi agli anni 1999, 2000 e 2001.

Tali stanziamenti prevedono impegni quinquennali, con una capacità di spesa fino all'anno 2005, per un importo complessivo, a valere sull'intero territorio nazionale, pari a circa 3.917 miliardi di lire.

Di tale somma occorre considerare che verranno destinati per le esigenze delle regioni Obiettivo n. 1 circa 1.175 miliardi di lire; tale impegno va considerato sempre come potenziamento ordinario, in aggiunta, quindi, a quanto con i normali capitoli di spesa ciascuna Forza di Polizia investe annualmente per la normale gestione delle attività di istituto.

³⁰ Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 9 del Regolamento CEE 2082/93 stabilisce che, per ciascun obiettivo, ogni Stato membro debba mantenere, nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche o assimilabili a finalità strutturali almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.

Occorre infine considerare che un ulteriore rifinanziamento delle erogazioni iscritte nella predetta legge n. 217/1992 – quanto meno di analoga entità – deve essere ragionevolmente previsto a decorrere dall'anno 2003 per il successivo quinquennio.

6.2. I MEZZI IMPIEGATI E GLI INTERVENTI REALIZZATI NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 1994-1999

L'attuale programmazione va esaminata anche con riguardo all'utilizzo delle risorse pertinenti ai fondi strutturali comunitari 94 – 99, relativi al Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia".

L'attuazione del P.O., approvato dalla Commissione Europea in data 31 marzo 1998, ha avuto concreto avvio dal successivo mese di dicembre, allorché le prime risorse finanziarie sono state attestate sugli appositi capitoli del bilancio nazionale.

In meno di un anno, quindi, è stato conseguito l'obiettivo dell'impegno di spesa totale delle risorse assegnate al Programma, come attestato dal Comitato di Sorveglianza del dicembre 1999, con una previsione di completamento pressoché totale delle opere in corso tra l'anno corrente ed il primo semestre del 2001.

Esistono già, tuttavia degli interventi completati ed operativi, il cui impatto ha fornito primi e favorevoli indici di beneficio per le aree interessate.

Gli interventi sull'autostrada Salerno – Reggio Calabria (Progetto SARC).

Le opere infrastrutturali di sensoristica (6 telecamere fisse e brandeggiabili più due per lettura targhe; nuclei intelligenti di coordinamento remoto delle immagini; parabole satellitari) all'interno delle 23 aree di servizio della tratta autostradale sono state completate il 30 novembre 1999 e rese operative il 1° dicembre successivo.

Analogamente, sono state completate ed attivate le funzionalità dei 2 Centri Operativi Autostradali (COA di Sala Consilina e Lametia Terme) nonché di tutte le strutture di polizia competenti ad operare nelle fasce territoriali adiacenti al tracciato autostradale.

Sono state acquisite, distribuite e rese operative 100 piattaforme tecnologiche mobili SUBARU LEGACY, in grado di assicurare l'operatività del sistema satellitare a terra, oltre che di contribuire all'incremento dell'attività di prevenzione e monitoraggio.

A tal proposito, è opportuno evidenziare che, in ragione dell'addizionalità connaturata al cofinanziamento del fondo strutturale, sono state realizzate dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza le seguenti modifiche organiche ed organizzative:

- specializzati, assegnati, alloggiati e resi operativi 250 tra Funzionari, Ispettori, Sovrintendenti ed Agenti della Polizia di Stato in più rispetto alla pianta organica esistente;
- riorganizzata la distribuzione delle competenze dei presidi della Polizia Stradale lungo l'asse in argomento;
- aggiornate le modalità operative degli equipaggi della Polizia Stradale che, avvalendosi delle piattaforme mobili SUBARU LEGACY, garantiscono adesso una presenza media ogni 25 chilometri, secondo criteri di massima visibilità ed elevati standard di prevenzione.

In ragione degli interventi realizzati con il Progetto SARC e delle modifiche ed incrementi operati per parte nazionale, sono già stati acquisiti elementi di positiva valutazione in ordine all'impatto della misura sul territorio interessato. Essi possono essere così sintetizzati:

- diminuzione degli eventi criminosi (pur se il dato deve essere ancora corroborato da elementi statistici, per l'esiguo tempo di operatività trascorso);
- incremento delle violazioni accertate al Codice della Strada;
- fluidificazione del traffico commerciale e da diporto;
- aumento delle presenze medie nelle aree di servizio,
- incremento sensibile della percezione di sicurezza,
- visibilità delle mirate azioni di comunicazione.

