



Ministero dell'Interno
Dipartimento della Pubblica Sicurezza

**QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO
ITALIA - REGIONI OBIETTIVO 1**

2000-2006

**PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE
SICUREZZA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO**

LUGLIO 2000

INDICE

PARTE PRIMA: L'ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA	3
1. L'ANALISI DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO	3
1.1. GENERALITÀ.....	3
1.2. I PUNTI DI DEBOLEZZA DEL CONTESTO.....	4
1.3. I PUNTI DI FORZA.....	6
1.4. LE OPPORTUNITÀ PRESENTI.....	10
1.5. LA MINACCIA CRIMINALE.....	11
2. ANALISI SWOT PER ASSE PRIORITARIO: TRASVERSALITÀ E COERENZA.....	13
2.1. ASPETTI GENERALI	13
2.2. RISORSE NATURALI E SICUREZZA.....	13
2.3. RISORSE CULTURALI E SICUREZZA.....	14
2.4. RISORSE UMANE E SICUREZZA	15
2.5. SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO E SICUREZZA	16
2.6. CITTÀ E SICUREZZA.....	17
2.7. RETI E NODI DI SERVIZIO E SICUREZZA.....	17
3. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA RISPETTO AI LUOGHI.....	19
3.1. POLITICHE SETTORIALI E POLITICHE TERRITORIALI	19
3.2. LA SICUREZZA E LA SICILIA	19
3.3. LA SICUREZZA E LA SARDEGNA.....	21
3.4. LA SICUREZZA E LA CALABRIA.....	21
3.5. LA SICUREZZA E LA BASILICATA	22
3.6. LA SICUREZZA E LA CAMPANIA.	22
3.7. LA SICUREZZA E LA PUGLIA	23
3.8. LA SICUREZZA E GLI ENTI LOCALI.....	24
4. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA IN RELAZIONE ALLE VARIABILI DI ROTTURA	26
5. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA IN RAPPORTO AI PROFILI TRASVERSALI INDIVIDUATI.....	27
5.1. I PROFILI TRASVERSALI ILLUSTRATI NEL DOCUMENTO “ORIENTAMENTI PSM”.....	27
5.2. LA SICUREZZA E LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO.....	27
5.3. LA SICUREZZA E IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI PARI OPPORTUNITÀ	28
5.4. LA SICUREZZA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE ECONOMICA E CULTURALE	28
5.5. LA SICUREZZA E L'AMBIENTE	29
5.6. LA SICUREZZA, L'AGRICOLTURA E LO SVILUPPO LOCALE	30
6. I PRINCIPALI ELEMENTI DELL'ANALISI DEI MEZZI IMPIEGATI E DEI RISULTATI CONSEGUITI NEI PRECEDENTI PERIODI DI PROGRAMMAZIONE.....	32
6.1. IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DELL'ADDIZIONALITÀ.....	32
6.2. I MEZZI IMPIEGATI E GLI INTERVENTI REALIZZATI NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 1994-1999	33

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	38
PARTE SECONDA: LA STRATEGIA DI SVILUPPO, GLI ASSI PRIORITARI, LE MISURE.....		43
7.	IL CONTENUTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO.....	43
7.1.	LA STRATEGIA DI SVILUPPO E DI INTERVENTO	43
7.2.	LE LINEE STRATEGICHE GENERALI.....	48
7.3.	DEFINIZIONE E QUANTIFICAZIONE DELLA STRATEGIA A LIVELLO DEGLI ASSI PRIORITARI E IDENTIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI	50
7.4.	LE LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI: GLI ASSI DI INTERVENTO.....	53
7.5.	LE MISURE SPECIFICHE DI INTERVENTO.....	57
7.6.	DESCRIZIONE SINTETICA DELLE MISURE.....	58
7.7.	LE MISURE E I FONDI PER I QUALI SI RICHIEDE IL FINANZIAMENTO	69
7.8.	L'ANALISI DI COERENZA	70
7.9.	PROGRAMMI INTEGRATI TERRITORIALI, REGIMI DI AIUTO, SOVVENZIONI GLOBALI E GRANDI PROGETTI	79
7.10.	VALUTAZIONE DI IMPATTO SULLE POLITICHE IN MATERIA DI AMBIENTE.....	79
7.11.	VALUTAZIONE DI IMPATTO SULLE POLITICHE TESE ALLA PARI OPPORTUNITÀ	79
PARTE TERZA: IL PIANO FINANZIARIO		84
8.	IL PIANO FINANZIARIO	84
8.1.	MODALITÀ DI FORMAZIONE DEL QUADRO FINANZIARIO.....	84
8.2.	RISORSE PRIVATE E FINANZA DI PROGETTO.....	91
PARTE QUARTA: LE CONDIZIONI DI ATTUAZIONE.....		92
9.	COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI DEI FONDI STRUTTURALI	92
9.1.	AUTORITÀ DI GESTIONE E ATTIVITÀ' DI COORDINAMENTO	92
9.2.	COINVOLGIMENTO DEI PARTNER ECONOMICO - SOCIALI	93
9.2.1.	<i>Orientamenti generali.....</i>	<i>93</i>
9.2.2.	<i>Autorità ambientale</i>	<i>94</i>
9.3.	ORGANIZZAZIONE E TRASPARENZA DEI FLUSSI FINANZIARI.....	94
9.3.1.	<i>Autorità di pagamento.....</i>	<i>94</i>
9.3.2.	<i>Esecuzione finanziaria degli interventi.....</i>	<i>95</i>
9.3.3.	<i>Modalità di attivazione dei flussi.....</i>	<i>95</i>
9.3.4.	<i>Prevenzione del crimine e controllo di legalità sugli investimenti</i>	<i>97</i>
9.4.	MECCANISMI DI ATTUAZIONE: GESTIONE, SORVEGLIANZA, MONITORAGGIO, VALUTAZIONE E CONTROLLO	98
9.4.1.	<i>Attività e procedure di gestione.....</i>	<i>98</i>
9.4.2.	<i>Trasparenza e comunicazione</i>	<i>99</i>
9.4.3.	<i>Il sistema di Sorveglianza del Programma</i>	<i>100</i>
9.4.4.	<i>Il sistema di Monitoraggio del Programma.....</i>	<i>102</i>
9.4.5.	<i>La valutazione</i>	<i>104</i>
9.4.6.	<i>Il controllo</i>	<i>105</i>
9.4.7.	<i>Riserva di efficienza ed efficacia.....</i>	<i>107</i>
9.4.8.	<i>Rispetto della normativa comunitaria.....</i>	<i>107</i>
Allegato 1. Valutazione d'impatto ambientale:.....		104

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

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

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.

1.2. 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.

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.

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 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

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.

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;

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, Crotone, 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 lueggiato⁸, 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

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.

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.

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.

¹⁰ Centorrino, Economia assistita da mafia.

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 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*

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.

*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

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.

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 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."

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

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 ghetizzarlo 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.

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

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.

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 fenomeno ¹⁷

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.

Scrive 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

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.

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

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 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.

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.

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.

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

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

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.

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.

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.

Consequenzialmente, 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'analoga 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 programmatori 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 miliardi²⁷.

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

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.

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.

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.

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

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.
- Sostituzione 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'ADDITIONALITÀ

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;

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.

- 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.

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, allorquando 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 delinquenziali 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 migratorio 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;

carezza 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>

PARTE SECONDA: LA STRATEGIA DI SVILUPPO, GLI ASSI PRIORITARI, LE MISURE

7. IL CONTENUTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO

7.1. LA STRATEGIA DI SVILUPPO E DI INTERVENTO

Il dichiarato “fine ultimo” della programmazione dei fondi strutturali europei 2000-2006, correttamente definito “ambizioso”³¹, è notoriamente caratterizzato dall’intendimento di ottenere, entro il quarto anno del settennio 2000-2006, un tasso di crescita del Mezzogiorno pari al doppio di quello medio dell’Unione Europea e di ridurre drasticamente il disagio sociale. Si tratta, a ben vedere, di due distinti obiettivi: il primo, che forse solo in apparenza può definirsi principale, è palesemente di ordine macroeconomico, anche se collocabile in un contesto di programmazione strutturale (“tasso di crescita pari al doppio...”), il secondo è chiaramente di ordine sociale (“ridurre il disagio...”). Non casualmente è stato infatti chiarito che “la politica che ci si prefigge non è una semplice strategia di domanda ma soprattutto una azione dal lato dell’offerta indirizzata a produrre una discontinuità nei comportamenti degli operatori, spingendoli a investire e a favorire di conseguenza il balzo di sviluppo del Mezzogiorno.”³²

Appare evidente che nella strategia complessiva con cui il nostro Paese si accinge ad aggredire i nodi strutturali del ritardo di sviluppo del Mezzogiorno i due obiettivi si pongono in misura talmente connessa e sovrapposta che non è quasi possibile disgiungerli. Ridurre il ritardo di crescita economica significa contribuire in modo determinante a ridurre il disagio sociale e ridurre il disagio sociale contribuisce in modo altrettanto significativo alla crescita economica. Appare sostanzialmente sterile una disquisizione su quale sia maggiormente causa e quale rappresenti maggiormente un effetto: essi appaiono sintomi della medesima patologia. Tale carattere non è assolutamente comune a tutte le aree comunitarie comprese nell’Obiettivo 1, ma individua sicuramente un nodo peculiare di gran parte delle regioni del meridione italiano.

Quale sia la natura del disagio sociale nel nostro meridione è stato ampiamente tratteggiato, con il supporto delle acute analisi del partenariato istituzionale e socio-economico, nei rapporti interinali delle Amministrazioni centrali e regionali. Nel rapporto interinale per il settore sicurezza, che di seguito si richiama quasi integralmente, furono individuati, tra gli altri, i seguenti caratteri peculiari del malessere sociale che agita parte del nostro Mezzogiorno:

⇒ il tessuto sociale delle aree interessate comprese nelle regioni italiane di cui all’obiettivo 1, ha subito lo stratificarsi di gravi forme disgreganti e favorito il consolidarsi di una economia criminale, i cui interessi sono strettamente connessi, fino al condizionamento,

³¹L’obiettivo della programmazione 2000-2006 è sicuramente molto ambizioso – ha detto in numerose occasioni il sottosegretario al Tesoro, D’Amico – ma una ambizione più contenuta non risolverebbe i problemi del meridione.

³²Orientamenti, cit.

con le attività economiche lecite e che necessita per prosperare del perpetuarsi di una cultura di rassegnata sfiducia nei confronti delle Istituzioni.

⇒ le peculiari caratteristiche ambientali territori meridionali, che se da un lato le hanno rese ambita meta del turismo internazionale e cuore dell'azione legislativa dello Stato in tema di conservazione delle risorse naturali, dall'altro ne hanno fatto oggetto di ogni tipo di sfruttamento territoriale ed economico da parte della criminalità organizzata nazionale ed internazionale.

⇒ la posizione geografica, che rende le aree italiane comprese nell'obiettivo 1, una sorta di piattaforma al centro di un Mediterraneo - crocevia di flussi non solo migratori sovente in transito verso il cuore dell'Europa – resa particolarmente permeabile anche dalla carenza di adeguate infrastrutture e di tecnologie mirate.

Pur tenendo presente che il divario, sia in termini finanziari e economici sia in servizi e infrastrutture, tra le regioni italiane di cui all'Obiettivo 1 e le restanti è di tali proporzioni che esso appare comparabile solo col gap che divideva le due Germanie all'atto della riunificazione di quel Paese, appare evidente che il criterio ordinariamente assunto (è noto che una regione europea, per essere catalogata tra quelle più povere e pertanto in grado di costituire oggetto di politica regionale europea in materia di sviluppo e coesione, deve presentare un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria) non è sufficientemente significativo per quanto concerne il Mezzogiorno italiano.

Il Sud dell'Italia, come già accennato, non è privo di opportunità e risorse produttive e vi sussistono quasi 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, che l'azione del Governo italiano ha adeguatamente individuato, con l'urgente attivazione di 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.

Si tratta, in sostanza, mediante il coordinato concorso delle molteplici impostazioni settoriali, di determinare una radicale svolta che intervenga non tanto nel tentativo di compensazione degli handicap quanto sulle cause che hanno determinato lo stratificarsi delle situazioni di svantaggio rispetto alla realtà europea. Non pochi sono i fabbisogni che possono definirsi propedeutici o primari, alcuni già sommariamente descritti nella prima parte del presente programma, ma tra questi rientra certamente l'effettivo conseguimento di un contesto di assoluta sicurezza idoneo a garantire l'espletamento delle libertà civili ed economiche.

Il fabbisogno di sicurezza, riferito alle aree meridionali italiane, assume tuttavia una accezione diversa da quella diffusa altrove; tale fabbisogno è palesemente presente anche nelle regioni centrosettentrionali, risultando perfino maggiore³³ se si considerano esclusivamente i canonici

³³ Come si ricorderà, è proprio il nord, e in particolare la città di Milano, la parte del Paese che ha dato maggiori segnali di insofferenza per una diffusione della criminalità ritenuta insostenibile, tuttavia tale fenomeno non è mai stato collegato a crisi di deindustrializzazione.

indici di criminalità (ad esempio, nel 1998, il numero dei delitti denunciati alla Autorità Giudiziaria è stata di 377.503 in Lombardia contro i soli 230.858 della Campania) ma, mentre nel resto del Paese la sicurezza è una implicita condizione sociale di sviluppo, complessivamente assicurata dalle Istituzioni sia pur con le sue fisiologiche lacerazioni, nelle regioni italiane di cui all'obiettivo 1 il fabbisogno di sicurezza diviene un esplicito fattore di sviluppo,³⁴ una risorsa la cui sussistenza è, di volta in volta, da accertare e non da considerarsi implicito componente del sistema e che, pertanto, come qualsiasi altro fattore produttivo, va considerato nella comparazione costi - benefici.

L'azione depressiva³⁵ impressa sulle potenzialità di sviluppo economico - imprenditoriale dalla radicata presenza su gran parte dei territori in argomento della criminalità organizzata è stata ampiamente illustrata da autorevole e copiosa pubblicistica³⁶ che ha sottolineato, in modo incontrovertibile, l'effetto distorsivo di tale criminalità sull'economia legale.³⁷

³⁴ “Nel Mezzogiorno il mercato, tranne che in piccole aree , è scomparso (...) nel nord le imprese non trovano manovalanza, ma al sud non possono andare, a meno che non facciano parte di grandi gruppi, perché non c'è la necessaria sicurezza” – Cesare Romiti, citato da Aldo Santamaria in “La nuova Questione meridionale”- Studi Cattolici nr. 424.

³⁵ L'effetto depressivo prodotto sull'economia di una determinata area territoriale in conseguenza dell'espandersi di fenomeni di criminalità, organizzata o diffusa che sia, è argomento ampiamente dibattuto dalla pubblicistica specializzata che trova conferma nella esperienza quotidiana. Dal variegato modo di manifestarsi di tale effetto depressivo scaturiscono, tra gli altri, le seguenti conseguenze:

- La desertificazione del territorio da significative attività imprenditoriali sane e loro sostituzione con imprese costituite da capitali di provenienza criminale.
- La creazione, attraverso le attività estorsive, di sistemi impositivi paralleli a quello legale che si traduce, in sostanza, in un duplice carico fiscale di portata non tollerabile.
- La sottrazione di risorse, a causa delle rapine, estorsioni e usura, al commercio e alla piccola imprenditoria, altrimenti destinate al consumo o al reinvestimento.
- Lo scoraggiamento alla localizzazione imprenditoriale e il disincentivo alla attrazione di capitali provenienti da altre aree.
- L'impossibilità di elevare il livello occupazionale al di fuori della drammatica alternativa tra lavoro nero e lavoro illegale.
- Lo sfruttamento delle risorse ambientali attraverso forme diffuse di illegalità ecologica e paesaggistica.

Viene pertanto a determinarsi, in particolare nelle regioni del meridione ove più acuta e pervicace è l'infiltrazione dell'economia delinquenziale, un perverso concatenarsi di effetti, per cui aree caratterizzate da eccezionali potenzialità di sviluppo economico (ad esempio nel settore turistico o della conservazione e commercializzazione industriale di prodotti ortofrutticoli) vedono inesprese tali potenzialità per motivi legati anche alla assenza di adeguate condizioni di sicurezza e il mancato sviluppo imprenditoriale ed occupazionale che ne deriva diviene a sua volta causa non secondaria del diffondersi di comportamenti illegali.

³⁶ Centorrino, “il peso fiscale dell'economia mafiosa” in *Politica ed economi*, 1995

³⁷ Secondo il rapporto Censis “Gli ostacoli allo sviluppo del Mezzogiorno”, la criminalità organizzata, pur senza esserne la causa diretta, finisce per essere uno dei fattori che inibiscono la crescita economica e sociale di una determinata area. Infatti le organizzazioni mafiose:

⇒ pesano, con usura ed estorsione, sulla vita dell'economia legale;

Tuttavia, pur ponendo nel giusto rilievo la gravità del fenomeno, non appare corretto operare una distinzione troppo netta tra criminalità organizzata e criminalità comune o diffusa,³⁸ essendo ormai pacifico che i due fenomeni vanno considerati congiuntamente, come manifestazioni di rifiuto della legalità inestricabilmente connessi³⁹ e consequenziali, anche nei loro negativi effetti sull'economia dei territori su cui allignano.

Sarà pertanto opportuno approntare un articolato sistema di contrasto alla criminalità, senza distinzioni di accezioni, che operi sul Mezzogiorno d'Italia in modo flessibile e conforme alle istanze che emergono dalle locali società civili ed economiche, in grado di mutare sia nel tempo sia in relazione a contesti territoriali solo apparentemente omogenei.

La scelta di assumere tale questione come preliminare e propedeutica, anche se contestuale all'intervento sugli altri handicap, appare ormai consolidata in tutti coloro che meditano sulle questioni meridionalistiche⁴⁰: non a caso i pregressi e numerosi tentativi di riavviare l'economia delle regioni italiane di cui all'obiettivo 1, utilizzando solo gli strumenti canonizzati dalla Economia politica (incentivazione fiscale, finanziamento agevolato, ecc.) senza affrontare la grave patologia sociale costituita dalla assenza di un adeguato livello di sicurezza – ritenuto un mero problema di polizia - si sono pertanto dimostrati, in molti casi, degli insuccessi.

L'obiettivo globale da perseguire per il settore sicurezza con la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 deve pertanto essere quello di determinare, nel tempo, su tutto il territorio del Mezzogiorno italiano a partire dalle aree più sensibili, condizioni fisiologiche di sicurezza, pari o almeno paragonabili a quelle sussistenti nel resto del Paese e comunque sufficienti a incidere, in modo strutturale e non contingente, sul pesante gap che attualmente le caratterizza nonché sulla permeabilità delle sue frontiere.

-
- ⇒ scoraggiano gli investimenti produttivi da parte di privati, contribuendo al mantenimento di un'immagine negativa a livello nazionale e internazionale;
 - ⇒ determinano l'esportazione dei proventi delle attività illecite, tramite riciclaggio e investimenti in altre zone, drenando così risorse che sarebbe utile conservare alle regioni del Mezzogiorno;
 - ⇒ costituiscono un incentivo alla fuga di risorse umane qualificate;
 - ⇒ provocano un'allocazione non razionale delle risorse, sostituendo i propri interessi alle logiche di mercato.