La rete infrastrutturale digitalizzata in ponte - radio per il miglioramento delle comunicazioni delle Forze di Polizia e l'elevazione quali-quantitativa del controllo del territorio.

Alla rete infrastrutturale digitalizzata in ponte - radio è intrinsecamente connesso l'elemento addizionale previsto dal cofinanziamento comunitario: si tratta, infatti, di una realizzazione strutturale assolutamente determinante per l'evoluzione del concetto di sicurezza e per il raccordo delle telecomunicazioni tra le regioni dell'obiettivo 1, inclusa la Sardegna che, per la prima volta nella storia della sicurezza nazionale, sarà collegata alla penisola per tramite di un cavo sottomarino in fibra ottica.

La complessità realizzativa dell'innovativo sistema di telecomunicazioni ha fatto sì che le opere fossero suddivise, in sede contrattuale, in 14 lotti di avanzamento anche per rendere più monitorabile il lavoro delle aziende incaricate e garantire standard costruttivi più elevati. A tutt'oggi 7 lotti sono stati già completati e collaudati.

Appare evidente che, trovandosi al cospetto di una rete di telecomunicazioni, i primi risultati apprezzabili sotto il profilo dell'impatto e degli indicatori fisici e di risultato potranno essere colti entro il primo semestre dell'anno 2001, in piena sintonia con il cronoprogramma comunitario.

La sensibilizzazione e comunicazione.

La realizzazione del P.O. si accompagna all'attuazione di specifiche misure di sensibilizzazione e comunicazione volte a diffonderne capillarmente i contenuti e le finalità operative, evidenziando al contempo gli elementi positivi collegati con lo sviluppo di un ambiente caratterizzato da maggiori livelli di legalità.

Tale azione di comunicazione risulta così finalizzata al raggiungimento di un triplice obiettivo: sottolineare la particolare attenzione prestata dall'Unione Europea verso l'investimento nel prodotto "sicurezza"; sensibilizzare gli operatori delle Forze dell'Ordine verso il Programma Operativo; coinvolgere l'opinione pubblica delle aree di intervento, sia nelle componenti associate che individuali.

La progettualità sviluppata in tale ambito si traduce in un piano di comunicazione articolato in due fasi distinte:

- ◇ Diffusione di una "brochure" illustrativa.
- ◇ Piano di sensibilizzazione nelle aree di intervento.
- ◇ Realizzazione di un filmato divulgativo dei contenuti del Programma.
- ◇ Produzione di uno spot pubblicitario, per la diffusione televisiva.

La diffusione di questo veicolo pubblicitario è stata circoscritta ai soggetti più rappresentativi dal punto di vista politico, economico, sociale e culturale sia in ambito nazionale che internazionale, il cui coinvolgimento costituisce un primo, ma fondamentale, apporto sul piano della credibilità e del prestigio attribuibile agli interventi di sicurezza del P.O.

La "brochure", è stata stampata sia in lingua italiana che in lingua inglese per un totale di 20.000 copie, di cui 12.000 (distribuite ad oggi circa 8.500 copie), destinate alla diffusione nazionale e 8.000 (distribuite ad oggi circa 7.500 copie) destinate alla diffusione internazionale.

La seconda fase consiste nell'attuazione di una campagna di pubblicizzazione basata sulla sinergia tra le iniziative da intraprendersi a livello centrale e a livello locale. Tale fase ha avuto inizio, contemporaneamente in tutte le aree di intervento, il 15 dicembre 1999 e si protrarrà, nell'articolazione degli interventi, fino al 30 agosto del 2000.

L'avvio della campagna di comunicazione è stata preceduta (18.11.99) dalla presentazione al Ministro dell'Interno ed alla stampa della sala operativa test (una delle realizzazioni tecniche del P.O.) presso la sede del Dipartimento della Pubblica Sicurezza di via Panisperna in Roma a cui è seguita l'organizzazione di un convegno sul controllo del territorio, che si è tenuto a Reggio Calabria il 1° dicembre 1999 ed ha visto la partecipazione di circa 1000 tra rappresentanti delle Istituzioni comunitarie, nazionali, regionali, locali e del partenariato economico e sociale.

Nel corso del convegno è stato proiettato un filmato della durata di circa nove minuti prodotto con l'ausilio di tecniche di realtà virtuale che sintetizza, attraverso la forma della "fiction", gli interventi previsti dal P.O.