³⁸ Come è stato sottolineato in numerosi atti del Ministero dell'Interno (vedasi ad esempio l'ottimo elaborato "il ruolo del servizio controllo del territorio nel quadro delle direttive dipartimentali volte a contenere l'espandersi della criminalità diffusa"1997, non ha alcun significato interrogarsi se sia più perniciosa per gli operatori economici la criminalità organizzata o quella diffusa, giacché non corrisponde al vero che ove la criminalità organizzata sia presente in guisa più aggressiva e virulenta, essa determini un decrescimento della criminalità diffusa...l'esperienza insegna, all'opposto, che le due fenomenologie rappresentano manifestazioni, in grado diverso, della medesima patologia e che proprio ove la criminalità diffusa prospera si creano le condizioni ideali affinché la criminalità organizzata tragga nuova linfa, godendo di ottimali condizioni ambientali ed usufruendo della disponibilità di vasti bacini di manovalanza agognante di ascendere nelle gerarchie criminali"

³⁹ Cfr. anche De Gennaro G. in "Micromega" 5/96 pag.56

⁴⁰ Cfr., per tutti, ARLACCHI e DALLA CHIESA, La Palude e la Città, Mondadori 1987.

Quest'ultimo aspetto, come riferito in esordio, rappresenta una delle peculiarità delle regioni italiane di cui all'obiettivo 1, reso ancor più rilevante dalla agevole constatazione che l'immigrazione clandestina è destinata a divenire il principale problema di ordine sociale dei prossimi anni sia in Italia che in Europa. Si tratta di un fenomeno complesso e controverso, al cui determinarsi può aver contribuito anche il mancato successo della azione svolta negli anni dalla cooperazione internazionale ma che comunque tocca all'Italia fronteggiare e tale compito appare improbo senza un grande sforzo addizionale in termini di tecnologie dedicate.

L'individuazione dell'obiettivo primario, peraltro non estraneo all'approccio con cui in passato si ci era interrogati sulla questione del mancato sviluppo economico del Sud del Paese, richiede tuttavia una meditazione sulle modalità di attuazione di tale intervento e sui motivi per cui le risorse ordinarie, già profuse senza risparmio in passato, unite alle eventuali risorse comunitarie possano finalmente condurre a significativi risultati nell'avvio del circolo virtuoso sicurezza - investimenti.

Le modalità (e la strategia di fondo da esse sottintese) con le quali lo Stato fornirà una risposta alla sempre crescente domanda di sicurezza giocheranno infatti un ruolo decisivo nel futuro economico del Sud del Paese: una risposta inadeguata o scorretta – quale probabilmente risulterebbe un ulteriore, mero presidio del territorio da parte delle Forze dell'Ordine, che in talune aree sono presenti a livelli adeguati - rischierebbe infatti di aggravare il problema fungendo da moltiplicatore in termini di “allarme sociale” e potenziando il già serio effetto disincentivante.

Non a caso, il fabbisogno sociale di sicurezza nel Mezzogiorno, pur aumentando nella sua entità complessiva proporzionalmente all'esigenza di industrializzazione e sviluppo, appare caratterizzato tuttavia dal declinare di una domanda securitaria espressa in termini di mera “risorsa repressiva”. Se talune aree in argomento appaiono ancora caratterizzate da una presenza numerica di Forze di Polizia sottodimensionata rispetto alle esigenze, in molte province del Sud il semplice potenziamento delle risorse ordinarie non determina più gli effetti desiderati in termini di maggiore sicurezza.⁴¹

Anche sulla base di questa considerazione, la questione del governo del bene pubblico della sicurezza che emerge dalle istanze della società civile tende a specificarsi con caratteri di relativa originalità rispetto al passato: non manca naturalmente una richiesta di tipo tradizionale di “ordine e sicurezza pubblica” ma sempre più frequentemente si pone l'accento sulla necessità di un maggiore coinvolgimento delle variegate realtà, in particolar modo le Regioni, i Comuni e le altre articolazioni delle Istituzioni sul territorio, nella tutela di un bene che sempre più viene individuato come fattore di crescita civile e di sviluppo economico.

⁴¹ Nonostante non irrilevanti potenziamenti di organici e mezzi delle Forze di polizia, infatti, il totale generale dei delitti non è diminuito in molte delle regioni di cui all'obiettivo 1, passando, in Sicilia, da 182.458 del 1996 alle 186.796 del 1997(+4.338); in Calabria da 56.549 a 56872 (+273); in Campania da 229.259 del 1996 alle 259.819 dell'anno successivo (+30.560) anche se rimane stabile il numero dei furti e delle estorsioni e appare in flessione quello delle rapine(fonte Criminalpol.).

Sotto quest'ottica, tutt'altro che secondaria, l'offerta di risorse ordinarie per le Forze di Polizia per svolgere le pur indispensabili funzioni preventiva e repressiva dei reati, rischia di dimostrarsi talvolta non sufficientemente adeguata.

Gli scenari su cui appare necessario innestare una decisa azione di risanamento, propedeutica allo sviluppo economico, sono pertanto da individuarsi nei seguenti che nel rappresentare una disarticolazione dell'obiettivo globale, costituiscono di fatto le priorità strategiche per il settore sicurezza:

1. Riduzione dei tempi di intervento delle Forze dell'Ordine attraverso l'adozione di tecnologie mirate ad un efficiente controllo del territorio ed all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili.
2. Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso immigratorio e di profughi.
3. Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.
4. Ridurre i tempi di funzionamento della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo.

Le modalità principali sono pertanto ravvisabili in un *imponente sforzo addizionale in termini di tecnologie dedicate e in una decisa azione di sensibilizzazione e adeguamento culturale.*

Gli scenari su cui sarà necessario innestare una decisa azione di risanamento, propedeutica allo sviluppo economico, sono i seguenti:

- un efficiente controllo del territorio che si realizzi non solo attraverso il suo presidio fisico ma soprattutto mediante un adeguamento delle tecnologie mirate, a tutela dei beni ambientali, artistici e culturali, delle aree di sviluppo, delle città, dei territori extraurbani e agricoli, delle vie di comunicazione materiale;
- una convergenza delle azioni di potenziamento dei livelli di sicurezza pubblica che, senza comprimere la competenza della Autorità Nazionale, preveda il massimo spazio consentito dalla attuale normativa al partecipe contributo delle Regioni, nonché dei comuni, del partenariato sociale e di ogni legittima locale aggregazione civica, pubblica o privata, soprattutto nelle attività di contrasto di ogni forma di disgregazione sociale, di disagio, di devianza, di violenza nei confronti delle categorie più deboli, di emarginazione e di esclusione sociale;
- una decisa azione di sensibilizzazione e adeguamento culturale, rivolta prevalentemente ai giovani e giovanissimi, che, oltre a migliorare i rapporti con le istituzioni, contrasti la supina e rassegnata accettazione dell'illegalità diffusa che caratterizza in modo permanente la struttura sociale e condiziona la vita di molte comunità di quei territori.

7.2. LE LINEE STRATEGICHE GENERALI

Rivisitando con spirito analitico le brevi note appena descritte in materia di obiettivi emergenti dalle pressanti istanze della società civile meridionale, è possibile enucleare le seguenti linee strategico - programmatiche per il settore sicurezza:

- potenziamento, mediante mirato adeguamento tecnologico, dell'attività a presidio delle libertà economiche e civili, realizzando un'articolazione di misure tese al controllo del tessuto urbano, suburbano e provinciale delle aree meridionali non interessate dal Programma Operativo “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” per il periodo 94-99.
- adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei Soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alle fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche e/o imprenditoriali;
- sviluppo dell’incentivazione alla diffusa opzione per la legalità, mediante capillari campagne di sensibilizzazione dell’opinione pubblica, in concerto e stretta collaborazione con i soggetti pubblici e privati, finalizzata a ricostituire la necessaria fiducia nelle Istituzioni; in particolare verso una Pubblica Amministrazione che ha intrapreso un faticoso percorso diretto alla semplificazione e alla trasparenza delle procedure;
- formazione e qualificazione specialistica degli operatori delle Forze dell’Ordine, da impiegare nei rinnovati moduli operativi e destinati ad utilizzare le nuove tecnologie e i nuovi sistemi di comunicazione, anche al fine di renderli sensibili punti di riferimento per le realtà sociali in cui operano e di concreta interazione con gli altri soggetti istituzionali;
- attivazione di interventi di “sostegno formativo e/o assistenziale”, in collaborazione con le altre Amministrazioni a ciò più precipuamente dedicate (Pubblica Istruzione, Affari Sociali, Pari Opportunità, Lavoro, ecc.) che, rivolte prevalentemente ai giovani, determinino azioni mirate non solo a diminuire il disagio sociale e ridurre le cause di devianza ma, più generalmente, a diffondere la cultura della legalità e del lavoro, iniziando a fornire concreti strumenti di liberazione sia dal giogo criminale sia dal facile rifugio assistenziale;
- incremento del potenziale tecnologico pertinente al necessario interfaccia tra le strutture delle autorità giudiziarie e di polizia e quelle relative ad altri enti pubblici e privati, al fine dell’utile acquisizione di informazioni necessarie alla attività di *intelligence*;
- adeguamento dell’azione complessiva delle locali Pubbliche Amministrazioni, tesa all’obiettivo di coniugare legalità globale con l’efficacia e la puntualità delle procedure amministrative, in modo che il potenziamento del sistema di sicurezza sia collocato in un quadro di locale riferimento istituzionale (Prefettura, Provveditorato agli Studi, ecc.) parallelamente calibrato e sintonizzato;
- acquisizione di adeguate infrastrutture e tecnologie avanzate per l’efficace controllo delle frontiere più meridionali dell’Unione Europea e la relativa predisposizione di un sistema in grado di ridurre l’impatto, nel rispetto della dignità umana e dello *ius gentium*, di un

imponente flusso migratorio anche favorendo la possibilità di far interagire la progettualità di sicurezza con quelle di area connessa e omogenea (Amministrazioni Regionali, Affari Sociali, altre Direzioni Generali del Ministero dell'Interno, ecc.).

Si tratta, come si può chiaramente evincere, di linee strategico - programmatiche che si caratterizzano almeno per il fatto che tendono a:

1. rappresentare una risposta efficace ed esaustiva non solo per profili settoriali ma anche sull'obiettivo globale del QCS intervenendo *direttamente* sulla valenza sociale (ridurre il disagio...) nonché *indirettamente* sul più esplicitato versante macroeconomico.
2. *aggregare competenze diverse* armonizzandole verso obiettivi comuni e valorizzando la specificità di ogni soggetto coinvolto.
3. classificare i fenomeni da gestire e /o interdire avendo riguardo prevalentemente al loro impatto sulla realtà sociale ed economica.⁴²
4. considerare tutta la progettualità di sicurezza in termini di effettiva addizionalità e di adeguamento tecnologico.

7.3. DEFINIZIONE E QUANTIFICAZIONE DELLA STRATEGIA A LIVELLO DEGLI ASSI PRIORITARI E IDENTIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

L'obiettivo globale del QCS, che, come già ricordato, può riassumersi nell'intento di assicurare al Mezzogiorno condizioni di vita e di contesto economico - sociale tali da permettere ed incentivare la permanenza, l'afflusso e l'investimento di risorse mobili per ottenere (entro il 2003) tassi di crescita del Mezzogiorno pari al doppio di quello medio dell'Unione Europea e ridurre drasticamente il disagio sociale, *necessita, quale presupposto e corollario, la collaterale e conseguenziale previsione di una pluralità di obiettivi globali di settore quale l'obiettivo formulato dal profilo sicurezza, collocato nel documento Orientamenti PSM prevalentemente nell'asse VI "Reti e nodi di servizio" ma nella sostanza trasversale a tutti gli assi.*

Tale trasversalità, di cui si è fatto un dettagliato cenno nella prima parte, deriva naturalmente dal concetto di "tutela" che è quella attività che ogni società organizzata, avvalendosi di

⁴² Il motivo per cui non si conferisce un rilievo predominante al mero risultato di polizia merita qualche nota esplicativa. Tutti coloro che scrivono di analisi criminologica sono abituati a far riferimento a due tipi di indicatori canonici che sono gli indici di delittuosità e le azioni di contrasto., detti volgarmente il negativo (grosso modo i delitti commessi) e il positivo (grosso modo quanti arresti sono stati effettuati). Ciò in quanto solo l'analisi comparativa delle due fondamentali attività di polizia (preventiva e repressiva) consentono di verificare l'efficienza e l'efficacia delle azioni delle Forze di Polizia su di uno specifico segmento territoriale. Nel redigere questo P.O.N. e ancor prima nel rapporto interinale, è apparso chiaro che l'obiettivo non era tanto il potenziare le forze di polizia (efficienza) quanto potenziare il contesto della legalità attraverso l'operato delle forze di polizia (efficacia) con riferimento all'impatto diretto e indiretto nel contesto economico ai fini di sviluppo. A tal fine le azioni di contrasto rappresentavano un indicatore non utile e infatti, nonostante i risultati siano positivi, non è mai stato utilizzato.

strumenti diversi, svolge a protezione di risorse che ritiene strategiche per il proprio mantenimento e sviluppo.

Il profilo qui descritto non esaurisce ovviamente il complesso ventaglio di modalità di tutela che una risorsa richiede per garantirsi il proprio mantenimento, ma ne rappresenta sicuramente l'aspetto più pregnante. In quale misura poi tale profilo incida in molte delle aree ricomprese nelle Regioni obiettivo 1, è stato già materia di riflessione. Ciò premesso, nella tabella di seguito se evidenziano gli Obiettivi globale e specifici perseguiti dal PON, correlati ai rispettivi indicatori:

Obiettivo globale	Indicatore
<i>Determinare, nel tempo, su tutto il territorio del Mezzogiorno italiano, a partire dalle aree più sensibili, condizioni fisiologiche di sicurezza pari o almeno paragonabili a quelle sussistenti nel resto del Paese e comunque sufficienti a incidere, in modo strutturale e non contingente, sul pesante gap che attualmente le caratterizza nonché sulla permeabilità delle frontiere.</i>	<i>Riduzione del tasso di criminalità</i>

Obiettivi specifici	Strategie	Indicatori
<i>1. Riduzione dei tempi di intervento delle Forze dell'Ordine attraverso l'attuazione di tecnologie mirate ad un'efficiente controllo del territorio ed all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili.</i>	<i>Adeguamento delle tecnologie mirate al monitoraggio e tutela dei beni ambientali, artistici e culturali, delle aree di sviluppo, delle città, dei territori extra urbani e agricoli, delle vie di comunicazione materiale e immateriale. Formazione degli operatori addetti ai rinnovati moduli operativi.</i>	<i>% riduzione dei tempi medi di intervento.</i>
<i>2. Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio e di profughi.</i>	<i>Acquisizione di adeguate tecnologie finalizzate al controllo delle frontiere e predisposizione di un sistema di gestione dei afflussi in grado di ridurre gli impatti negativi sia per il territorio che per gli stessi immigrati,</i>	<i>% riduzione del numero di denunciati e di detenuti tra gli immigrati clandestini</i>

(Continua)

Obiettivi specifici	Strategie	Indicatori
<i>3. Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.</i>	<i>Azioni di sensibilizzazioni e adeguamento culturale, rivolta prevalentemente ai giovani e giovanissimi, che contrasti la supina e rassegnata accettazione dell'illegalità diffusa.</i>	<i>Sensibilizzazione rispetto ai temi della legalità e della sicurezza</i>

4. <i>Riduzione dei tempi di funzionamento della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo.</i>	<i>Creazione di una rete di collegamento tra strutture delle autorità giudiziarie e di polizia e quelle relative ad altri Enti pubblici e privati</i>	<i>% Riduzione dei tempi medi di giustizia.</i>
---	---	---

La scomposizione degli indicatori summenzionati in variabili statistiche rispondenti ad esigenze di trasparenza e misurabilità, consentono la quantificazione degli obiettivi specifici.

A tal proposito, deve essere evidenziato che la scelta dell'Amministrazione è stata condizionata dall'attuale disponibilità delle informazioni statistiche: pertanto è lecito aspettarsi, nel percorso di attuazione del PON, attraverso l'avvio a regime del monitoraggio, una revisione ed un arricchimento degli indicatori di base.

Per quanto concerne l'**obiettivo globale**, gli interventi attuati saranno valutati alla luce degli indicatori di contesto individuati e quantificati nel QCS:

INDICATORI	VALORE ATTUALE	IPOTESI BASSA	IPOTESI ALTA
Indice di criminalità diffusa (furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti)	19,4	16,0	14,0
Indice di criminalità organizzata (Omicidi per mafia, associazioni a delinquere, attentati etc sul totale dei delitti – esclusi i furti)	34,8	30,0	25,0
Indice di criminalità violenta (Stragi, omicidi volontari, violenze, rapine gravi, sequestri, attentati, etc per 10.000 abitanti)	16,2	14,0	12,0
Indice per criminalità minorile per reati gravi (Minorenni denunciati per reati escluso il furto sul totale dei minorenni denunciati)	70,8	60,0	55,0

Gli indicatori ed i target di impatto sono stati adottati dall'Autorità di Gestione del QCS sulla base di elaborazioni effettuate dal Ministero dell'Interno (per le quali non sussistono esigenze di riservatezza).

Il raggiungimento dell'**obiettivo specifico 1** verrà valutato alla luce del seguente indicatore, rivolto a misurare l'incremento di interventi di soccorso pubblico attivati annualmente:

INDICATORI	VALORE ATTUALE	IPOTESI BASSA	IPOTESI ALTA
Numero di interventi di soccorso pubblico/anno	2.897.786	2.984.719	3.187.564

I dati esposti sono i dati ufficiali nazionali, presentati nella "Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale", Volume I – Anno 1998. Deve essere a tal proposito precisato che non esistono dati ufficiali regionalizzati.

Gli indicatori di riferimento per la valutazione dell'**obiettivo specifico 2** sono:

INDICATORI	VALORE ATTUALE	IPOTESI BASSA	IPOTESI ALTA
Numero di stranieri denunciati	87.287	83.795	77.685
Numero di stranieri espulsi	10.324	10.840	11.459
Numero di stranieri respinti	45.157	47.414	49.672
Lavoratori extra comunitari iscritti all'INPS	33.090*	34.083	34.774

*Fonte: Archivi Inps - Anno 1997.

Tali dati, ad eccezione dell'indicatore relativo ai lavoratori extra comunitari iscritti all'Inps, sono stati estrapolati dalla "Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale", Volume I – Anno 1998.

In considerazione della particolarità dell'**obiettivo specifico 3**, rivolto ad incrementare la diffusione della sensibilità nella popolazione ai temi della legalità e della sicurezza, l'indicatore di riferimento sarà:

INDICATORI	VALORE ATTUALE	IPOTESI BASSA	IPOTESI ALTA
Numero di persone coinvolte nelle iniziative di sensibilizzazione	500.000	600.000	675.000

Tale dato terrà in considerazione tutte le persone raggiunte attraverso i mezzi di sensibilizzazione unilaterali (passaggi pubblicitari, ad esempio) e bilaterali (siti internet, convegni, incontri con gli imprenditori, con le scuole). Il dato non tiene conto, logicamente, di coloro che hanno comunque avuto un contatto con il Programma attuato nel periodo 1998 – 1999, che sono circa 3 milioni di soggetti.