La pubblicizzazione trimestrale locale, attraverso l'azione congiunta dei referenti locali del P.O. e di società di servizi all'uopo incaricate dopo un'adeguata selezione, si svilupperà secondo le direttrici concordate a livello centrale e qui di seguito specificate:

- pubblicità sulle emittenti locali e regionali: spazi già prenotati, attuazione per l'aprile 2000;
- pubblicità attraverso l'impiantistica e la cartellonistica stradale tramite affissione di "poster", manifesti e "locandine": primo periodo già completato dal 15.12.99 al 15.01.2000;
- conferenze stampa in tutte le aree di intervento, per la presentazione del Programma Operativo: il primo ciclo sarà completato il 1° marzo p.v.;
- convegni con tutte le categorie di imprenditori economici;
- incontri con le scuole ed istituzione di concorsi a premi: pianificazione globale già definita, i primi concorsi si terranno nei prossimi mesi di aprile e maggio;
- allestimento di punti informativi presso le sedi istituzionali: già realizzati ed esposti in forma permanente dal 15.12.99;
- pubblicità sulla stampa locale e regionale: primo ciclo già effettuato dal 15.12.99 al 15.1.2000;
- pubblicità sui mezzi di trasporto pubblico: primo ciclo già effettuato dal 15.12.99 al 15.1.2000.

A livello centrale, le iniziative intraprese sono finalizzate a conferire all'intera campagna di sensibilizzazione omogeneità comunicativa alle immagini ed ai contenuti diffusi e comportano l'attuazione dei seguenti punti, secondo la cronologia indicata:

- ⇒ realizzazione di uno “spot” della durata di 30” circa da proiettarsi sui principali media nazionali e, in particolare, locali: sceneggiatura, regia e casting già definiti, realizzazione delle riprese entro marzo 2000;
- ⇒ realizzazione di un secondo filmato esplicativo della durata di 5-7’ circa da utilizzarsi soprattutto nell’ambito degli incontri con le scuole in collaborazione con la Rai anche nell’ottica di una sua diffusione sulle testate regionali del “T3”: sceneggiatura, regia e casting già definiti, realizzazione delle riprese entro aprile 2000;
- ⇒ realizzazione di 15.000 “cd-rom” di presentazione del P.O. e contenenti la normativa “antiusura” ed “antiracket” realizzati in collaborazione con le associazioni che si occupano di questo fenomeno, nonché con il Commissario Antiracket ed Antiusura, da diffondere tra gli imprenditori, i commercianti, i professionisti delle aree d’intervento del P.O.: copia master già prodotta, riproduzione e distribuzione entro aprile 2000;
- ⇒ ideazione e realizzazione di un “depliant” esplicativo (pieghevole), che sintetizza in maniera semplice e diretta i contenuti del P.O., stampato in circa 2.000.000 di copie e diffuso in tutte le aree di intervento attraverso le varie iniziative di comunicazione: stampa già effettuata, distribuzione in parte effettuata ed ancora in corso, secondo il cronoprogramma della campagna;
- ⇒ ideazione e realizzazione dei “format” relativi alla pubblicità dedicata alla cartellonistica stradale e a quella sulla carta stampata: elaborazione avvenuta e distribuita alle aziende delle aree di interesse del programma per le affissioni;
- ⇒ realizzazione di un sito internet dedicato al P.O.: design della pagina WEB già approntato ed in corso di attivazione, attraverso il sito www.mininterno.it;
- ⇒ realizzazione di un congruo numero di sacchetti spesa (“shopper”) recanti il marchio del P.O., da diffondersi gratuitamente negli esercizi commerciali delle aree di intervento: concept e design già approntati, in corso di stampa per la distribuzione nelle aree di intervento del programma;
- ⇒ realizzazione di un inserto formato “tabloid” di otto pagine da allegare ai principali quotidiani nazionali e locali. L’inserto conterrà interviste, commenti nella forma della “newsletter”: spazi giornalistici già opzionati, pagine in corso di approntamento grafico.

Il controllo del territorio ed il miglioramento delle condizioni di vivibilità delle aree individuate dal Programma Operativo.

Il Programma Operativo include una misura per il rafforzamento dei sistemi di *intelligence* per il miglioramento dell’azione di controllo del territorio che, nella visione progettuale del Ministero dell’Interno, si è tradotta nella realizzazione di un Sistema Integrato per il Controllo del Territorio, destinato ad incidere sulle attività socio-economiche delle popolazioni delle aree meridionali individuate.