L'obiettivo specifico 4, infine, verrà valutato alla luce della riduzione dei tempi di funzionamento della Giustizia e pertanto viene esplicitato attraverso la durata media (in giorni) dei singoli procedimenti:

INDICATORI	VALORE ATTUALE*	IPOTESI BASSA	IPOTESI ALTA
Durata media singolo procedimento Corte d'Assise	337	323,5	303,3
Durata media singolo procedimento Tribunale	401	385	361
Durata media singolo procedimento Corte d'Appello	558	535,6	502,2
Durata media singolo procedimento Corte d'Appello sez. minorenni	263	252,5	236,7
Durata media singolo procedimento Giudice di Pace	241	231,4	217
Durata media singolo procedimento Corte d'Assise di appello	247	237,1	222,3

*Giorni

I dati sono stati desunti dalle elaborazioni ISTAT e Ministero della Giustizia con riferimento all'anno 1998.

Ciò premesso, la tabella 11, a compimento del paragrafo successivo, evidenzia la trasversalità del PON "Sicurezza" ai sei Assi prioritari previsti nel QCS, attraverso la coerenza degli interventi strategici alle strategie generali e agli obiettivi specifici di Asse.

7.4. LE LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI: GLI ASSI DI INTERVENTO

Il carattere peculiare che emerge prepotentemente nella Nuova Programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006, relativamente al profilo prioritario della sicurezza, è una attenzione particolare conferita al territorio.

Il territorio è visto, seguendo ad esempio l'impostazione concettuale di fondo fatta propria dal nuovo Rapporto annuale ISTAT, come quel segmento sistematico di risorse mobili ed

immobili, di potenzialità e di debolezze, di ricchezze umane, culturali e professionali, di tradizione e innovazione, che diversificano, al di là dell'aspetto geografico, una parte del mondo da tutte le altre. Il territorio, per la programmazione relativa alla Sicurezza, va conosciuto (attraverso una mappatura delle criticità), monitorato (al fine di conoscerne l'evoluzione e le involuzioni), controllato e presidiato (anche mediante utilizzo di tecnologie dedicate), sostenuto (nella gestione di problematicità come quelle scaturenti dal fenomeno immigrativo), sensibilizzato (ad esempio, per lo sviluppo di culture tese alla coesione sociale e alla diffusione della legalità).

Il riferirsi al territorio impone, 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. Su tale assunto è stato fondato il rapporto tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Amministrazione pilota per il settore prioritario "sicurezza", e le Amministrazioni regionali con le quali sono stati attivati incontri bilaterali 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 mira di tali strumenti al fine di ottenere il maggior impatto possibile in termini di efficacia e di benefici specifici per il locale contesto territoriale.

Il raggiungimento di quanto illustrato sinora richiede ovviamente, oltre ai citati interventi sul territorio, azioni altrettanto decisive nei confronti dell'adeguamento del personale mediante una sua mirata formazione - riqualificazione, sia rivolta ad ottimizzare il valore aggiunto dell'implementazione tecnologica sia a porsi quale utile punto di riferimento per le attività di sostegno e sensibilizzazione territoriale. In modo analogo bisognerà procedere per quel tipo di progettualità che pur non riferita direttamente al Dipartimento di Pubblica Sicurezza ne costituisce un naturale corollario e un indispensabile complemento. Si tratta, in particolare, di una serie di iniziative del Ministero della Giustizia che devono essere realizzate a latere di quelle previste per la sicurezza pubblica per non inficiare la portata stessa dell'impatto che queste possono determinare nel contesto.

Pertanto, pur senza esaurire tutta la complessa progettualità relativa al periodo programmatorio 2000-2006, essendo i dettagli delle singole azioni ancora in fase di elaborazione, appare possibile effettuare un prima articolazione del Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" secondo il seguente schema che si ipotizza ordinato in tre assi di intervento:

1. *Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi e di comunicazione per la sicurezza.*
2. *Promozione e sostegno della legalità*
3. *Assistenza tecnica*

La struttura del PON può compendiarsi nel seguente schema:

I. Asse di intervento “Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi e di comunicazione per la sicurezza	II. Asse di intervento per la “Promozione e sostegno della legalità”	III. Interventi di accompagnamento del Programma operativo
<p><i>M I.1 Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza.</i></p> <p><i>M I.2 Adeguamento del sistema di controllo del territorio.</i></p> <p><i>M I.3 Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali.</i></p> <p><i>M I.4 Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia.</i></p> <p><i>M I.5 Risorse umane per la sicurezza.</i></p>	<p><i>M II.1 Diffusione della legalità</i></p> <p><i>M II.2 Sensibilizzazione</i></p> <p><i>M II.3 Risorse umane per la diffusione della legalità</i></p>	<p><i>M III.1 Assistenza tecnica, valutazione indipendente, attività istruttorie e attuative</i></p>

Il primo asse, denominato “Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi e di comunicazione per la sicurezza” è caratterizzato da modalità di intervento che consentiranno un imponente sforzo addizionale in termini di:

- potenziamento, mediante mirato adeguamento tecnologico, dell'attività a presidio delle libertà economiche e civili, realizzando un'articolazione di misure tese al controllo del tessuto urbano, suburbano e provinciale delle aree meridionali non interessate dal Programma Operativo “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d’Italia “ per il periodo 94-99;
- adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei Soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alle fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche e/o imprenditoriali;
- formazione e qualificazione specialistica degli operatori delle Forze dell’Ordine, da impiegare nei rinnovati moduli operativi e destinati ad utilizzare le nuove tecnologie e i

nuovi sistemi di comunicazione, anche al fine di renderli sensibili punti di riferimento per le realtà sociali in cui operano e di concreta interazione con gli altri soggetti istituzionali;

- incremento del potenziale tecnologico pertinente al necessario interfaccia tra le strutture delle autorità giudiziarie e di polizia e quelle relative ad altri enti pubblici e privati, al fine dell'utile acquisizione di informazioni necessarie alla attività di *intelligence*;
- adeguamento dell'azione complessiva delle Pubbliche Amministrazioni locali, tesa all'obiettivo di coniugare legalità globale con l'efficacia e la puntualità delle procedure amministrative, in modo che il potenziamento del sistema di sicurezza sia collocato in un quadro di locale riferimento istituzionale (Prefettura, Provveditorato agli Studi, ecc.) parallelamente calibrato e sintonizzato.

Il secondo Asse, denominato "*Promozione e sostegno della legalità*", si propone un complesso integrato di interventi volti:

- allo sviluppo dell'incentivazione alla diffusa opzione per la legalità, mediante capillari campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, in concerto e stretta collaborazione con i soggetti pubblici e privati, finalizzata a ricostituire la necessaria fiducia nelle Istituzioni, in particolare, verso una Pubblica Amministrazione che ha intrapreso un faticoso percorso diretto alla semplificazione e alla trasparenza delle procedure;
- all'attivazione di interventi di "sostegno formativo e/o assistenziale", in collaborazione con le altre Amministrazioni a ciò più precipuamente dedicate (Pubblica Istruzione, Affari Sociali, Pari Opportunità, Lavoro, ecc.) che, rivolte prevalentemente ai giovani, determinino azioni mirate non solo a diminuire il disagio sociale e ridurre le cause di devianza ma, più generalmente, a diffondere la cultura della legalità e del lavoro, iniziando a fornire concreti strumenti di liberazione sia dal giogo criminale sia dal facile rifugio assistenziale;
- all'acquisizione di adeguate infrastrutture e tecnologie avanzate per l'efficace controllo delle frontiere più meridionali dell'Unione Europea e la relativa predisposizione di un sistema in grado di ridurre l'impatto, nel rispetto della dignità umana e dello *ius gentium*, di un imponente flusso migratorio anche favorendo la possibilità di far interagire la progettualità di sicurezza con quelle di area connessa e omogenea (Amministrazioni Regionali, Affari Sociali, altre Direzioni Generali del Ministero dell'Interno, ecc.).

Il Terzo Asse, concernente l'*Assistenza tecnica*, comprendente le attività di supporto, consulenza ed assistenza per l'attuazione del programma.

Ciò premesso, la tabella di seguito riportata evidenzia la trasversalità degli interventi del PON ai sei Assi individuati dalla presente programmazione.

Tabella n.11:
Strategia a livello di assi prioritari e identificazione degli obiettivi specifici di asse

<i>Asse prioritario QCS</i>	<i>Interventi strategici PON</i>	<i>Obiettivo specifico di asse</i>
---------------------------------	----------------------------------	------------------------------------

<i>Asse prioritario QCS</i>	<i>Interventi strategici PON</i>	<i>Obiettivo specifico di asse</i>
Risorse Naturali	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tutela dell'acqua e del suolo da aggressioni dolose. ➤ Tutela da ulteriori forme di inquinamento (elettromagnetico, acustico, ecc.). ➤ Contrasto alle discariche abusive. ➤ Contrasto all'abusivismo edilizio e tutela del patrimonio paesaggistico. 	Riduzione dell'entità delle aggressioni dolose al patrimonio ambientale delle Regioni meridionali da parte di criminalità organizzata, comune e da qualsivoglia altra forma criminale, consentendo la fruibilità sostenibile del bene.
Risorse culturali	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tutela del patrimonio artistico. ➤ Tutela dei siti e del patrimonio archeologico. 	Riduzione dell'entità delle aggressioni dolose al patrimonio culturale delle Regioni meridionali da parte di criminalità organizzata, comune o qualsivoglia altra forma criminale, consentendo la fruibilità sostenibile del bene.
Risorse umane	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sostegno al disagio sociale e interventi sulle forme di devianza. ➤ Gestione dell'impatto migratorio. ➤ Formazione interna e sensibilizzazione alla legalità. 	Incentivazione alla diffusa opzione per la legalità mediante una ricostituzione della necessaria fiducia nelle istituzioni e la corretta gestione e risoluzione dell'immigrazione e delle altre forme di "sofferenza sociale".
Sistemi locali di sviluppo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tutela dei siti e delle aree industriali ➤ Contrasto dei delitti maggiormente aggressivi dell'attività imprenditoriale. 	Contrasto ai principali effetti disincentivanti e distorsivi del mercato a causa della diffusa presenza di fenomenologie criminose in molte aree del meridione.
Città	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Maggiore efficienza ed efficacia delle P.A. ➤ Contrasto della criminalità diffusa. ➤ Tutela dei mercati alla produzione (ortofrutticoli, ittici, ecc.). 	Minore criminalità e disagio sociale nei grandi e medi centri urbani.
Reti e nodi di servizio	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tutela delle arterie autostradali e stradali, varchi, stazioni di servizio, siti di particolare interesse o pericolosità. ➤ Tutela della sicurezza dei passeggeri e merci sulla rete ferroviaria. ➤ Tutela e protezione delle reti telematiche. 	Tutela delle grandi reti di comunicazione materiale e immateriale che legano il Mezzogiorno d'Italia al resto del mondo, offrendo agli imprenditori importatori ed esportatori livelli di sicurezza pari o almeno comparabili con quelli medi europei.

7.5. LE MISURE SPECIFICHE DI INTERVENTO

Il presente capitolo ha lo scopo di indicare le misure attuative del Programma Operativo, in esecuzione della strategia complessiva proposta e della articolazione in assi, e fornire una sommaria descrizione con una indicazione, meramente esemplificativa, delle tipologie di intervento corrispondenti e, infine, esplicitare le variabili di rottura che si intende determinare e gli obiettivi globali che si intende raggiungere.

Le misure individuate sono le seguenti:

- I.1 Il potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza.*
 - I.2 Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio.*
 - I.3 Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali.*
 - I.4 Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia.*
 - I.5 Risorse umane per la sicurezza.*
 - II.1 Diffusione della legalità.*
 - II.2 Sensibilizzazione.*
 - II.3 Risorse umane per la diffusione della legalità.*
- Assistenza tecnica, valutazione indipendente, attività istruttoria e preliminare.

Il Programma Operativo “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” 2000-2006 è pertanto attualmente suddiviso in tre assi e 9 misure secondo il seguente schema:

ASSE I	SVILUPPO E ADEGUAMENTO DELLE TECNOLOGIE DEI SISTEMI INFORMATIVI E DI COMUNICAZIONE PER LA SICUREZZA
<i>Misura 1</i>	<i>Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza</i>
<i>Misura 2</i>	<i>Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio</i>
<i>Misura 3</i>	<i>Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali</i>
<i>Misura 4</i>	<i>Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia</i>
<i>Misura 5</i>	<i>Risorse umane per la sicurezza</i>
ASSE II	PROMOZIONE E SOSTEGNO DELLA LEGALITÀ
<i>Misura 1</i>	<i>Diffusione della legalità</i>
<i>Misura 2</i>	<i>Azioni di sensibilizzazione</i>
<i>Misura 3</i>	<i>Risorse umane per la diffusione della legalità</i>
ASSE III	ASSISTENZA TECNICA
<i>Misura 1</i>	<i>Assistenza tecnica, consulenza tecnologica e negoziale, valutazione indipendente, attività istruttorie e attuative</i>

7.6. DESCRIZIONE SINTETICA DELLE MISURE

MISURA I.1: Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza
ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO: Reti e nodi di servizi
FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FESR
OBIETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO: obiettivo n.1 del Pon
SETTORE DI INTERVENTO: Infrastrutture di base; Cod. 321

FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO

La Misura 1 *"Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza"* persegue gli obiettivi operativi di incrementare e potenziare la rete infrastrutturale:

- per le telecomunicazioni in ponte radio – che rappresentano l'asse portante dell'innovazione dell'apparato di controllo del territorio – e per la trasmissione multimediale (fonia, dati e immagini) ad alta ed altissima velocità, incrementando sensibilmente le capacità operative di comunicazione protetta delle Forze di Polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza);
- per le telecomunicazioni attraverso rete radiomobile digitale che costituirà il supporto indispensabile all'attività info - operativa e logistico – amministrativa delle Forze di Polizia e consentirà comunicazioni radio sicure a tutti i livelli operativi.

In coerenza con le finalità dell'Asse I, i finanziamenti del FESR saranno limitati alle componenti tecnologiche delle infrastrutture.

Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell'articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura

MISURA I.2: Adeguamento del sistema di controllo tecnologico del territorio

ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO: Reti e nodi di servizi

FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FESR

OBIETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO: obiettivi nn.1 e 2 del Pon

SETTORE DI INTERVENTO: Infrastrutture di base, Cod. 321; 322

FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO

La Misura prevede: l'acquisizione di tecnologie avanzate per il controllo tecnologico del territorio su piattaforme terrestri, aeree e navali, per la tutela (mediante mappatura, controllo ed intervento) delle aree di sviluppo, delle città, delle frontiere, delle vie di comunicazione stradali e autostradali, dei porti, delle stazioni ferroviarie e degli aeroporti. Inoltre, la Misura prevede anche la realizzazione di interventi rivolti, in generale, ad un più agevole esercizio delle attività imprenditoriali nelle aree meridionali, attraverso azioni di contrasto alla criminalità informatica, alla distorsione dei prezzi nelle attività commerciali, oltre che azioni in favore di una maggiore trasparenza negli appalti. Quest'ultimo obiettivo comporterà un monitoraggio costante delle procedure di attuazione e dei risultati dei controlli sui progetti finanziati dai fondi strutturali.

Gli interventi saranno rivolti:

- adeguamento tecnologico per il controllo delle reti autostradali e dei grandi assi viari;
- potenziamento degli standard di sicurezza sulla rete ferroviaria e nelle grandi stazioni del meridione;
- potenziamento dei sistemi di collegamento delle centrali operative delle forze di polizia;
- adeguamento tecnologico dei sistemi per la sicurezza delle comunicazioni (postali e telematiche);
- predisposizione di un archivio centralizzato per la gestione delle informazioni ai fini della sicurezza;
- istituzione di osservatori provinciali sugli appalti pubblici.

Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell'articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura

MISURA I.3: Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali
ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO: Reti e nodi di servizi
FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FESR
OBIETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO: obiettivo n.1 del Pon
SETTORE DI INTERVENTO: Infrastrutture di base, Cod. 321; 322
FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO
<p>La Misura prevede la realizzazione delle seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Interventi per la tutela delle risorse ambientali. Tale intervento, in convergenza con le autorità regionali, si pone l'obiettivo di potenziare il controllo del territorio mediante l'ausilio dei più moderni sistemi resi disponibili dai recentissimi sviluppi delle tecnologie in tema di tutela ambientale. La difesa della "qualità" dell'ambiente, inteso nella sua completezza, comprendendovi in altre parole sia le grandi aree urbane sia le aree rurali ed agricole, nonché le acque costiere ed i bacini idrici, è posta al centro della misura stessa. Più in particolare, la finalità che s'intende perseguire può essere riassunta nel miglioramento delle capacità di prevenzione e contrasto al crimine nei seguenti settori: <ol style="list-style-type: none"> 1. smaltimento dei rifiuti e sostanze pericolose; 2. inquinamento idrico e atmosferico; 3. abusivismo edilizio; 4. danni al patrimonio ecologico (incendi) e archeologico (il progetto si integra, in questo settore, con l'altro intervento previsto sul punto 2° per la tutela delle risorse culturali e storiche); 5. inquinamento elettromagnetico. ➤ Interventi per la tutela delle risorse culturali. Il progetto ha la finalità di potenziare il sistema per il controllo tecnologico del territorio attraverso l'adozione di tecnologie per il miglioramento della protezione e vigilanza nelle grandi aree archeologiche e museali nonché dei complessi monumentali adibiti ad archivi e biblioteche del Mezzogiorno, per corrispondere non solo alle esigenze dell'utenza europea, ma anche alle raccomandazioni di Organismi sovranazionali, quale l'UNESCO, in termini di corretta gestione e tutela del patrimonio artistico. <p>I finanziamenti del FESR saranno limitati alle attrezzature tecnologiche delle infrastrutture.</p> <p><i>Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell'articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura</i></p>

MISURA I.4: Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia
ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO: Reti e nodi di servizi
FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FESR
OBIETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO: ob. n. 4 del Pon
SETTORE DI INTERVENTO: Infrastrutture di base, Cod. 321

FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO

La Misura persegue i seguenti obiettivi operativi:

- realizzazione di un sistema informativo per lo scambio di dati e informazioni tra le Direzioni Distrettuali Antimafia e le Prefetture delle Regioni dell'Italia Meridionale (SIPPI) per fronteggiare il fenomeno della criminalità organizzata.
- realizzazione di collegamenti telematici per l'estensione del Sistema di Riconoscimento delle Impronte Digitali (AFIS - Automatic Fingerprint Identification System) del Servizio di Polizia Scientifica.

Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell'articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura

MISURA I.5: Risorse umane per la sicurezza
ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO: Reti e nodi di servizi
FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FSE
OBIETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO: ob. n.1,2 e 3 del Pon.
SETTORE DI INTERVENTO: Risorse umane, Potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale (persone, aziende), Cod. 23
<p>FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO</p> <p>La Misura - inquadrabile nel Campo di Applicazione lett. D dell'art. 2 del Regolamento (CE) N. 1262/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al Fondo Sociale Europeo - è finalizzata all'attività di formazione a supporto delle Misure attuative dell'Asse I del PON Sicurezza. Giova preliminarmente precisare che tale attività esula dalla formazione ordinariamente indirizzata alla preparazione degli operatori delle Forze di Polizia per l'espletamento dei compiti di istituto.</p> <p>La priorità fondamentale del Programma è infatti quella di fornire una risposta immediata ed adeguata ai fenomeni criminali che si verificano nel Mezzogiorno d'Italia e che comprendono sia azioni di criminalità organizzata sia eventi di microcriminalità, che, pur essendo ritenuti di importanza minore, rappresentano invece un fenomeno di rilevante impatto sociale. Sul piano operativo, al fine del contrasto di tali fenomeni verrà implementato lo schieramento sul territorio delle Forze dell'Ordine da dimensionare secondo le concrete esigenze rappresentate a livello periferico; tale impegno ordinario dovrà comunque sempre rispettare lo spirito posto a fondamento del PON che è quello di un miglioramento qualitativo degli standard di sicurezza, attraverso una programmazione che si presenta come una "proposta" rivolta all'intera società civile meridionale e destinata a coniugare le istanze di sicurezza "reale" con la sicurezza "percepita" dal singolo cittadino.</p> <p>Appare pertanto essenziale affiancare alle azioni di adeguamento tecnologico interventi formativi con l'obiettivo di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ sviluppare, adeguare e migliorare le competenze degli operatori delle Forze dell'Ordine nell'utilizzo di attrezzature specifiche di alta tecnologia; ➤ riqualificare e sviluppare la professionalità degli operatori finalizzata all'interpretazione e gestione di quei fenomeni particolari che si verificano nel tessuto sociale, attraverso una decisa e positiva svolta culturale della mentalità del personale delle Forze di Polizia. <p>In generale, dunque, le azioni formative complessivamente previste dalle singole Amministrazioni sono di accompagnamento all'introduzione delle nuove tecnologie e saranno in parte rivolte anche al personale delle Regioni, degli Enti Locali e delle Associazioni al fine di realizzare una completa integrazione delle Forze dell'Ordine con la realtà locale nell'ottica di una sicurezza "partecipata". L'attivazione di tali interventi di "sostegno formativo", è rivolta, quindi, ad offrire una qualificazione specialistica al personale interno ed esterno della Pubblica Amministrazione adibito all'uso di nuove tecnologie, all'assistenza tecnica, alla consulenza ed alla sicurezza delle procedure.</p> <p>Parallelamente risulta necessario prevedere corsi destinati all'aggiornamento culturale delle Forze dell'Ordine per il perseguimento dei seguenti obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare la capacità professionale; ➤ qualificare la capacità di relazionarsi con il cittadino. <p>La programmazione di questi corsi si prefigge di aumentare la consapevolezza dei singoli operatori del proprio ruolo istituzionale e di promuovere ed ottimizzare idonei comportamenti atti a migliorare i rapporti con i cittadini e con i colleghi di lavoro: ogni appartenente alle Forze di Polizia deve essere infatti cosciente che nel momento in cui entra in contatto con i cittadini deve proporsi in una veste più sensibile alla valutazione delle problematiche afferenti alla sicurezza.</p> <p><i>Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell'articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura</i></p>

MISURA II.1: Diffusione della legalità
ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO: Reti e nodi di servizi
FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FESR
OGGETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO: ob. n. 2 e 3 del Pon
SETTORE DI INTERVENTO: Infrastrutture di base, Cod. 32; 352; 36.

FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO

La Misura, contenuta nel II Asse del PON, persegue i seguenti obiettivi operativi:

- *Rafforzamento della legalità in aree di particolare densità criminale.*

Appare necessario avviare dei “Progetti Pilota” in ciascuna delle regioni interessate dalla programmazione in questione, affinché si dia voce a quelle enormi potenzialità di riscatto sociale che possiede la collettività meridionale.

Tali progettualità, da concertare nelle concrete realizzazioni sia con le Amministrazioni regionali che con il partenariato locale, dovranno avviare interventi di recupero sociale finalizzati ad affermare concreti e più elevati livelli di sicurezza.
- *Realizzazione di una Scuola per la Polizia Penitenziaria.*

Nell’ambito della misura verrà esaminata la possibilità di realizzare un centro di formazione per la polizia penitenziaria. La scuola sarà ubicata in una zona caratterizzata da alti indicatori di criminalità in modo che la sua presenza potrà svolgere un importante ruolo di deterrenza nei confronti della criminalità diffusa. Il concetto poi di “scuola aperta” che si vuole conferire a questo centro di formazione potrà favorire l’opzione per la professione dell’operatore di polizia penitenziaria tra i giovani non occupati, aumentare i livelli di conoscenza di questa forza di polizia nella società civile e contribuire alla diffusione di un sentimento di fiducia nelle Istituzioni. I costi, tenuto conto che verranno privilegiati l’utilizzo di aree destinate ad insediamenti industriali e in considerazione delle offerte a titolo gratuito di terreni e strutture pubbliche, dovranno essere estremamente contenuti. Il finanziamento del progetto è tuttavia subordinato all’elaborazione di uno studio di fattibilità che ne dimostri l’impatto diretto dell’intervento (in termini di riduzione significativa dell’illegalità) e gli effetti sullo sviluppo socioeconomico del territorio. Sulla base dei risultati dello studio, il Comitato di Sorveglianza del programma valuterà la possibilità di ammettere il progetto al cofinanziamento.
- *Riqualificazione ambientale e controllo del territorio.*

Si prevede di realizzare nel territorio del comune di Castel Volturno una serie di interventi di bonifica e di ripristino di aree di elevato interesse ambientale e naturalistico e, contestualmente, altri interventi finalizzati al potenziamento degli strumenti, anche tecnologici, di controllo del territorio, sia in funzione di prevenzione o repressione di danni all’ambiente (incendi, costruzioni abusive, etc.) sia in funzione di vigilanza del territorio per finalità di sicurezza pubblica, protezione civile e gestione di emergenze sanitarie.
- *Controllo delle frontiere*

Il progetto del controllo delle frontiere è ispirato ad una visione strategica che considera il fenomeno dell’immigrazione nella sua globalità al fine di privilegiare un approccio flessibile all’attività di contrasto dell’immigrazione illegale e di sorveglianza delle frontiere individuando tre momenti essenziali:

 1. avvistamento dei clandestini
 2. rintraccio e gestione dei clandestini
 3. adozione dei provvedimenti successivi che possono, in relazione alla provenienza dei clandestini e delle etnie di appartenenza, essere di accoglienza e di rimpatrio.

Il fenomeno dell’immigrazione richiede infatti una progettazione globale che veda partecipare non solo i responsabili istituzionali della sicurezza ma anche le altre Amministrazioni di area omogenea. Il Progetto bandiera sull’immigrazione prevede quindi una serie di interventi destinati a dare una risposta globale al contrasto dell’immigrazione clandestina.

Si prevede, fra l’altro, l’adeguamento funzionale dei Centri di Permanenza, per evitare che questi Centri diventino luoghi di semplice custodia dove sono trattenuti i soggetti destinati ad essere espulsi, in sintonia con la legge 40/98, e rendere queste strutture più idonee alla permanenza delle diverse categorie di soggetti ospitati.

Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell’articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura

MISURA II.2: Sensibilizzazione
ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO: Reti e nodi di servizi
FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FESR
OBIETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO: ob. n. 3 del Pon
SETTORE DI INTERVENTO: Preparazione, realizzazione, sorveglianza, pubblicità; Cod. 411
<p>FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO</p> <p>La Misura II.2 “Sensibilizzazione” è rivolta sia a diffondere ed accrescere nel tessuto sociale e produttivo la consapevolezza dei grandi vantaggi economici e sociali prodotti dall’azione di ripristino della legalità sia a rendere diffusa la percezione del pieno controllo da parte delle Autorità pubbliche della situazione di legalità nel territorio. Infatti, il Programma Operativo “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” comporta la realizzazione di significativi interventi tecnologici che opereranno, in particolare, sul controllo del territorio, sulle metodologie di comunicazione tra le Forze di Polizia e sulla formazione e specializzazione degli operatori di ogni livello.</p> <p>L’esecuzione di questi interventi si accompagnerà a specifiche misure di sensibilizzazione e comunicazione indirizzate al raggiungimento di un triplice obiettivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. richiamare l’attenzione degli operatori delle Forze dell’Ordine sugli impegni assunti; 2. coinvolgere l’opinione pubblica delle Regioni meridionali, nella dimensione associata ed individuale, nel processo di sviluppo in atto; 3. evidenziare il ruolo dell’Unione Europea nell’esercizio delle politiche di coesione. <p><i>Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell’articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura</i></p>

MISURA II.3: Risorse umane per la diffusione della legalità
ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO: Reti e nodi di servizi
FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FSE
OBIETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO: ob 2 e 3 del Pon.
SETTORE DI INTERVENTO: Risorse umane, Integrazione sociale; Cod. 22

FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO

L'ottava Misura - inquadrabile nel Campo di Applicazione lett. B dell'art. 2 del Regolamento (CE) N. 1262/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al Fondo Sociale Europeo - persegue l'obiettivo della "Promozione e diffusione della legalità" attraverso un complesso integrato di interventi volti:

- al "sostegno formativo e/o assistenziale", in collaborazione con le altre Amministrazioni a ciò più precipuamente dedicate (Pubblica Istruzione, Affari Sociali, Pari Opportunità, ecc.). Tali interventi, rivolti prevalentemente ai giovani, determinano azioni mirate non solo a diminuire il disagio sociale e ridurre le cause di devianza ma, più generalmente, a diffondere la cultura della legalità e del lavoro, iniziando a fornire concreti strumenti di liberazione sia dal giogo criminale sia dal facile rifugio assistenziale;
- ad integrare le azioni di controllo delle frontiere realizzando un sistema in grado di ridurre l'impatto, nel rispetto della dignità umana e dello ius gentium, dell'imponente flusso migratorio, anche favorendo la possibilità di far interagire la progettualità di sicurezza con quelle di area connessa e omogenea (Amministrazioni Regionali, Affari Sociali, altre Direzioni Generali del Ministero dell'Interno, ecc.).

Accanto a questi interventi, il Ministero dell'Interno – Direzione Generale Servizi Civili promuove una serie di azioni destinate al rafforzamento delle condizioni di sicurezza per lo sviluppo del territorio.

Per un adeguato ed efficiente sistema di controllo delle frontiere, è necessario considerare il fenomeno dell'immigrazione alla luce della sua complessità: pertanto, parallelamente agli interventi di potenziamento tecnologico è necessario rendere fluida ed efficace la gestione delle presenze irregolari.

Gli interventi complementari a promuovere un miglior controllo dell'immigrazione clandestina, mirano a:

- garantire maggiore tutela nei confronti delle categorie di soggetti più deboli e vulnerabili, che sono coinvolti a vario titolo nei fenomeni migratori;
- favorire l'integrazione dei cittadini immigrati regolarmente presenti nel territorio e combattere fenomeni di discriminazione;
- favorire l'inserimento sociale e la reintegrazione nella società delle donne e dei minori vittime della prostituzione coatta.

Per il raggiungimento di questi obiettivi è necessario utilizzare strumenti che si possono definire normali, cioè non legati alla continua rincorsa dell'emergenza, ma che debbono al tempo stesso essere speciali, cioè centrati sulle particolari esigenze di ogni area geografica e dei flussi migratori che la investono, ed anche innovativi, cioè pensati per affrontare problemi nuovi del Paese. Gli interventi si sostanzieranno, quindi nella:

- Sperimentazione di Servizi Pilota per la fase di prima accoglienza.
- Ricerca sul territorio volta a rilevare e stimare le dimensioni del fenomeno della prostituzione coatta nelle Regioni meridionali, le sue caratteristiche, i principali fattori che ne consentono l'espansione.
- Sostegno agli interventi promossi dalla Commissione interministeriale che è stata istituita presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (messa in rete di iniziative e di progetti attualmente esistenti, collegando le realtà che operano nel Meridione, diffusione di materiale informativo per operatori, associazioni, comuni cittadini e le donne vittima della tratta).
- Progetto pilota diretto alla sperimentazione, in alcune realtà meridionali, di forme di accoglienza e di assistenza per le ragazze minorenni.
- Interventi sulla comunità locale, per promuovere l'analisi dei problemi e la ricerca di soluzioni collaborative e collettive.

Non sono previsti finanziamenti di infrastrutture per l'insieme degli interventi compresi in questa Misura. Alcuni di questi interventi saranno realizzati attraverso l'eventuale assegnazione di *piccoli sussidi* come previsto dall'art. 4 del Regolamento (CE) n. 1262/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al Fondo Sociale Europeo.

Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell'articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura

MISURA III.1: Assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione

ASSE PRIORITARIO DI RIFERIMENTO:

FONDO STRUTTURALE INTERESSATO: FESR

OBIETTIVO SPECIFICO DI RIFERIMENTO:

SETTORE DI INTERVENTO: Assistenza tecnica e azioni innovatrici; Cod. 411; 412; 413; 414

FINALITÀ E CONTENUTO TECNICO

La misura si pone l'obiettivo di fornire ai soggetti responsabili della programmazione, dell'attuazione e sorveglianza del Programma, un necessario supporto tecnico-scientifico per l'attuazione efficace del programma stesso, con specifico riferimento alle attività di:

Assistenza tecnica

La misura prevede l'attivazione di azioni di assistenza tecnica volte ad un'efficiente gestione di tutte le misure componenti il Programma. L'attività di assistenza tecnica a sostegno dell'attività del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno può essere distinta in tre fasi:

1. di programmazione, dove l'assistenza tecnica è rivolta alla definizione delle priorità di intervento, allo sviluppo dell'azione di partnership, alla definizione delle procedure di analisi e selezione dei progetti, alla gestione del sistema informativo per l'attività di monitoraggio.
2. di elaborazione progettuale da parte dei soggetti proponenti, con una consulenza specifica mirante ad orientare le proposte verso gli obiettivi del PON ed i criteri di priorità assunti, e a garantire il rispetto delle direttive e delle politiche comunitarie che interessano il PON.
3. di attuazione del PON, con tutte quelle azioni (di consulenza, di elaborazione dati e informazioni, di studio, etc.) che si renderanno necessarie per massimizzare la spesa e l'avanzamento dei progetti, a favore sia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza che dei vari soggetti beneficiari.

Il piano sull'informazione e pubblicità degli interventi verrà elaborato in conformità del regolamento 1159/2000.

Valutazione intermedia e finale

Obiettivo della misura è anche quello di assicurare la valutazione in itinere e finale del PON. La valutazione dovrà garantire una attenta analisi dei livelli (e della qualità) dell'attuazione, dell'andamento e degli effetti degli interventi in cui il Programma si articola, permettendo di misurare il grado di conseguimento degli obiettivi assunti e di valutare i nodi critici, i problemi ed anche i punti di forza che emergono dall'attuazione del Programma.

Studi

L'attività di studio e analisi sarà mirata ad orientare e ottimizzare la gestione degli interventi (es. Analisi ed implementazione delle procedure di gestione e controllo), adeguare il set degli indicatori di impatto del Programma in considerazione dell'eventuale evoluzione/revisione del Programma stesso; analizzare approfonditamente il contesto sociale ed economico in cui impattano gli interventi previsti, al fine di dotarsi di uno strumento di "monitoraggio" della coerenza e rispetto degli obiettivi del Programma con la realtà sulla quale intende incidere.

Attività di vigilanza tecnico-istituzionali e dotazioni strutturali

In considerazione della particolare natura degli interventi previsti nel PON, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza sottoporrà la sua attuazione all'attività di vigilanza tecnico-istituzionale di uno specifico comitato composto da funzionari e tecnici esperti dell'Amministrazione che si potrà avvalere anche di consulenti. L'attività, di tale comitato, ancorché realizzata da funzionari interni all'Amministrazione, si configura come esigenza espressa e supplementare legata alla natura delle misure di cui si prevede la realizzazione e, in particolare, alla necessità che la loro attuazione sia sottoposta ad una sorveglianza tecnica specialistica da parte dell'Amministrazione. Le spese amministrative da sostenere per il funzionamento di tale comitato sono quindi legate e direttamente imputabili alla realizzazione delle azioni previste dal PON. Se ne prevede pertanto il finanziamento con specifico riferimento ai costi relativi alle spese legate ai controlli in loco e all'organizzazione e al coordinamento del sistema di alta sorveglianza tecnico-istituzionale, reso necessario dalla particolare natura delle misure previste (spese di viaggio, soggiorno, indennità giornaliera, secondo le tabelle statutarie vigenti per il Ministero dell'Interno e le disposizioni comunitarie in materia di ammissibilità delle spese, secondo l'articolo 30 del Regolamento CE 1260/99).

Nessun Regime di Aiuto ai sensi dell'articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato a questa Misura

Si riepiloga di seguito la situazione in materia di Regimi di Aiuto per il PON:

Numero della Misura	Titolo del Regime di Aiuto
I.1	Non è previsto alcun Regime di Aiuto
I.2	Non è previsto alcun Regime di Aiuto
I.3	Non è previsto alcun Regime di Aiuto
I.4	Non è previsto alcun Regime di Aiuto
I.5	Non è previsto alcun Regime di Aiuto
II.1	Non è previsto alcun Regime di Aiuto
II.2	Non è previsto alcun Regime di Aiuto
II.3	Non è previsto alcun Regime di Aiuto
III.1	Non è previsto alcun Regime di Aiuto

7.7. LE MISURE E I FONDI PER I QUALI SI RICHIEDE IL FINANZIAMENTO

Come si può evincere dai singoli contenuti e dalla natura degli interventi richiamati, tutte le azioni contenute nelle misure I.1, I.2, I.3, I.4, II.1, II.2, II.1 saranno finanziate dal fondo FERS, tutte la azioni contenute nelle misure I.5 e II.3 saranno finanziate dal Fondo Sociale Europeo.

Nell'ambito della Misura III.1 (Assistenza tecnica), l'Autorità di gestione ed il Comitato di sorveglianza esamineranno l'opportunità di destinare risorse a favore di studi finalizzati all'integrazione e la reinserzione sociale, in particolare delle vittime della criminalità organizzata e degli ex-detenuti.

Criteria e indirizzi per l'attuazione delle misure finanziate dal FSE

Per quanto concerne le azioni formative, è in corso, a livello nazionale, un processo di accreditamento degli enti di formazione che dovrà concludersi entro il 2003. A partire da tale momento solo gli enti accreditati potranno effettuare interventi finanziati dal FSE.

L'autorità di gestione si impegna a ricorrere sempre a procedure aperte di selezione dei progetti, in accordo con i principi di parità di trattamento, di trasparenza, di riconoscimento reciproco e di proporzionalità. Fermo restando il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, la specificità di situazioni particolari e la tempistica per la realizzazione dell'impegno verranno definite dal Comitato di sorveglianza del QCS, anche con il supporto tecnico del Gruppo di lavoro "Risorse umane" costituito nell'ambito del Comitato stesso, previa intesa tra l'autorità di gestione del QCS e i servizi della Commissione europea.