Il Sistema, la cui progettazione operativa è stata completata alla fine dello scorso gennaio, è attualmente in fase di approntamento logistico (questa parte viene garantita attraverso un massiccio intervento dei fondi nazionali), di installazione hardware e di operatività software.

Il cronoprogramma di approntamento ed operatività è il seguente:

- sale operative di Brindisi, Crotone e Napoli al 31 maggio 2000;
- sale operative di Caserta e Foggia al 31 luglio 2000;
- sale operative di Salerno, Reggio Calabria, Siracusa, Caltanissetta, Nuoro al 31 ottobre 2000.

Con la programmazione per i fondi strutturali comunitari 2000-2006 sarà tuttavia necessario concretizzare una seconda fase di interventi, complementari al descritto Programma Operativo e al complesso degli altri interventi settoriali, progettando e ponendo in opera una serie di misure calibrate per tutto il residuale territorio delle regioni italiane Obiettivo 1.

6.3. RISULTANZE DEL PROCESSO DI CONCERTAZIONE E COMPLEMENTARIETÀ DEGLI INTERVENTI PREVISTI NEL PON SICUREZZA CON ANALOGHI INTERVENTI INSERITI NEI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI E NAZIONALI

Il chiaro riferimento al territorio che permea tutto il PON Sicurezza ha imposto, in primo luogo, l'esigenza di rinunciare - pur concedendo che tale ipotesi sia a tutt'oggi praticabile - a strategie centralizzate e a pianificazioni non concordate con i reali beneficiari ed utenti delle misure previste. Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza durante il processo di programmazione ha attivato incontri con le Amministrazioni regionali finalizzati a definire la portata, la diffusione e l'intensità sul territorio degli interventi, pianificandoli con riguardo alle specifiche esigenze, alle esperienze pregresse, alle prospettive di sviluppo e ai possibili e prevedibili effetti connessi.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha inteso offrire alle Regioni alcuni strumenti di intervento: le Regioni hanno risposto offrendo al Dipartimento della Pubblica Sicurezza le coordinate per calibrare la portata di tali strumenti al fine di ottenere il maggior impatto possibile in termini di efficacia e di benefici specifici per il locale contesto territoriale.

Un carattere peculiare di non trascurabile rilievo in tutta la programmazione dei fondi strutturali europei per quanto concerne il profilo sicurezza, consiste nella sua titolarità interforze.

La pluralità di Forze di Polizia esistente in Italia, per ragioni sia storiche che operative, avrebbe potuto determinare difficoltà nella individuazione degli obiettivi specifici e delle misure più idonee al loro soddisfacimento, in considerazione delle diverse priorità (soprattutto per quanto concerne la Guardia di Finanza, istituzionalmente deputata a fronteggiare tipologie delinquenti specifiche) e della disomogenea articolazione sul territorio (orizzontalmente più estesa per quanto concerne l'Arma dei Carabinieri).

Le molteplici istanze sono state invece perfettamente armonizzate, grazie principalmente all'operato del Gruppo di Lavoro Interforze, costituito appositamente per tale occasione, che ha saputo conciliare le esigenze specifiche di ogni Forza di Polizia.

Le varie forme di concertazione (tra Amministrazioni centrali, Amministrazioni Regionali, Autonomie locali e partenariato socioeconomico) sono state ritenute condizione indispensabile affinché il processo di decentramento decisionale si potesse tradurre effettivamente in una concentrazione di interventi, ponendo in tal modo le necessarie condizioni per una più forte integrazione con le istanze che provengono dal territorio. In altri termini, l'attività del partenariato, in particolare quello socioeconomico, ha permesso, in esecuzione del Regolamento Comunitario e del Patto Sociale per lo Sviluppo e l'Occupazione, di individuare più agevolmente gli obiettivi sulla base di una perfezionata e specifica conoscenza dei bisogni, delle aspettative e delle opportunità insite in uno specifico segmento territoriale del nostro Mezzogiorno e, contemporaneamente, di verificare che la strategia complessiva del Programma andasse effettivamente verso il raggiungimento dell'obiettivo generale di un più alto livello di benessere e di un minore livello di disagio sociale.

Tra le aree di intervento ove più agevolmente è stato possibile individuare sinergie con le pianificazioni strategiche di competenza regionale, appare necessario indicare almeno le seguenti:

- Collaborazione nella individuazione dei siti di particolare interesse, che non necessariamente devono essere quelli ove si riscontrano le più gravi fenomenologie criminose, avendo l'intervento in materia natura più specificatamente preventiva a tutela di insediamenti produttivi già presenti o in corso di realizzazione.
- Coordinamento e promozione, nei territori interessati ai contratti d'area ed ai patti territoriali, dei protocolli di legalità con particolare riferimento a forme di collaborazione con soggetti regionali o subregionali per la diffusione della cultura della legalità e la prevenzione dei fenomeni di insicurezza sociale.
- Integrazione e coordinamento di iniziative, già esistenti o in fase progettuale in talune regioni, di specifici "osservatori" in relazione alle problematiche concernenti il controllo degli appalti o quelle connesse alla tutela delle risorse ambientali.

- Possibilità di concorrere, anche con l'individuazione di aree attrezzate o con la previsione di particolari convenzioni a beneficio di associazioni di volontariato, alla gestione del flusso immigratorio ed alla accoglienza dei profughi, che rappresenta, tra l'altro, uno dei versanti più importanti della collaborazione tra amministrazioni nello specifico settore, nonché una iniziativa di pregnante valore emblematico (progetto bandiera).
- Possibilità di individuare, predisporre, acquisire o comunque mettere a disposizione della Autorità Nazionale, infrastrutture, mezzi e siti, anche prevalentemente adibiti ad altro uso, da destinarsi al monitoraggio e controllo del territorio e comunque all'utilizzo di tecnologie dedicate al potenziamento dei livelli di sicurezza.
- Eventualità di estendere alle vie di comunicazione materiale di particolare interesse regionale le misure di sicurezza e monitoraggio già previste dalla precedente programmazione.

Elementi importanti delle accennate strategie sono stati recepiti nei Programmi Operativi Regionali della Regione Siciliana, che ha presentato un proprio "programma sicurezza" ampiamente sintonico col PON, dalle Regioni Calabria, Campania e Puglia.

Nel programma operativo siciliano si può infatti, tra l'altro, leggere:

“ Infine, per quanto riguarda le condizioni di sicurezza sociale e più in generale la qualità della vita associata, permane una forte crisi di legalità che porta ad una vasta area di sfiducia sociale sulla possibilità di riscatto dell'Isola. I principali punti di debolezza del tessuto sociale si possono identificare nei fenomeni di:

insufficiente sicurezza. Nonostante i progressi in campo investigativo e giudiziario, la situazione si presenta ancora grave (gli indicatori statistici relativi a omicidi, rapine denunciate, diffusione del racket ed attentati mostrano per la Sicilia valori significativamente più alti rispetto alla media del Mezzogiorno, che la portano al primo posto nella graduatoria nazionale insieme alla Campania); degrado urbano. Soprattutto nelle grandi aree urbane e nei centri più urbanizzati si assiste ad un progressivo degrado fisico, urbanistico, igienico-sanitario che conduce a gravi forme di disgregazione socio-economica, minacciando la normale vivibilità; criminalità minorile. Nonostante la tendenza ormai consolidata di allontanare dal sistema penale gli interventi di trasgressione minorile, è ancora insufficiente la presa in carico del fenomeno da parte delle istituzioni pubbliche; carenza di servizi di cura ed assistenza alla persona.

In quello della Regione Campania:

“La regione è contraddistinta da fenomeni di criminalità organizzata e di diffuso degrado sociale, capaci di generare un clima di generale insicurezza e sfiducia anche nelle possibilità di ripresa socio-economica del territorio. Dal punto di vista della legalità, la regione evidenzia, nell'ultimo periodo, un sostanziale peggioramento della situazione, anche a causa del progressivo manifestarsi degli effetti negativi prodotti dall'incremento del tasso di disoccupazione. Su questa variabile incide, poi, in misura determinante la scarsa capacità del sistema dell'istruzione, soprattutto quello di base, nel contrastare efficacemente il fenomeno dell'abbandono scolastico.”

Tra le aree di intervento ove più efficace è parsa una sinergia strategico - operativa con le altre Amministrazioni centrali, in particolare col Dipartimento per gli Affari Sociali, col Dipartimento per le Pari Opportunità e col Ministero della Pubblica Istruzione, sia pur a titolo esemplificativo, non possono sottacersi le seguenti:

La diffusione della cultura della legalità, che per l'intrinseca natura di adeguamento e formazione culturale non può essere responsabilità solo dei soggetti istituzionalmente deputati al mantenimento dell'ordine pubblico e a garantire la sicurezza dei cittadini. A latere del progetto di sicurezza sono emersi in modo spontaneo connesse e complementari proposte da parte del Ministero del Lavoro, per quanto concerne la formazione professionale, del Ministero per la Pubblica Istruzione, in particolare per i profili del sostegno formativo e del recupero dell'abbandono scolastico, del Dipartimento per gli Affari Sociali e di quello per le Pari Opportunità, per un vasto ventaglio di

iniziative, nonché naturalmente di altre Direzioni Generali del Ministero dell'Interno e di numerosi altri soggetti sia istituzionali che rappresentativi del partenariato sociale.