Inoltre, come previsto dal Regolamento relativo al FSE, n° 1262/99, articolo 4.2), un importo ragionevole degli stanziamenti del Fondo sarà disponibile, a norma dell'articolo 27 del Regolamento (CE) 1260/99, sotto forma di piccoli sussidi, accompagnati da disposizioni speciali di ammissibilità per le organizzazioni non governative ed i raggruppamenti locali. Gli interventi attuati sotto forma di piccoli sussidi sono previsti nell'ambito della Misura II.3 "Risorse umane per la diffusione della legalità" ed ad essi sarà destinato, a titolo indicativo, una percentuale di contributo del FSE pari almeno allo 0,5%, percentuale minima prevista dal QCS.

I criteri per la scelta dei soggetti intermediari verranno sottoposti, in coerenza con l'articolo 9 del Regolamento 1260/99, alla Commissione Europea e allo Stato membro.

7.8. L'ANALISI DI COERENZA

In questo paragrafo vengono evidenziati i nessi ed i collegamenti tra:

- il Programma Operativo, declinato nelle misure, e quanto programmato nell'ambito nelle regioni meridionali attraverso politiche nazionali e/o comunitarie (coerenza esterna);
- gli obiettivi specifici contenuti nel QCS e ribaditi dal Programma e le misure selezionate ed inserite nel Programma stesso;
- gli obiettivi specifici del Programma e gli obiettivi operativi assunti per le misure;
- le misure inserite nel Programma.

L'obiettivo globale e gli obiettivi specifici del Programma si inseriscono coerentemente nelle strategie nazionali.

Il Documento di Programmazione Economico - Finanziaria (DPEF) per gli anni 2000-2003 individua, infatti, tra gli obiettivi prioritari del Governo quello di garantire il diritto dei cittadini alla sicurezza, attraverso un'azione di efficace contrasto alla criminalità diffusa realizzando moderne politiche della sicurezza urbana e azioni di contrasto della criminalità nelle campagne.

In generale, si tratta di moltiplicare gli sforzi per sviluppare ulteriormente ed estendere a tutto il territorio nazionale i progetti per la interconnessione delle sale operative, realizzare l'ammmodernamento tecnologico dei sistemi di trasmissione radio e l'adeguamento delle dotazioni veicolari ed informatiche.

In particolare, per le aree del Mezzogiorno il Governo intende garantire il necessario sostegno alla prosecuzione ed all'estensione del piano di ammodernamento tecnologico degli strumenti di prevenzione e controllo del territorio nelle zone ad alto insediamento produttivo individuate d'intesa con le forze imprenditoriali. Tra le realizzazioni tecniche più importanti da sviluppare nell'ambito dei programmi operativi cofinanziati dall'Unione Europea, il DPEF indica la rete di telecomunicazioni denominata "Tetra 25", conforme ad un progetto di aggiornamento tecnologico delle Forze di polizia di livello europeo.

Nell'ambito delle politiche di sicurezza un particolare rilievo viene attribuito alla questione dell'immigrazione, sotto il duplice profilo degli interventi per il controllo delle frontiere, con l'acquisizione di nuove tecnologie e di mezzi speciali, e delle iniziative per l'assistenza e l'accoglienza degli immigrati.

Nelle finalità complessive di sicurezza rientra anche l'impegno per l'adeguamento di strutture e mezzi per la protezione civile, potenziando gli strumenti di prevenzione e rafforzando la capacità d'intervento nelle situazioni di emergenza.

Infine, la strategia di sviluppo delle politiche di sicurezza richiede politiche di qualificazione professionale e di valorizzazione delle risorse umane.

Con riferimento alla strategia di sviluppo per il Mezzogiorno, il DPEF indica tra gli interventi immediati: a) il monitoraggio dell'immigrazione clandestina sulle linee di costa, attraverso il potenziamento tecnologico delle strutture, controllo di sicurezza delle grandi vie di comunicazione ferroviaria e delle aree oggetto di azioni di programmazione negoziata; b) le azioni di prevenzione dell'attività criminosa nei settori dell'inquinamento idrico ed atmosferico, dello smaltimento dei rifiuti e delle sostanze pericolose e dei traffici illegali a essi connessi, attraverso lo sviluppo di reti di trasmissione delle informazioni sulle aree ambientali a rischio. Come interventi di medio termine sono indicati il potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza e alle procedure informatizzate per l'amministrazione della Giustizia, per l'Osservatorio sugli appalti, per la sensibilizzazione mirata di aree di particolare criticità.

Per quanto riguarda i nessi tra il Programma operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" ed il Programma per lo Sviluppo del Mezzogiorno (QCS), la coerenza è stata valutata tenendo conto del legame di strumentalità esistente tra gli obiettivi specifici attinenti al tema della sicurezza degli Assi del QCS e gli obiettivi specifici del Programma Operativo declinati rispetto alle Misure di attuazione.

Dai risultati di tale analisi emerge il tipo di legame (diretto, indiretto) tra le attività (misure) del Programma Operativo e gli obiettivi specifici per asse del QCS:

⇒ il Programma Operativo mostra un elevato grado di coerenza poiché tutti gli obiettivi specifici programmati risultano collegati direttamente o indirettamente con gli obiettivi specifici del QCS;

⇒ esiste una notevole complementarità e sinergia tra le misure del programma;

⇒ tale legame è evidenziato dal fatto che le misure del Programma Operativo possono concorrere al raggiungimento dell'obiettivo specifico di diversi assi.

Con riferimento ai nessi ed ai collegamenti tra gli obiettivi specifici del Programma e gli obiettivi operativi assunti per le misure e tra le misure stesse inserite nel Programma, dall'esame degli schemi di seguito riportati emerge che:

⇒ le misure I.1, I.2, I.3, e I.5 contribuiscono al conseguimento dell'obiettivo specifico di "Ridurre i tempi di intervento delle Forze dell'ordine attraverso l'attuazione di tecnologie mirate ad un efficiente controllo del territorio ed all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili". Tali misure risultano collegate tra loro, in quanto realizzano un insieme di interventi volti al controllo ed alla sicurezza del territorio, al collegamento tra soggetti istituzionalmente deputati al contrasto dell'illegalità, all'accrescimento delle loro competenze;

⇒ le misure II.1 e II.2 contribuiscono al conseguimento dell'obiettivo specifico "Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio e di profughi". Le misure

comprendono un insieme di azioni, tra loro integrate, di acquisizione di infrastrutture e tecnologie avanzate e di azioni per la gestione dei flussi migratori;

⇒ le misure II.1, II.2 e II.3 perseguono l'obiettivo specifico di "Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza" con interventi sia su aree specifiche del Mezzogiorno, caratterizzate da alto tasso di criminalità, disagio sociale e giovanile, sia con azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, in concerto e stretta collaborazione tra soggetti pubblici e privati, finalizzate a ricostituire la necessaria fiducia nelle Istituzioni, sia mediante l'attivazione di interventi di "sostegno formativo e/o assistenziale";

⇒ la misura I.4 persegue l'obiettivo di "Ridurre i tempi della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo" con interventi che mirano ad incrementare il potenziale tecnologico pertinente al necessario interfaccia tra le strutture delle autorità giudiziarie e di polizia e quelle relative ad altri enti pubblici e privati. La misura risulta funzionalmente collegata con le misure 2 e 5.

Le tavole di seguito rappresentano graficamente le interconnessioni tra gli obiettivi specifici del PON e gli obiettivi operativi delle Misure. Inoltre, è riportato il diagramma di flusso relativo alla coerenza tra le Misure.

Tavola degli obiettivi delle Misure del PON Sicurezza

Misure/Obiettivi specifici PO	Obiettivo specifico 1 Ridurre i tempi di intervento delle Forze dell'Ordine attraverso l'attuazione di tecnologie mirate ad un'efficiente controllo del territorio ed all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili	Obiettivo specifico 2 Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio e di profughi	Obiettivo specifico 3 Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.	Obiettivo specifico 4 Ridurre dei tempi di funzionamento della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo
MI1 Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza	Obiettivi operativi: – adeguamento del sistema di comunicazioni in ponte radio tra Forze di polizia; – introduzione del sistema radio mobile di comunicazioni Tetra 25.			
MI2 Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio	Obiettivi operativi: – implementazione tecnologica controllo del territorio su rete autostradale e grandi assi viari; – installazione di sensori sul territorio per il controllo del traffico e la prevenzione; – potenziamento degli standard di sicurezza sulla rete ferroviaria (sale operative, cartografia computerizzata, sistemi per la videoconferenza, sistema periferico di acquisizione impronte digitali, valigetta telematica);			

Misure/Obiettivi specifici PO	Obiettivo specifico 1 Ridurre i tempi di intervento delle Forze dell'Ordine attraverso l'attuazione di tecnologie mirate ad un'efficiente controllo del territorio ed all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili	Obiettivo specifico 2 Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio e di profughi	Obiettivo specifico 3 Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.	Obiettivo specifico 4 Ridurre dei tempi di funzionamento della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo
MI2 Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio	Obiettivi operativi – interventi dell'apparato di pubblica sicurezza e soccorso pubblico (sale operative); – controllo dei mercati di produzione; – collegamenti telematici ed informatici per la rilevazione dei furti di autovetture e delle violazioni amministrative; – istituzione di un Osservatorio provinciale sugli appalti.			
MI3 Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali	Obiettivi operativi: – tecnologie per la tutela dell'ambiente (banca dati, centro analisi e fotointerpretazione, rete trasmissione dati, sistema informativo per il territorio); – tecnologie per la tutela dei beni culturali.			

Misure/Obiettivi specifici PO	Obiettivo specifico 1 Ridurre i tempi di intervento delle Forze dell'Ordine attraverso l'attuazione di tecnologie mirate ad un efficiente controllo del territorio ed all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili	Obiettivo specifico 2 Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio e di profughi	Obiettivo specifico 3 Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.	Obiettivo specifico 4 Ridurre dei tempi di funzionamento della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo
MI4 Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia				Obiettivi operativi: – scambio di dati tra Procure Antimafia e Prefetture per il rilascio dell'Informativa Antimafia; – banca dati impronte digitali ed identificazione sicura;
MI5 Risorse umane per la sicurezza	Obiettivi operativi: – formazione di operatori addetti alle nuove funzioni			Obiettivi operativi: – formazione degli operatori.

Misure/Obiettivi specifici PO	Obiettivo specifico 1 Ridurre i tempi di intervento delle Forze dell'Ordine attraverso l'attuazione di tecnologie mirate ad un'efficiente controllo del territorio ed all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili	Obiettivo specifico 2 Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio e di profughi	Obiettivo specifico 3 Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.	Obiettivo specifico 4 Ridurre dei tempi di funzionamento della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo
M II.1 Diffusione della legalità		Obiettivi operativi: – tecnologie per il controllo delle frontiere.	Obiettivi operativi: – rafforzamento del sistema scolastico, riqualificazione ambiente urbano, infrastrutture sociali, attività di impresa-lavoro, sviluppo della cultura della legalità, sensibilizzazione e comunicazioni in aree ad alto tasso di criminalità; – strutture per la formazione.	
M II.2 Azioni di sensibilizzazione			Obiettivi operativi: – iniziative multimediali, editoriali e di comunicazione; – misure di sensibilizzazione in specifiche aree.	
M II.3 Risorse umane per la diffusione della legalità		Obiettivi operativi: – strumenti per la gestione dell'integrazione, dell'accoglienza e della permanenza temporanea.	Obiettivi operativi: – misure contro la tratta delle donne e dei minori; – prevenzione della dispersione scolastica e reinserimento dei giovani; – formazione degli operatori.	

Obiettivo globale
del PON

Obiettivi specifici

Misure

Determinare nel tempo, su tutto il territorio del Mezzogiorno italiano, a partire dalle aree più sensibili, condizioni fisiologiche di sicurezza pari o almeno paragonabili a quelle sussistenti nel resto del Paese e comunque sufficienti ad incidere, in modo strutturale e non contingente, sul pesante gap che attualmente le caratterizza nonché sulla permeabilità delle frontiere.

Riduzione dei tempi di intervento delle Forze dell'Ordine attraverso l'attuazione di tecnologie mirate ad un'efficiente controllo del territorio ed all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili.

Misura I 1: Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza.

Misura I 2: Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio.

Misura I 3: Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali.

Misura I 5: Risorse umane per la sicurezza.

Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio di profughi.

Misura II 1 Diffusione della legalità.

Misura II 3: Risorse umane per la diffusione della legalità.

Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.

Misura II 1 Diffusione della legalità.

Misura II 2: Azioni di sensibilizzazione.

Misura II 3: Risorse umane per la diffusione della legalità.

Riduzione dei tempi di funzionamento della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo.

Misura I 4: Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia.

Misura I 5: Risorse umane per la sicurezza.

7.9. PROGRAMMI INTEGRATI TERRITORIALI, REGIMI DI AIUTO, SOVVENZIONI GLOBALI E GRANDI PROGETTI.

Il Programma Operativo “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d’Italia 2000-2006” non prevede P.I.T., regimi di aiuto, né sovvenzioni globali. Al momento non si ravvisa la necessità di prevedere Grandi Progetti.

7.10. VALUTAZIONE DI IMPATTO SULLE POLITICHE IN MATERIA DI AMBIENTE

L’attuazione del PON “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno” prevede iniziative innovative, sia da punto di vista strategico che da un punto di vista tecnologico, con la particolarità di offrire un forte livello di replicabilità in altre zone del Paese. Tuttavia, nell’ottica di un’analisi di impatto in materia di ambiente, si deve tener conto del fatto che l’attività di contrasto alle attività criminose esercitate dalle Forze dell’Ordine, nelle Regioni interessate, è resa più difficile dalla situazione di non forte visibilità dello stato iniziale del reato ambientale.

In considerazione delle sue peculiarità e dei suoi obiettivi, il PON Sicurezza non può comunque che avere ricadute positive sulla situazione ambientale nel Mezzogiorno, con particolare riferimento al controllo del territorio e all’azione di contrasto dei fenomeni di aggressione dell’ambiente. L’articolazione del Programma prevede l’attuazione d’interventi specifici volti a migliorare:

- la qualificazione delle zone territoriali interessate dal punto di vista dell’elevato rischio di “sicurezza ambientale”;
- il rafforzamento delle condizioni di sicurezza per determinare le migliori condizioni di sviluppo economico e sociale soprattutto dal punto di vista ambientale;
- l’introduzione di tecnologie innovative per il raggiungimento degli obiettivi di qualità nell’ambito della “Sicurezza”.

In particolare, le azioni previste sono tese a rafforzare gli aspetti legati alla migliore sicurezza delle risorse naturali e paesaggistiche, e si riferiscono, così come più volte richiamato, a quei settori dove le azioni criminali tendono ad allargare i loro interessi quali, ma non per ultimo, l’ecomafia.

Appare opportuno, in questo contesto, richiamare il fatto che la realizzazione di una campagna di sensibilizzazione così come la realizzazione dell’attività di formazione ed informazione verso gli operatori, le forze imprenditoriali e verso la società in genere, assume un particolare significato in quanto le attività, tese a favorire una cultura di tutela e prevenzione ambientale, rafforzano le azioni previste nel Programma.

7.11. VALUTAZIONE DI IMPATTO SULLE POLITICHE TESE ALLA PARI OPPORTUNITÀ

L’analisi del contesto in termini di pari opportunità è stata svolta seguendo i criteri e gli indicatori fissati dalle Linee Guida “Attuazione del principio di pari opportunità e valutazione dell’impatto equitativo di genere nella programmazione operativa” (modello V.I.S.P.O.) elaborato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed assunto, dal

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, nelle Linee Guida per la Programmazione Operativa dei Fondi Strutturali 2000 - 2006.

Con tale Dipartimento, il Ministero dell'Interno ha instaurato stretti rapporti di collaborazione, con progettualità comune che troverà concretizzazione anche all'interno del presente Programma Operativo in relazione ad interventi mirati al terzo asse in ambito di tutela delle donne e di diffusione della legalità.

Al 1 gennaio 1998 il Mezzogiorno ha una popolazione residente di 20.943.719 individui, di cui 10.229.513 maschi e 10.714.206 femmine.

Come si vede dalle tabelle che seguono le donne diventano numericamente prevalenti nelle fasce di età 45-64 e 65 e più.

Per predisporre misure selettive ed appropriate ai target di riferimento, questo dato del maggior addensamento numerico delle donne nelle fasce oltre 45 anni va incrociato con altri dati significativi, ad esempio con il tasso di attività e occupazione che in queste fasce di età sono molto bassi, come bassi sono i tassi di istruzione e formazione, che hanno visto un incremento per le donne solo negli ultimi anni, quindi tra le classi di età più giovani.

Vi è da aggiungere che, secondo gli ultimi dati Svimez, la spesa sociale italiana è più bassa (24,8% del PIL) della media dei 15 paesi europei (28,7% del PIL) ed è composta in modo rilevante, circa i 2/3, dalla spesa pensionistica (16% del PIL in Italia a fronte del 13% medio del PIL in Europa).

Vi è quindi una spesa sociale più orientata alla previdenza che non alle famiglie, all'infanzia (3,6% a fronte del 12 o 13% dei paesi del Nord Europa), ai disoccupati e ai giovani in cerca di lavoro, il che comporta una distribuzione territoriale più sfavorevole al Mezzogiorno dove vi sono più famiglie indigenti e la più alta percentuale di giovani in cerca di occupazione (all'interno della quale la percentuale più alta è rappresentata dalle giovani - donne).

Le disparità territoriali, in un sistema di spesa sociale così composto, derivano, come è evidente, in primo luogo dalla carenza di posti di lavoro e, di conseguenza, dei redditi e dei diritti previdenziali connessi al lavoro. Derivano inoltre dalla scarsa funzionalità dei servizi che incidono sia sulla dotazione di infrastrutture, sia sulla effettiva fruibilità dei servizi sanitari, sociali e dei servizi integrati.

Inoltre incide la struttura e composizione delle famiglie meridionali che sono più numerose, hanno un numero di componenti più alto ed un reddito più basso dovuto anche alla notevole presenza dei nuclei familiari monoreddito che spesso è percepito dall'adulto, maschio, capofamiglia.

Tuttavia, rispetto alla più generale questione dell'esclusione sociale, le motivazioni sottostanti lo svantaggio – per poveri, anziani, disabili, immigrati e minoranze etniche – suggeriscono inoltre di non limitarsi alle azioni tradizionali, pur necessarie, di politica del lavoro.

I processi di esclusione vanno infatti considerati seguendo un approccio che tenga conto dell'insieme delle condizioni individuali e di contesto che determinano lo svantaggio e non solo di quelle più

evidenti legate alla disoccupazione; livelli di istruzione, condizioni sociosanitarie, contesto urbano e abitativo, fattori culturali generali, sono tutti elementi che favoriscono in modo altrettanto decisivo i fenomeni di esclusione economica e sociale.

Tra questi fattori, la persistenza consolidata della cultura dell'illegalità - che trova nella donna meridionale, elemento debole ancor di più se comparata con altri contesti territoriali, un soggetto passivo di sfruttamento – rappresenta una entità non trascurabile anche se difficilmente quantificabile.