La gestione del flusso migratorio. Il problema dell'imponente flusso migratorio è sicuramente, in una prima fase, un problema prevalentemente delle Forze di Polizia (localizzazione, identificazione, arresto dei trafficanti e/o passatori, smistamento, ecc.) ma esso diviene, immediatamente dopo, una problematica affrontabile solo col concorso di una pluralità di enti (Regioni, Comuni, Interno, Pubblica Istruzione, Sanità, Lavoro, Affari Sociali, Pari Opportunità, ecc.). Entrambe le tipologie di centri di accoglienza ed assistenza previsti dalla legge 40/98, quale che ne sia il soggetto istituzionalmente responsabile, devono pertanto godere di interventi molteplici ed integrati ed analoghi interventi sono necessari nell'ambito della formazione, della assistenza, della tutela da forme di sfruttamento e prevaricazione, nell'eventuale inserimento degli immigrati nel tessuto sociale del meridione.

Al fine di coordinare e integrare gli interventi, conferendo loro maggiore efficacia, sia con le Amministrazioni Regionali sia con le Amministrazioni centrali titolari di competenze di carattere omogeneo, sono state concordate forme di consultazione permanente su ogni iniziativa, relativa alla programmazione in argomento.

Intensissimo è stato altresì il rapporto col partenariato sociale ed economico, che ha contribuito a colmare di contenuti operativi le linee strategiche delineate nel settore sicurezza. Tale collaborazione è parsa particolarmente evidente nel settore del contrasto alla criminalità mediante monitoraggio mirato e tecnologicamente avanzato del territorio. Sono state accolte precise indicazioni sia sulle aree ove estendere tale controllo sia sui settori specifici ove, pur previsto, è stata segnalata la necessità di intensificarlo. A titolo non esaustivo si fornisce un quadro riassuntivo dei risultati dell'intensa concertazione col partenariato sociale ed economico.

I rapporti col partenariato socioeconomico

<i>Partner</i>	<i>Settore e misura</i>	<i>Alcune iniziative</i>
<i>Legambiente</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Istituzione di osservatori, corsi specifici, sensibilizzazione.</i>
<i>Confederazione Nazionale Coltivatori diretti</i>	<i>Tutela delle aree agricole</i>	<i>Contrasto alla criminalità specifica.</i>
<i>Confederazione Italiana Agricoltori</i>	<i>Tutela delle aree agricole</i>	<i>Controllo della rete viaria in ambito agricolo ed extraurbano. Lotta al caporalato.</i>
<i>Unione Nazionale delle Cooperative Italiane</i>	<i>Potenziamento della Pubblica Amministrazione</i>	<i>Sportelli di assistenza telematizzata. Sicurezza in ambito sociosanitario.</i>
<i>Associazione Bancaria Italiana</i>	<i>Tutela aree di sviluppo</i>	<i>Potenziare interventi di sicurezza ove esistono patti territoriali.</i>
<i>Federtrasporti</i>	<i>Tutela delle città e delle comunicazioni</i>	<i>Istituire l'ausiliario della sicurezza a bordo mezzi pubblici.</i>
<i>AICS - Forum III settore</i>	<i>Lotta al disagio sociale e giovanile</i>	<i>Banca dati del disagio giovanile. Reinserimento di soggetti a rischio.</i>
<i>Associazione Nazionale fra le Imprese assicurative</i>	<i>Sviluppo locale - Tutela da delitti specifici</i>	<i>Monitoraggio illeciti contro assicurazioni. Formazione e sensibilizzazione.</i>
<i>Associazione Nazionale Comuni d'Italia</i>	<i>Sviluppo locale, città e ambiente</i>	<i>Numero telefonico breve. Potenziamento Ancitel. Corsi di formazione congiunta.</i>
<i>Confcommercio</i>	<i>Contrasto ai delitti specifici e presenza della criminalità nella economia legale</i>	<i>Potenziamento delle tecnologie mirate Formazione.</i>