Anche se, pertanto, il presente P.O. non potrà individuare indicatori quantitativi di impatto atti a dimostrare l'efficacia degli interventi in argomento, l'esistenza qualitativa di tali effetti, agendo in modo determinante sui fattori di contesto, è da ritenersi indiscussa.

Tabella 12 - Popolazione residente per classe di età al 1° gennaio 1998

	<i>Meno di 1</i>	<i>1-4</i>	<i>5-9</i>	<i>10-14</i>	<i>15-24</i>	<i>25-44</i>	<i>45-64</i>	<i>65 e più</i>	<i>Totale</i>
<i>Italia</i>	536.017	2.152.877	2.825.191	2.868.422	7.393.792	17.499.942	14.275.067	10.012.046	57.563.354
<i>Centro Nord</i>	308.089	1.192.883	1.529.202	1.542.015	4.277.772	11.222.739	9.630.122	6.916.813	36.619.635
<i>Mezzogiorno</i>	227.928	959.994	1.295.989	1.326.407	3.116.020	6.277.203	4.644.945	3.095.233	20.943.719

MASCHI

	<i>Meno di 1</i>	<i>1-4</i>	<i>5-9</i>	<i>10-14</i>	<i>15-24</i>	<i>25-44</i>	<i>45-64</i>	<i>65 e più</i>	<i>Totale</i>
<i>Italia</i>	275.470	1.106.378	1.448.071	1.468.064	3.773.929	8.800.878	6.956.352	4.121.450	27.950.592
<i>Centro Nord</i>	157.983	612.803	784.532	790.164	2.201.694	5.687.599	4.695.029	2.791.275	17.721.079
<i>Mezzogiorno</i>	117.487	493.575	663.539	677.900	1.572.235	3.113.279	2.261.323	1.330.175	10.229.513

FEMMINE

	<i>Meno di 1</i>	<i>1-4</i>	<i>5-9</i>	<i>10-14</i>	<i>15-24</i>	<i>25-44</i>	<i>45-64</i>	<i>65 e più</i>	<i>Totale</i>
<i>Italia</i>	260.547	1.046.499	1.377.120	1.400.358	3.619.863	8.699.064	7.318.715	5.890.596	29.612.762
<i>Centro Nord</i>	150.106	580.080	744.670	751.851	2.076.078	5.535.140	4.935.093	4.125.538	18.898.556
<i>Mezzogiorno</i>	110.441	466.419	632.450	648.507	1.543.785	3.163.924	2.383.622	1.765.058	10.714.206

Fonte: ISTAT

PARTE TERZA: IL PIANO FINANZIARIO

8. IL PIANO FINANZIARIO

8.1. MODALITÀ DI FORMAZIONE DEL QUADRO FINANZIARIO

Il progetto per la sicurezza non è una programmazione che possa estrinsecare tutti gli effetti desiderati senza una serie di misure di accompagnamento e di supporto, la maggioranza delle quali riferibili ad altre Amministrazioni e alle realtà locali e sociali. Il partenariato per altri settori prioritari può essere una scelta strategica di indubbia opportunità ma per un progetto come il presente, teso a garantire la sicurezza pubblica e ad incentivare la cultura della legalità nell'Italia meridionale, rappresenta una necessità ineludibile. Le Regioni interessate hanno dichiaratamente compreso la problematica in argomento, manifestando disponibilità a forme di collaborazione che possano estendersi anche all'ambito finanziario; tuttavia non è possibile tacere in questa sede che sussiste una grande aspettativa da parte di tutte le realtà sociali e istituzionali coinvolte nell'impegno delineato verso una maggiore disponibilità di risorse finanziarie che consentano il completamento del progetto in tutta la sua efficacia e potenzialità.

Ciò posto, le tabelle riportate nel seguito indicano l'attuale articolazione del Programma per assi di riferimento e per annualità nonché una distribuzione degli investimenti per singola regione. Quest'ultima tabella è da ritenersi estremamente indicativa giacché l'attribuzione delle risorse alle singole regioni può essere solo il risultato di un procedimento di stima fondato sulla considerazione della valenza territoriale degli investimenti. Larga parte degli interventi, infatti, ha una valenza che copre l'intero territorio del Mezzogiorno. Per questi interventi non avrebbe alcuna significato il riferimento alla localizzazione fisica delle realizzazioni quale criterio per l'imputazione al territorio della spesa.

Applicando il criterio della ripartizione del costo degli interventi di questo tipo in funzione del grado di copertura della superficie, della popolazione residente nelle singole regioni e della gravità del fenomeno criminalità, e attribuendo, invece, in modo diretto il costo degli investimenti aventi un impatto limitato ad aree territoriali circoscritte nei confini di singole regioni, si è ricavata la distribuzione corrispondente alle percentuali indicate alla fine del capitolo.

Come indicato nelle tabelle di seguito, la ripartizione finanziaria prevede un contributo del FESR e del FSE rispettivamente pari a 523, 108 Meuro e 50 Meuro. L'Autorità di Gestione del Programma si impegna a monitorare la suddivisione delle risorse al fine di consentirne la verifica a livello di QCS, secondo le modalità in esso indicate.

'Italia - Regioni obiettivo 1 - 2000-2006
Piano finanziario Pon Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno
Milioni di Euro

CCI N° 1999IT161PO004

Assi Prioritari	Costo Totale	Risorse Pubbliche										Risorse Private	
		Totale Risorse Pubbliche 2=3+8	Contributi Comunitari					Contributi Nazionali					
			Totale 3	FESR 4	FSE 5	FEOGA 6	SFOP 7	Totale 8=9+10+11+12	Stato 9	Regione 10	Locali 11		Altra 12
1=2+13	2=3+8	3=4+5	4	5	6	7	8=9	9	10	11	12	13	
1. Sviluppo e adeguamento delle tecnologie	943,854	943,854	483,151	449,479	33,672	0,000	0,000	460,703	460,703	0	0	0	0
2. Promozione e sostegno della legalità	159,991	159,991	85,438	69,110	16,328	0,000	0,000	74,553	74,553	0	0	0	0
Assistenza tecnica	9,038	9,038	4,519	4,519	0,000	0,000	0,000	4,519	4,519	0	0	0	0
TOTALE	1.112,883	1.112,883	573,108	523,108	50,000	0,000	0,000	539,775	539,775	0	0	0	0
Totale FESR	1.046,216	1.046,216	523,108	523,108				523,108	523,108	0	0	0	0
Totale FSE	66,667	66,667	50,000		50,000			16,667	16,667	0	0	0	0
TOTALE	1.112,883	1.112,883	573,108	523,108	50,000	0,000	0,000	539,775	539,775	0	0	0	0

Italia - Regioni obiettivo 1 - 2000-2006													
Piano finanziario Pon Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno													
CCl N° 1999IT161PO004													
Milioni di Euro													
Assi Prioritari	Costo Totale 1=2+13	Risorse Pubbliche											Risorse Private 13
		Totale Risorse Pubbliche 2=3+8	Contributi Comunitari					Contributi Nazionali					
			Totale 3+4+5+6+7	FESR 4	FSE 5	FEAOG 6	SFOP 7	Totale 8=9+10+11+12	Stato 9	Regione 10	Locali 11	Altra 12	
1. Sviluppo e adeguamento delle tecnologie	943,854	943,854	483,151	449,479	33,672	0,000	0,000	460,703	460,703	0	0	0	0
2000	141,673	141,673	72,521	67,467	5,054	0,000	0,000	69,152	69,152	0	0	0	0
Totale FESR	134,934	134,934	67,467	67,467				67,467	67,467				
Totale FSE	6,739	6,739	5,054		5,054			1,685	1,685				
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
2001	144,503	144,503	73,970	68,815	5,155	0,000	0,000	70,533	70,533	0	0	0	0
Total FEDER	137,630	137,630	68,815	68,815				68,815	68,815				
Total FSE	6,873	6,873	5,155		5,155			1,718	1,718				
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
2002	147,429	147,429	75,468	70,208	5,260	0,000	0,000	71,961	71,961	0	0	0	0
Totale FESR	140,416	140,416	70,208	70,208				70,208	70,208				
Totale FSE	7,013	7,013	5,260		5,260			1,753	1,753				
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
2003	150,356	150,356	76,966	71,602	5,364	0,000	0,000	73,390	73,390	0	0	0	0
Totale FESR	143,204	143,204	71,602	71,602				71,602	71,602				
Totale FSE	7,152	7,152	5,364		5,364			1,788	1,788				
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
2004	117,605	117,605	60,201	56,005	4,196	0,000	0,000	57,404	57,404	0	0	0	0
Totale FESR	112,010	112,010	56,005	56,005				56,005	56,005				
Totale FSE	5,595	5,595	4,196		4,196			1,399	1,399				
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
2005	119,965	119,965	61,409	57,129	4,280	0,000	0,000	58,556	58,556	0	0	0	0
Totale FESR	114,258	114,258	57,129	57,129				57,129	57,129				
Totale FSE	5,707	5,707	4,280		4,280			1,427	1,427				
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
2006	122,323	122,323	62,616	58,253	4,363	0,000	0,000	59,707	59,707	0	0	0	0
Totale FESR	116,506	116,506	58,253	58,253				58,253	58,253				
Totale FSE	5,817	5,817	4,363		4,363			1,454	1,454				
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000	0,000				

'Italia - Regioni obiettivo 1 - 2000-2006														
Piano finanziario Pon Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno														
CCl N° 1999IT161PO004														
Milioni di Euro														
Assi Prioritari	Costo Totale 1=2+13	Totale Risorse Pubbliche 2=3+8	Risorse Pubbliche											Risorse Private 13
			Contributi Comunitari					Contributi Nazionali						
			Totale 3+4+5+6+7	FESR 4	FSE 5	FEAOG 6	SFOP 7	Totale 8=9+10+11+12	Stato 9	Regione 10	Locali 11	Altra 12		
2. Promozione e sostegno della legalità	159,991	159,991	85,438	69,110	16,328	0,000	0,000	74,553	74,553	0	0	0	0	
2000	24,014	24,014	12,824	10,373	2,451	0,000	0,000	11,190	11,190	0	0	0	0	
Totale FESR	20,746	20,746	10,373	10,373				10,373	10,373					
TotalE FSE	3,268	3,268	2,451		2,451			0,817	0,817					
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2001	24,495	24,495	13,081	10,581	2,500	0,000	0,000	11,414	11,414	0	0	0	0	
Totale FESR	21,162	21,162	10,581	10,581				10,581	10,581					
TotalE FSE	3,333	3,333	2,500		2,500			0,833	0,833					
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2002	24,990	24,990	13,345	10,795	2,550	0,000	0,000	11,645	11,645	0	0	0	0	
Totale FESR	21,590	21,590	10,795	10,795				10,795	10,795					
TotalE FSE	3,400	3,400	2,550		2,550			0,850	0,850					
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2003	25,486	25,486	13,610	11,009	2,601	0,000	0,000	11,876	11,876	0	0	0	0	
Totale FESR	22,018	22,018	11,009	11,009				11,009	11,009					
TotalE FSE	3,468	3,468	2,601		2,601			0,867	0,867					
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2004	19,934	19,934	10,645	8,611	2,034	0,000	0,000	9,289	9,289	0	0	0	0	
Totale FESR	17,222	17,222	8,611	8,611				8,611	8,611					
TotalE FSE	2,712	2,712	2,034		2,034			0,678	0,678					
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2005	20,335	20,335	10,859	8,784	2,075	0,000	0,000	9,476	9,476	0	0	0	0	
Totale FESR	17,568	17,568	8,784	8,784				8,784	8,784					
TotalE FSE	2,767	2,767	2,075		2,075			0,692	0,692					
Total FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Total IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2006	20,737	20,737	11,074	8,957	2,117	0,000	0,000	9,663	9,663	0	0	0	0	
Totale FESR	17,914	17,914	8,957	8,957				8,957	8,957					
TotalE FSE	2,823	2,823	2,117		2,117			0,706	0,706					
Total FEAOG	0	0	0					0						
Total IFOP	0	0	0					0						

Italia - Regioni obiettivo 1 - 2000-2006													
Piano finanziario Pon Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno													
CCl N° 1999IT161PO004													
Assi Prioritari	Costo Totale 1=2+13	Risorse Pubbliche											Risorse Private 13
		Totale Risorse Pubbliche 2=3+8	Contributi Comunitari					Contributi Nazionali					
			Totale 3+4+5+6+7	FESR 4	FSE 5	FEAOG 6	SFOP 7	Totale 8=9+10+11+12	Stato 9	Regione 10	Locali 11	Altra 12	
Assistenza Tecnica	9,038	9,038	4,519	4,519	0,000	0,000	0,000	4,519	4,519	0	0	0	0
2000	1,356	1,356	0,678	0,678	0,000	0,000	0,000	0,678	0,678	0	0	0	0
Totale FESR	1,356	1,356	0,678	0,678				0,678	0,678				
Totale FSE	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000				0,000						
2001	1,384	1,384	0,692	0,692	0,000	0,000	0,000	0,692	0,692	0	0	0	0
Totale FESR	1,384	1,384	0,692	0,692				0,692	0,692				
Totale FSE	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000				0,000						
2002	1,412	1,412	0,706	0,706	0,000	0,000	0,000	0,706	0,706	0	0	0	0
Totale FESR	1,412	1,412	0,706	0,706				0,706	0,706				
Totale FSE	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000				0,000						
2003	1,440	1,440	0,720	0,720	0,000	0,000	0,000	0,720	0,720	0	0	0	0
Totale FESR	1,440	1,440	0,720	0,720				0,720	0,720				
Totale FSE	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000				0,000						
2004	1,126	1,126	0,563	0,563	0,000	0,000	0,000	0,563	0,563	0	0	0	0
Totale FESR	1,126	1,126	0,563	0,563				0,563	0,563				
Totale FSE	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000				0,000						
2005	1,148	1,148	0,574	0,574	0,000	0,000	0,000	0,574	0,574	0	0	0	0
Totale FESR	1,148	1,148	0,574	0,574				0,574	0,574				
Totale FSE	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000				0,000						
2006	1,172	1,172	0,586	0,586	0,000	0,000	0,000	0,586	0,586	0	0	0	0
Totale FESR	1,172	1,172	0,586	0,586				0,586	0,586				
Totale FSE	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000				0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000				0,000						

Italia - Regioni Obiettivo 1 - 2000-2006
Piano finanziario Pon Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno
 Milioni di Euro

CCI N° 1999IT161PO004

Assi Prioritari	Costo Totale 1=2+13	Risorse Pubbliche											Risorse Private	
		Totale Risorse Pubbliche 2=3+8	Contributi Comunitari							Contributi Nazionali				13
			Totale 3+4+5+6+7	FESR 4	FSE 5	FEAOG 6	SFOP 7	Totale 8=9+10+11+12	Stato 9	Regione 10	Locali 11	Altra 12		
2000	167,043	167,043	86,023	78,518	7,505	0,000	0,000	81,020	81,020	0	0	0	0	
Totale FESR	157,036	157,036	78,518	78,518				78,518	78,518					
Totale FSE	10,007	10,007	7,505		7,505			2,502	2,502					
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2001	170,382	170,382	87,743	80,088	7,655	0,000	0,000	82,639	82,639	0	0	0	0	
Totale FESR	160,176	160,176	80,088	80,088				80,088	80,088					
Totale FSE	10,206	10,206	7,655		7,655			2,551	2,551					
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2002	173,831	173,831	89,519	81,709	7,810	0,000	0,000	84,312	84,312	0	0	0	0	
Totale FESR	163,418	163,418	81,709	81,709				81,709	81,709					
Totale FSE	10,413	10,413	7,810		7,810			2,603	2,603					
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2003	177,282	177,282	91,296	83,331	7,965	0,000	0,000	85,986	85,986	0	0	0	0	
Totale FESR	166,662	166,662	83,331	83,331				83,331	83,331					
Totale FSE	10,620	10,620	7,965		7,965			2,655	2,655					
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2004	138,665	138,665	71,409	65,179	6,230	0,000	0,000	67,256	67,256	0	0	0	0	
Totale FESR	130,358	130,358	65,179	65,179				65,179	65,179					
Totale FSE	8,307	8,307	6,230		6,230			2,077	2,077					
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2005	141,448	141,448	72,842	66,487	6,355	0,000	0,000	68,606	68,606	0	0	0	0	
Totale FESR	132,974	132,974	66,487	66,487				66,487	66,487					
Totale FSE	8,474	8,474	6,355		6,355			2,119	2,119					
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
2006	144,232	144,232	74,276	67,796	6,480	0,000	0,000	69,956	69,956	0	0	0	0	
Totale FESR	135,592	135,592	67,796	67,796				67,796	67,796					
Totale FSE	8,640	8,640	6,480		6,480			2,160	2,160					
Totale FEAOG	0,000	0,000	0,000					0,000						
Totale IFOP	0,000	0,000	0,000					0,000						
TOTAL	1.112,883	1.112,883	573,108	523,108	50,000	0,000	0,000	539,775	539,775	0	0	0	0	
Totale FESR	1.046,216	1.046,216	523,108	523,108				523,108	523,108	0,000	0,000	0,000	0,000	
Totale FSE	66,667	66,667	50,000		50,000			16,667	16,667	0,000	0,000	0,000	0,000	
Totale FEAOG	0	0	0					0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
Totale IFOP	0	0	0					0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	

P.O SICUREZZA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO
REGIONI OBIETTIVO 1
RIPARTO INDICATIVO PER REGIONI
(Importi in MEuro)

Regioni	Investimento stimato	%
BASILICATA	84,393	8%
CALABRIA	217,010	19%
CAMPANIA	253,177	23%
PUGLIA	253,177	23%
SARDEGNA	96,449	9%
SICILIA	217,010	19%
TOTALE	1.121,216	100%

8.2. RISORSE PRIVATE E FINANZA DI PROGETTO

Nella fase preparatoria della programmazione è stata raccolta la manifestazione di interesse da parte di privati a coprire il costo di alcuni progetti particolarmente significativi per la valenza di tutela di interessi specifici. A titolo meramente esemplificativo, si cita il caso dell'Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici che ha espresso la disponibilità a coprire parte dei costi di interventi mirati alla diffusione della cultura della legalità e della sicurezza.

La disponibilità ad investire in questi progetti deriva, evidentemente, dalla considerazione dell'impatto che questi ultimi interventi hanno in termini di riduzione dei rischi per danni, derivanti da eventi criminosi, coperti dalle società associate.

Sotto il profilo comunicativo, inoltre, sarà replicata la forte collaborazione instauratasi con le aziende interessate contrattualmente al programma operativo 1994-1999 che si è concretizzata, in particolare, nella realizzazione di un filmato esplicativo sui contenuti del programma che rappresenta una delle modalità primarie di sensibilizzazione poste in essere in passato.

Al riguardo, si è inoltre registrata una ampia disponibilità da parte delle principali aziende petrolifere operanti sui più importanti assi viari delle regioni Obiettivo 1 a diffondere, mediante la propria capillare rete di stazioni di servizio, materiale promozionale sulle iniziative realizzate col cofinanziamento comunitario.

Analoga disponibilità a distribuire gratuitamente materiale pubblicitario del presente programma operativo è stata dichiarata dalle Società di traghettamento operanti sullo stretto di Messina che hanno anche messo a disposizione spazi pubblicitari senza contropartita economica.

Infine, si segnala, nel settore relativo alla interconnessione tra la rete privata e quella pubblica, il caso del consorzio casertano IMPRE-Co che, nella messa in sicurezza del proprio sito industriale, si adegnerà alle specifiche indicate dalle Forze di Polizia in esecuzione del presente programma.

Il complesso di tali iniziative può sommariamente essere quantificato patrimonialmente in circa 500 milioni.

Nell'eventualità della conferma di disponibilità di questo tipo si determinerà pertanto un ampliamento delle disponibilità totali del P.O. per la cifra suindicata.

PARTE QUARTA: LE CONDIZIONI DI ATTUAZIONE

Le modalità di attuazione si riferiscono e rispettano le disposizioni del QCS Ob. 1 cui si fa riferimento per quanto non sia specificamente indicato nel presente testo. Il contenuto del presente capitolo potrà essere modificato da disposizioni adottate in applicazione dell'articolo 53. 2 del Regolamento (CE) 1260/99 del Consiglio.

9. COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI DEI FONDI STRUTTURALI

9.1. AUTORITÀ DI GESTIONE E ATTIVITÀ' DI COORDINAMENTO

L'Autorità responsabile della gestione e del coordinamento per il PON "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno" è:

Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Capo della Polizia

Via Panisperna, 200 - 00184 Roma

Telefono: ++3906 465.355.92

Posta elettronica: sicursvi@sm.mininterno.it

L'Autorità di gestione è responsabile:

- del coordinamento del programma e dei fondi strutturali. Il coordinamento tra i due Fondi che interessano il Programma (FESR e FSE) sarà assicurato dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed, operativamente, dal Gruppo di Lavoro Interforze.
- dell'istituzione di un dispositivo di raccolta di dati finanziari e statistici affidabili sull'attuazione, che siano di supporto all'attività di sorveglianza e alla valutazione, nonché della trasmissione di tali dati, secondo modalità concordate tra il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e la Commissione Europea;
- dell'organizzazione, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione – Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari – della valutazione intermedia;
- dell'adattamento e dell'adozione del complemento di programmazione approvato dal Comitato di Sorveglianza, come previsto dall'articolo 18 del Regolamento CE 1260/99;
- dell'adozione di un sistema contabile distinto o di una codificazione contabile appropriata per la registrazione di tutti gli atti contemplati dal Programma;
- della regolarità delle operazioni finanziate a titolo del Programma, segnatamente dell'attuazione di misure di controllo interno, compatibili con i principi di sana gestione finanziaria e dell'attuazione delle osservazioni o richieste di misure correttive (art. 38, par. 4 Reg. (CE) n. 1260/99) o raccomandazioni di adattamento (art. 38, par. 2 Reg. (CE) n. 1260/99);

- della compatibilità con le politiche comunitarie, secondo quanto stabilito dall'articolo 12 del Reg. (CE) n. 1260/99;
- del rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità.

9.2. COINVOLGIMENTO DEI PARTNER ECONOMICO - SOCIALI

9.2.1. Orientamenti generali

Il Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha attivato, durante la fase di programmazione, incontri con diverse tipologie di interlocutori:

- amministrazioni centrali;
- amministrazioni regionali;
- soggetti di rappresentanza socio – economica;
- autonomie locali.

Tali forme di concertazione sono state ritenute indispensabili per l'individuazione degli obiettivi sulla base di una perfezionata e specifica conoscenza dei bisogni, delle aspettative e delle opportunità esistenti.

Pertanto, al fine di coordinare e integrare le operazioni, conferendo loro maggiore efficacia, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza continuerà ad attuare forme di consultazione periodica sia con le Amministrazioni Regionali sia con le Amministrazioni centrali titolari di competenze di carattere omogeneo.

Conseguentemente, le riunioni del Comitato di Sorveglianza del PON saranno aperte alle Regioni interessate e all'Autorità Ambientale nazionale, in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Intenso sarà anche il rapporto con il partenariato sociale ed economico (già attivato in fase di programmazione – Cfr. Capitolo 6, paragrafo 3) che contribuirà a colmare di contenuti operativi le linee strategiche delineate nel settore sicurezza. Tale collaborazione sarà particolarmente evidente nel settore del contrasto alla criminalità mediante il monitoraggio mirato e tecnologicamente avanzato del territorio. Del resto, come descritto nel capitolo 6, paragrafo 3, il PON Sicurezza è stato impostato, per la sua stessa natura fortemente focalizzata verso il territorio, attraverso strategie e pianificazioni concordate con i reali beneficiari ed utenti delle misure previste.

Operativamente, onde dare maggiore impulso all'implementazione del Programma Operativo, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza provvederà ad informare periodicamente sia le Regioni sia tutti i partner socio - economici già coinvolti nel corso della programmazione iniziale. Nella fase di attuazione, pertanto, l'attività di concertazione sarà sviluppata:

- a livello di Comitato di Sorveglianza;

- attraverso la prosecuzione dei Tavoli di incontro già positivamente attuati dall'Amministrazione nel corso della programmazione iniziale con le Amministrazioni settoriali e territoriali e con le parti economiche e sociali.

9.2.2. Autorità ambientale

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, al fine di integrare la componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, nonché per assicurare la conformità di tali azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente, individua quale Autorità Ambientale di riferimento il Ministero dell'Ambiente.

L'Autorità Ambientale sarà membro del Comitato di Sorveglianza del PON. Al più tardi al momento dell'istituzione del Comitato di Sorveglianza del QCS, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza acquisirà dal Ministero dell'Ambiente l'indicazione del servizio demandato al ruolo di Autorità Ambientale nel quadro dei Fondi Strutturali 2000 – 2006.

Inoltre, nel corso della prima riunione del Comitato di Sorveglianza del PON, saranno precisate le disposizioni adottate per assicurare il coinvolgimento operativo dell'Autorità Ambientale nell'attività di programmazione ed attuazione degli interventi.

9.3. ORGANIZZAZIONE E TRASPARENZA DEI FLUSSI FINANZIARI

L'organizzazione e la trasparenza dei flussi finanziari saranno valutate accuratamente al fine di consentire un efficace trasferimento di risorse ai beneficiari finali. In particolare, secondo quanto previsto dal Regolamento 1260/99, articolo 38, l'Autorità di Gestione del Programma è responsabile della regolarità delle operazioni finanziate e dell'attuazione delle osservazioni o richieste di misure correttive (art. 38, par. 4 Reg. (CE) n. 1260/99) o raccomandazioni di adattamento (art. 38, par. 2 Reg. (CE) n. 1260/99). A tal fine, l'Autorità di Gestione garantisce la massima efficienza del sistema contabile, tenendo conto delle caratteristiche e delle procedure finanziarie previste per il periodo 2000 – 2006 (articoli 31, 32 del Regolamento CE 1260/99).

9.3.1. Autorità di pagamento

L'Autorità di pagamento del PON "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno", sia per le operazioni cofinanziate dal FESR, sia per quelle cofinanziate dal FSE, è individuata nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Comitato Tecnico di Vigilanza Tecnico Istituzionale (CTVTI, istituito con Decreto del Ministero dell'Interno del 16 maggio 1998).

Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Comitato Tecnico di Vigilanza Tecnico Istituzionale

Via Panisperna, 200 - 00184 Roma

Telefono: ++3906 465.355.92

L'Autorità di Pagamento è responsabile dell'elaborazione, della certificazione e della presentazione delle richieste di pagamento e riceve i pagamenti dalla Commissione.

L'Autorità di Pagamento provvede affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima, senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati, gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi.

9.3.2. Esecuzione finanziaria degli interventi

Il *sistema contabile* individuato, fondato su documenti giustificativi soggetti a verifica, consentirà:

- la partecipazione dei Fondi strutturali nei limiti fissati;
- i pagamenti ai beneficiari finali senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati;
- la conformità degli impegni e dei pagamenti alle prescrizioni comunitarie;
- la destinazione delle azioni coerentemente con quella individuata nel PON;
- la registrazione delle somme recuperate a seguito di irregolarità accertate.

Il sistema contabile prevede l'utilizzo delle risorse da parte dell'Autorità di Pagamento tramite il Fondo di Rotazione, ex lege 183/87, ed il ricorso al SIRGS quale supporto informativo per le relative operazioni contabili. Per le spese di accompagnamento del Programma, l'Autorità di Pagamento gestisce direttamente le risorse tramite i propri capitoli di bilancio, cui il Fondo di Rotazione della Legge 183/87 versa le relative somme.

9.3.3. Modalità di attivazione dei flussi

L'Autorità di Pagamento presenta le richieste di pagamento, certificando le spese effettivamente sostenute, contestualmente al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Dipartimento Ragioneria dello Stato, IGRUE – e alle Amministrazioni capofila dei singoli fondi per il successivo inoltro, da parte di queste ultime, alla Commissione Europea. Una copia completa delle domande di pagamento sarà trasmessa, a titolo informativo – anche ai fini di una verifica oggettiva degli indicatori finanziari per l'assegnazione della riserva nazionale e del costante controllo dell'esecuzione del bilancio comunitario rispetto ai tempi di disimpegno automatico – all'Autorità di gestione del QCS.

L'autorità di Pagamento elaborerà un'unica domanda di pagamento per richiedere sia la quota comunitaria sia la quota nazionale.

Il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE – trasferirà all'Autorità di Pagamento le risorse comunitarie affluite sul Fondo di Rotazione di cui alla legge n. 183/87. Le procedure relative al trasferimento della quota nazionale di cofinanziamento saranno attivate contestualmente a quelle relative all'erogazione della quota comunitaria.

Le modalità di gestione delle risorse comunitarie e nazionali attribuite al PON saranno improntate ai criteri di semplificazione, unitarietà, flessibilità e trasparenza, secondo le vigenti disposizioni e alla luce dell'esperienza positiva maturata nel periodo 1994 – 1999.

Le procedure di pagamento saranno collegate agli Stati di Avanzamento Lavori e alla fase del collaudo tecnico, come indicato di seguito:

- erogazione di un anticipo contrattuale del 10% a seguito di presentazione di adeguata fideiussione;
- erogazione di saldi parziali sulla base di vari stati di avanzamento contrattuali (decisi secondo il tipo di contratto e/ fornitura) confermati da un relativo collaudo;
- erogazione del saldo finale successivamente ad una fase di collaudo.

La scelta gestionale del Ministero dell'Interno tende quindi a stanziare la parte più consistente del contributo a seguito dell'esito positivo del collaudo finale, al fine di verificare la funzionalità del finanziamento e, quindi, dell'investimento realizzato.

Infatti, il C.T.V.T.I., che riceve le attestazioni di spesa dai responsabili finali, deve verificare anche la regolarità degli interventi attuati in relazione agli obiettivi prefissati: pertanto, affida il collaudo (parziale e finale) ad una Commissione Interforze di Collaudo che racchiude le competenze specifiche richieste dalla tipologia di intervento finanziata.

Nel rispetto delle competenze richieste, se gli stati di avanzamento contrattuale sono dello stesso tenore tecnico, la Commissione di Collaudo che interviene è sempre la stessa; se invece i momenti di collaudo necessitano di competenze diverse da quelle inizialmente previste, viene costituita una Commissione ad hoc per i diversi collaudi.

A seguito dei collaudi parziali, le zone dove si trovano le attrezzature effettuano la presa in carico dei materiali e il C.T.V.T.I. attua delle verifiche tecnico-amministrative, cui seguono le emissioni degli atti di liquidazione.

Il verbale di collaudo finale comprende, invece, le attestazioni:

- di regolare fornitura;
- di funzionamento e funzionalità.

Se l'intervento risponde positivamente al collaudo tecnico e, soprattutto, è funzionale e rispondente agli obiettivi prefissati, il C.T.V.T.I. controlla la conformità dei documenti per inoltrare la richiesta di saldo finale al Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica (M.T.B.P.E.) a valere sulle risorse del Fondo di Rotazione *ex lege* 183/97.

Il flusso informativo è quindi ascendente, nel senso che i responsabili di attuazione devono far pervenire ai responsabili di misura la necessaria documentazione giustificativa delle spese sostenute.

Questi ultimi, trasferiscono le attestazioni di spesa e la documentazione allegata al C.T.V.T.I. che deve analizzarla per valutarne la conformità. Se la documentazione è rispondente e regolare e l'esito del collaudo è positivo, il C.T.V.T.I. trasferisce la richiesta di anticipo e/o di saldo all'Ispettorato Generale per la Ragioneria dell'Unione Europea (I.G.R.U.E.) presso il M.T.B.P.E., che provvede ai pagamenti.

L'erogazione finanziaria del contributo è concessa:

- direttamente alle imprese creditrici, senza essere veicolata attraverso il Ministero;
- al Ministero dell'Interno per le spese sostenute e rendicontate nei capitoli di bilancio propri del Ministero.

Oltre la documentazione relativa alla richiesta di pagamento, le informazioni documentali che devono pervenire al C.T.V.T.I. devono riguardare anche sia lo stato di avanzamento della misura e la previsione dei tempi di realizzazione sia il piano finanziario aggiornato con la previsione della data dei pagamenti degli ulteriori lotti contrattuali.

9.3.4. Prevenzione del crimine e controllo di legalità sugli investimenti

Gli investimenti previsti nel QCS sono finalizzati alla realizzazione di numerose iniziative con rilevante ricaduta finanziaria ed occupazionale su di un territorio dove risulta presente, anche in misura rilevante, il radicamento della criminalità organizzata. Un radicamento criminale, questo, che nel tempo ha manifestato anche capacità di controllare e gestire attività economiche, spesso di consistente dimensione, attraverso società di comodo e reti complesse di attori sociali.

Il Ministero dell'Interno attuerà, di concerto con i soggetti istituzionalmente preposti all'attuazione e al controllo degli investimenti pubblici e all'attuazione delle politiche di sicurezza, tutte le iniziative necessarie per impedire il rischio di situazioni d'illegalità e infiltrazioni di tipo criminoso nel ciclo di esecuzione dei programmi operativi attuativi del QCS.

A titolo del presente programma, il Ministero dell'Interno provvederà a definire una serie di specifiche misure quali:

- il conferimento dell'incarico ad un gruppo di lavoro istituito presso un organismo interforze quale la DIA (Direzione Investigativa Antimafia) di procedere ad un costante monitoraggio di tutte le procedure di esecuzione delle misure dei programmi operativi, in particolare delle procedure d'appalto delle opere pubbliche da realizzarsi nel contesto della programmazione del QCS;
- il raccordo informativo delle attività di monitoraggio svolte sul territorio, in stretto collegamento con le iniziative di altri enti o istituzioni, in particolare con quelle dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e col "Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" deliberato dal CIPE il 6 agosto 1999 e previsto dall'art.1, co.5, della legge 17 maggio 1999, n.144;
- la creazione, nell'ambito delle Prefetture, di Osservatori provinciali sugli appalti, secondo linee di intervento già previste nel presente Programma Operativo;

- la partecipazione incrociata, come peraltro già previsto dal QCS, di rappresentanti PON e POR ai rispettivi Comitati di Sorveglianza, con specifica relazione del rappresentante del Ministero dell'Interno sull'intensità del rischio di interessi criminali nel ciclo di investimenti. Il Ministero coopererà inoltre con le Regioni del Mezzogiorno per la messa a disposizione degli "esperti trasversali in sicurezza e legalità" previsti nei POR di loro competenza.

Inoltre, al fine di intensificare l'azione di monitoraggio sul territorio, sarà ulteriormente promossa la stipula di protocolli di legalità tra le Prefetture e le Istituzioni ed Enti locali competenti, in sintonia con quanto già previsto in sede di realizzazione dei contratti d'area e dei patti territoriali.

9.4. MECCANISMI DI ATTUAZIONE: GESTIONE, SORVEGLIANZA, MONITORAGGIO, VALUTAZIONE E CONTROLLO

9.4.1. Attività e procedure di gestione

L'esperienza della programmazione 1994-1999 ha consentito la messa a punto di un'efficiente struttura organizzativa e la definizione di procedure gestionali e finanziarie, in linea con le indicazioni fornite dal sistema di disposizioni nazionali e comunitarie, capaci di assicurare una veloce attuazione degli interventi.

Nella programmazione 2000-2006 verranno pertanto confermate le positive esperienze acquisite e, laddove si rendesse necessario, potranno essere introdotte innovazioni ed integrazioni aventi lo scopo di migliorare ulteriormente il grado di efficienza delle procedure.

Gli organismi che accompagnano l'Autorità di gestione nella realizzazione delle attività inerenti al Programma Operativo sono:

- Comitato Tecnico di Vigilanza Tecnico-Istituzionale (C.T.V.T.I.);
- Gruppo di Lavoro Interforze.

Il valido operato della macchina organizzativa è testimoniato dalla capacità dell'Amministrazione di aderire velocemente ai modelli procedurali indicati dall'U.E.. L'Amministrazione responsabile dell'attuazione di questo P.O. è stata la prima a dotarsi della Pista di Controllo, attraverso la quale - individuate tutte le fasi dei processi finanziari, i soggetti coinvolti ed il flusso di documentazione connesso - sono stati identificati i momenti e le modalità di effettuazione del controllo di secondo livello.

Il primo momento della realizzazione degli interventi consiste nella traduzione del programma in progetti esecutivi. Questa fase della procedura è eseguita dal Gruppo di Lavoro Interforze che traduce operativamente le linee guida dettate dal Ministero dell'Interno e predisponde le direttive di attuazione che vengono inviate ai responsabili delle misure e costituiscono la premessa per l'avvio operativo dell'istruttoria delle gare.

Con riferimento al momento della selezione dei progetti, è da rilevare che alcuni degli interventi possono configurarsi come materia di interesse nazionale e, pertanto, essere sottoposti a

secretazione. In tali casi l'Amministrazione, nell'affidamento dei relativi incarichi, agisce in regime di deroga alla normativa ordinaria (ai sensi del D.Lgs.157/95 art.5 c.2 p.1, per il quale la normativa sugli appalti pubblici di servizi può non applicarsi ai servizi dichiarati segreti o che richiedano misure speciali di sicurezza o, comunque, in caso di tutela degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato, e, ai sensi dell'art.4 del D.Lgs.n°358/92, che dispone analogamente per le forniture dei beni).

Le operazioni attinenti all'intero processo di attuazione, a partire dall'istruttoria della gara fino alla esecuzione dei contratti, verranno realizzate dai funzionari delegati dai responsabili delle misure (responsabili esecutivi).

La documentazione attinente a tutti gli interventi (tranne gli atti di gara che vengono conservati dai soli responsabili esecutivi) sarà archiviata in originale presso il C.T.V.T.I. ed in copia presso i responsabili delle misure. I responsabili esecutivi trasferiranno al Dipartimento della Pubblica Sicurezza la documentazione ricevuta dalle imprese creditrici (contratti, fatture, polizze fidejussorie, ecc.) integrandole con l'attestazione di spesa.

Nel Complemento di Programmazione saranno pertanto individuati gli uffici responsabili dell'attuazione di ogni singola Misura, l'organizzazione delle risorse umane, i supporti informatici disponibili e le procedure attuative degli interventi.

9.4.2. Trasparenza e comunicazione

Il Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in qualità di Autorità di Gestione del PON, nel corso dell'attuazione si impegnerà a ricorrere a procedure aperte di selezione dei progetti in accordo con i principi di parità di trattamento, di riconoscimento reciproco e di proporzionalità. Per quanto concerne le attività cofinanziate dal FSE, fermo restando il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, le specificità di situazioni particolari e la tempistica per la realizzazione dell'impegno verranno definite dal Comitato di Sorveglianza del QCS, anche con il supporto tecnico del Gruppo di Lavoro "Risorse Umane" costituito nell'ambito del Comitato stesso, previa intesa fra l'Autorità di Gestione del QCS ed i servizi della Commissione europea.

Inoltre, per quanto concerne i criteri e gli indirizzi per l'attuazione degli interventi del FSE in materia di formazione (Misure I 5 ed II 3), i progetti attivati da soggetti terzi, esterni all'Amministrazione, prevedono l'accreditamento degli Enti di formazione e, quindi, saranno selezionati attraverso procedure di evidenza pubblica che potranno essere espletate tramite bandi di gara adeguatamente pubblicizzati.

Le procedure di accreditamento saranno espletate entro il 2003, e, dopo tale data gli Enti non accreditati non potranno ricevere fondi FSE.

Per quanto concerne la comunicazione, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha individuato il "responsabile per la comunicazione" nell'ambito del Quarto Settore dell'Ufficio della Segreteria del Capo della Polizia:

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Segreteria del Capo della Polizia – PON “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”

Quarto Settore

Via Panisperna, 200 - 00184 Roma

Dirigente pro tempore

Inoltre, nel Complemento di Programmazione sarà predisposto, così come previsto dal Regolamento (CE) n.1159/2000, un piano per l'organizzazione delle attività di informazione e pubblicità nell'ambito della Misura II 2, appositamente dedicata.

In particolare, come già specificato nella scheda della Misura 7, l'attività di pubblicità e sensibilizzazione sarà rivolta sia a diffondere ed accrescere nel tessuto sociale e produttivo la consapevolezza dei grandi vantaggi economici e sociali prodotti dall'azione di ripristino della legalità, sia a rendere diffusa la percezione del pieno controllo da parte delle Autorità pubbliche della situazione di legalità nel territorio. Infatti, il Programma Operativo “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia” comporta la realizzazione di significativi interventi tecnologici che opereranno, in particolare, sul controllo del territorio, sulle metodologie di comunicazione tra le Forze di Polizia e sulla formazione e specializzazione degli operatori di ogni livello.

L'esecuzione di questi interventi si accompagnerà a specifiche misure di sensibilizzazione e comunicazione indirizzate al raggiungimento di un triplice obiettivo:

1. richiamare l'attenzione degli operatori delle Forze dell'Ordine sugli impegni assunti;
2. coinvolgere l'opinione pubblica delle Regioni meridionali, nella dimensione associata ed individuale, nel processo di sviluppo in atto;
3. evidenziare il ruolo dell'Unione Europea nell'esercizio delle politiche di coesione.

9.4.3. Il sistema di Sorveglianza del Programma

Il Comitato di Sorveglianza del PON “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno” sarà istituito dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza al più tardi entro tre mesi dalla decisione della Commissione relativa alla partecipazione dei Fondi (art. 35 par.1 Reg. (CE) n. 1260/99) e rifletterà, per quanto possibile e compatibile, la composizione del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Conseguentemente, il Comitato sarà composto da:

- Il Direttore centrale pro- tempore della Direzione centrale dei servizi tecnico logistici e della gestione patrimoniale, del Dipartimento della pubblica sicurezza, che lo presiede;
- l'Autorità di Gestione;

- un rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione – Servizio per le politiche dei Fondi Strutturali Comunitari;
- un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- un rappresentante dell'Amministrazione nazionale responsabile del Fondo di Rotazione di cui alla Legge 183/87;
- un rappresentante delle Amministrazioni diverse dall'Autorità di Gestione titolari di linee di intervento all'interno del PON;
- un rappresentante Pari Opportunità;
- un rappresentante dell'Autorità Ambientale nazionale (Ministero dell'Ambiente).

Ai lavori del Comitato partecipano con voto consultivo:

- una rappresentanza della Commissione europea diretta dal rappresentante della DG capofila per l'intervento relativo;
- un rappresentante, se del caso, della BEI;
- i rappresentanti delle pertinenti parti istituzionali, economiche, sociali e ONG.

Le modalità di funzionamento, di partecipazione e di assunzione delle decisioni nell'ambito del Comitato verranno stabilite nel regolamento interno, che sarà adottato nel corso della prima riunione del Comitato stesso.

Il Comitato si riunirà almeno due volte l'anno e dovrà assicurare l'efficienza e la qualità dell'esecuzione del PON, come indicato dall'articolo 35 del Regolamento CE 1260/99. Inoltre, al fine di garantire il massimo coordinamento e coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e la necessaria trasparenza delle informazioni, il Comitato di Sorveglianza del PON sarà dotato di una pagina web e di un indirizzo di posta elettronica.

I criteri fondamentali per la scelta della rappresentanza dei partner economico e sociali e delle ONG saranno quelli del bilanciamento paritetico degli interessi tra imprese e lavoro dipendente, della prevalenza, della rappresentatività degli interessi e degli utenti al centro degli interventi programmati e della competenza, tenuto conto dell'esigenza di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza istituirà una Segreteria Tecnica del Comitato di Sorveglianza sia con funzione di redazione, predisposizione ed elaborazione dei documenti, che con compiti organizzativi e di concertazione con le parti coinvolte.

La Segreteria Tecnica è istituita presso:

Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Segreteria del capo di Polizia – PON “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”

Secondo Settore

Via Panisperna, 200 - 00184 Roma

Dirigente pro tempore

Telefono: ++3906 465.355.92

Posta elettronica: sicursvi@sm.mininterno.it

Pagina web: <http://sicurezzasud.mininterno.it>

Le spese di funzionamento di tale segreteria, ivi comprese quelle relative al personale, potranno essere poste a carico delle risorse dell'Assistenza tecnica, nel rispetto delle disposizioni dell'art 30 del Regolamento (CE) 1260/99 in materia di ammissibilità delle spese.

9.4.4. Il sistema di Monitoraggio del Programma

Rispetto al precedente periodo di programmazione, il nuovo PON Sicurezza dispone di maggiori risorse finanziarie ed è articolato in un numero maggiore di misure e di Soggetti/Enti in vario modo coinvolti nella gestione ed attuazione del Programma e pertanto si impone di potenziare ulteriormente il proprio sistema informativo di gestione e controllo (sistema di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale). L'Autorità di gestione del PON si impegna ad attivare tempestivamente, e comunque entro il 31.12.2000, un sistema di monitoraggio che preveda la raccolta dei dati, la loro imputazione al sistema informativo, la verifica della qualità degli stessi, in ausilio alle attività del responsabile di misura.

La definizione di un adeguato Sistema informativo per il monitoraggio degli interventi del PON Sicurezza risulta di fondamentale importanza per:

⇒ la gestione delle procedure e dei dati relativi agli indicatori di avanzamento e di risultato;

⇒ la possibilità di interfacciamento e di coordinamento con il Sistema Informativo Centralizzato di Monitoraggio presso il Ministero del Tesoro e Bilancio –RGS, per il monitoraggio dell'avanzamento finanziario e fisico dei programmi cofinanziati da risorse comunitarie a livello centrale e regionale.

Inoltre, il Sistema di monitoraggio permetterà ai soggetti responsabili della gestione degli interventi di:

- Verificare costantemente lo stato di avanzamento delle attività programmate, sia in termini di finanziamenti che di costi, anche sulla base degli indicatori precedentemente definiti.
- Ottenere un quadro aggiornato: (a) sul grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati (b) sulle necessità di rimodulazione o riprogrammazione in itinere delle attività e dei finanziamenti.

Il monitoraggio finanziario

I dati finanziari vengono aggregati a livello di progetto e successivamente aggregati a livello di misura; I dati si riferiscono alla spesa effettivamente sostenuta dai beneficiari finali nel rispetto delle definizioni di cui all'art. 30 del Regolamento (CE) n. 1260/1999; I dati vengono confrontati a livello di misura, asse prioritario, programma operativo, al piano finanziario vigente per il PON o il complemento di programmazione.

Il monitoraggio fisico

I dati fisici vengono rilevati a livello di progetto e, ove possibile, aggregati sulla base della griglia di indicatori comuni così come definiti dall'Autorità di gestione del QCS; il monitoraggio viene effettuato sugli indicatori di realizzazione e, quando possibile, di risultato e di impatto indicati nei programmi operativi e nei complementi di programmazione. In linea generale gli indicatori di risultato e di impatto sono stimati in sede di valutazione sulla base dei dati di monitoraggio resi disponibili a livello di progetto e misura.

Il monitoraggio procedurale

Il monitoraggio procedurale viene attivato a livello di tutti i programmi operativi definendo schede di valutazione per tipologie di opere e modelli di aggregazione dei dati a livello di misura. Il monitoraggio procedurale è attivato a livello di misura (procedure di attuazione e gestione della misura) fino alla fase di individuazione dei progetti. I dati procedurali vengono successivamente rilevati a livello di progetto scegliendo una soglia dimensionale di significatività dei progetti (variabile per settore e territorio) e definendo il percorso procedurale da monitorare.

I dati finanziari, fisici e procedurali, vengono aggiornati e diffusi sulla base delle indicazioni fornite dall'autorità nazionale responsabile del sistema centrale di monitoraggio. I dati vengono rilevati a livello di progetto. I livelli successivi di aggregazione sono: misura, asse prioritario, programma operativo. Ogni progetto e ogni misura vengono associati a un codice di "categoria di intervento" indicato dalla Commissione Europea. I dati di monitoraggio fisico e procedurale sono inseriti nelle relazioni annuali di attuazione dei programmi operativi, predisposte dalle rispettive autorità di gestione.

La raccolta dei dati viene effettuata nel rispetto delle disposizioni dei Regolamenti specifici di ciascun Fondo strutturale.

Responsabile delle attività di monitoraggio è:

Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Segreteria del capo di Polizia – PON “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”

Via Panisperna, 200 - 00184 Roma

Quinto Settore

Dirigente pro tempore

9.4.5. La valutazione

Impostazione dell'attività di valutazione del POR

La corretta attuazione del QCS e dei relativi programmi operativi rende necessaria l'attivazione di un sistema di valutazione articolato per programmi ma fortemente coeso ed omogeneo per quel che riguarda procedure, metodi, tecniche e contenuti. L'organizzazione della valutazione intermedia del Programma sarà curata, a livello del PON, dall'Autorità di gestione.

Valutazione intermedia

L'autorità di gestione del PON- con la collaborazione dell'autorità di gestione del QCS e la Commissione Europea - è responsabile dell'organizzazione della valutazione intermedia del Programma Operativo. La valutazione intermedia si effettua conformemente all'articolo 42 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 e viene svolta tenendo conto delle procedure, delle metodologie e delle tecniche individuate e condivise nell'ambito del sistema di valutazione del QCS e sulla base del sistema di indicatori assunti per l'attività di sorveglianza e valutazione del QCS e dei singoli programmi.

I risultati di tale attività consentiranno una attenta analisi dei livelli (e della qualità) dell'attuazione, dell'andamento e degli effetti degli interventi in cui il Programma si articola, permettendo di misurare il grado di conseguimento degli obiettivi assunti e di valutare i nodi critici, i problemi ed anche i punti di forza che emergono dall'attuazione del Programma stesso.

Tale attività non avrà solo una funzione meramente conoscitiva ma anche una valenza operativa, infatti i risultati dell'attività del valutatore indipendente, che verrà nominato (con la stipula del contratto) entro e non oltre il 31/12/2001, dovranno contribuire alla efficiente gestione del Programma, fornendo elementi utili al miglioramento dell'attuazione delle singole misure.

Valutazione ex-post

La valutazione ex-post del POR ricade nella responsabilità della Commissione europea, in collaborazione con lo Stato membro e l'autorità di gestione del Programma, conformemente all'articolo 43 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

9.4.6. Il controllo

Le norme regolamentari individuano tre principali funzioni:

- l'attività di gestione;
- l'attività di controllo contabile-finanziario sulla gestione;
- verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo.

Nel Complemento di Programmazione verranno individuati gli uffici responsabili della gestione e del controllo rispettivamente, in maniera tale da garantire che le due attività siano separate e svolte con autonomia funzionale.

La verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo sarà affidata ad un ufficio funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di Pagamento che dall'Autorità di Gestione. Tale organismo sarà incaricato di attestare (certificare) la regolarità delle richieste di pagamento ai sensi dell'art. 38 f del regolamento 1260/99.

Ministero dell'Interno

Direzione Generale per il Bilancio ed i Servizi Generali di Ragioneria

Dirigente pro tempore

Via Cavour 6, Roma

Telefono: ++3906465.41

Tale ufficio sarà responsabile dei controlli sistematici, da effettuarsi nel corso delle gestione ed in ogni caso prima della liquidazione degli interventi, riguardanti almeno il 5% della spesa totale e un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, riguardanti:

- controlli di progetti di vario tipo e dimensione;
- controlli sulla base del rischio individuato;
- controllo delle concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
- controllo dell'applicazione pratica e dell'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- controllo della concordanza tra un adeguato numero di registrazioni contabili e i pertinenti documenti giustificativi;

- controllo della rispondenza della natura degli impegni e dei tempi delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.

L'Autorità di gestione, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – I.G.R.U.E., adeguerà la pista di controllo già attivata per il periodo di programmazione 1994-1999 e già in grado di:

- rendere agevole l'individuazione di eventuali carenze e rischi nell'esecuzione di azioni e/o progetti;
- verificare la corrispondenza dei dati riepilogativi certificati con le singole registrazioni di spesa e la documentazione giustificativa ai vari livelli (identificazione dei documenti giustificativi, data e metodo di pagamento e disponibilità della documentazione di supporto delle registrazioni contabili ai vari livelli di gestione, informazioni dettagliate sulle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali, per ciascun progetto cofinanziato, compresa la data della registrazione contabile e l'importo di ogni voce di spesa);
- verificare con criteri selettivi, e sulla base di un'analisi dei rischi, le richieste di pagamento e le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli;
- rendere disponibili, ai vari livelli di gestione, i piani tecnici e finanziari delle azioni e dei documenti di procedura;
- consentire l'individuazione di tutte le autorità che, ai vari livelli, sono tenute alla rendicontazione delle spese, e descrivere le relazioni tra tali autorità;
- prevedere un rendiconto dettagliato delle spese (con un'accurata ripartizione dell'importo, debitamente giustificata, nel caso di voci di spesa che si riferiscono solo in parte alle azioni cofinanziate dai Fondi Strutturali) al livello inferiore, da utilizzare come documentazione di sostegno per le registrazioni contabili a livello superiore.

Controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi Strutturali potranno essere effettuati:

- dalle Autorità di gestione degli interventi a livello centrale e regionale, sulla base delle rispettive competenze istituzionali e delle attribuzioni di legge;
- dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.G.R.U.E. sia di propria iniziativa, sia partecipando a quelli disposti dalle Autorità di gestione degli interventi o dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti Europea.
- dalla Commissione Europea e dalla Corte dei Conti Europea.

Esiti dei controlli

A controllo ultimato, viene predisposta una relazione esplicativa del lavoro che si è portato a termine, relazione che rimane agli atti dell'organismo o ufficio che ha effettuato il controllo.

Nel caso si rilevino irregolarità, abusi, o reati di qualunque genere, i funzionari che hanno effettuato il controllo inviano le dovute segnalazioni alle Autorità competenti.

9.4.7. Riserva di efficienza ed efficacia

Il programma concorre all'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale coerentemente con quanto indicato nel QCS e sulla base della proposta dettagliata –elaborata, per la riserva comunitaria, in stretta concertazione con la Commissione Europea - relativa a criteri, procedure e modalità tecniche, che l'autorità di gestione del QCS presenterà nella prima riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS stesso.

L'autorità di gestione del programma fornirà tutte le informazioni necessarie alla rilevazione degli indicatori individuati per la verifica del rispetto dei criteri per l'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale.

9.4.8. Rispetto della normativa comunitaria

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è responsabile del rispetto della normativa comunitaria in tutte le fasi dell'attuazione, come indicato nell'articolo 34 del Regolamento CE 1260/99, ed informerà il Comitato di Sorveglianza in merito a tale aspetto, evidenziando eventuali problemi e proponendo soluzioni.

Nel Complemento di Programmazione, misura per misura, si farà specifico riferimento alla normativa nazionale e comunitaria da attivare nell'esecuzione delle singole azioni. La verifica del rispetto della normativa comunitaria riguarderà prioritariamente:

- *le regole della concorrenza*

Il PON “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno” non prevede il cofinanziamento comunitario di regimi di aiuto di Stato alle imprese, come notificato al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e alla Commissione Europea .

- *le gare di appalto*

Gli interventi attuativi del PON “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno” saranno realizzati nel pieno rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

Nel caso alcuni interventi si configurassero come materia di interesse nazionale, l'Amministrazione responsabile, nell'affidamento dei relativi incarichi, agirà in regime di deroga alla normativa ordinaria, ai sensi del Decreto Legislativo 157/95 art. 5 comma 2, paragrafo 1 (per il quale la normativa sugli appalti pubblici di servizi può non applicarsi ai servizi dichiarati segreti o che

richiedano misure speciali di sicurezza o, comunque, in caso di tutela degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato) e ai sensi del Decreto Legislativo 358/92, articolo 4, che disciplina analogamente le forniture di beni.

- *la tutela dell'ambiente*

Gli interventi del PON “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno” saranno realizzati nel pieno rispetto della normativa comunitaria in materia di ambiente e in coerenza con gli indirizzi di politica ambientale dell’Unione Europea.

- *le pari opportunità*

Le Misure programmate per l’attuazione del PON non prevedono azioni riguardanti direttamente tale politica. Tuttavia, in sede di attuazione se ne terrà conto nei limiti del possibile, in considerazione del fatto che alcune azioni potrebbero svolgere effetti immediati e diretti sulla tutela dei soggetti di sesso femminile, della condizione di gravidanza e delle unità madre-bambino. Inoltre, come dimostrato nel capitolo 7, paragrafo 10, l’esistenza qualitativa di effetti positivi su tale politica, è da ritenersi indiscussa in considerazione del fatto che il PON agirà in modo determinante sui fattori di contesto della cultura e realtà meridionale.

- *le politiche del lavoro*

Le Misure del PON non hanno quale opzione/finalità diretta la crescita occupazionale. Tuttavia, una crescita occupazionale nelle Regioni interessate è auspicabile nel rispetto del criterio: rafforzamento delle condizioni di sicurezza = sviluppo della cultura della legalità = impatto positivo per l’incremento della crescita economica.

- *le piccole e medie imprese*

Nell’attuazione delle azioni previste dal Programma, si presterà particolare attenzione, per quanto possibile e compatibile con gli interventi programmati, alla partecipazione delle piccole e medie imprese.