

MINISTERO DELL'INTERNO

QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO
ITALIA- REGIONI DELL'OBIETTIVO 1
PROGRAMMAZIONE 2000-2006

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE
SICUREZZA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

PARTE PRIMA

DESCRIZIONE E ANALISI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

A) La programmazione operativa nel contesto economico ambientale. **L'analisi SWOT. Descrizione e analisi della situazione attuale.**

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% nelle 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.

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

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 appaia, per le regioni del Meridione italiano, come una sorta di effetto *a latere* di una stagnazione economica di tale persistenza da aver assunto, in taluni segmenti territoriali, i connotati della cronicità. Pur senza dimostrare un chiaro nesso di causa-effetto, l’inquinamento del tessuto sociale da fenomeni di criminalità, specialmente di criminalità organizzata, determina congiunture sfavorevoli nel complesso della mappa degli indicatori economici di molti dei territori in argomento: bassi i livelli di produzione e di lavoro, apparentemente inattivati i meccanismi di crescita diffusa del reddito.

2. I principali elementi dell’analisi delle disparità. I punti di debolezza.

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 distretti”*³. Agli occhi di chi opera in settori di primaria valenza

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

sociale quali la Giustizia e la Sicurezza, quella meridionale sembra in verità *una intera società in bilico*, vacillante tra l'eventualità di essere soffocata da antichi e nuovi malesseri che ne determinino la definitiva marginalizzazione e la possibilità di inserire il proprio enorme potenziale di intelligenze nella costruzione di un articolato sociale basato su principi di efficacia e legittimità. Una società pertanto in mezzo al guado che tuttavia conserva intatta la forza e l'opportunità di guadagnare la riva dello sviluppo e della legalità.

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

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

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.

- *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 e 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. 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 gravemente 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.

⁴ Fonte ISTAT, Rapporto cit.

3. I principali elementi dell'analisi di disparità. I punti di forza.

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

- *I sistemi locali consolidati*, come Isernia, Solofra, Lanciano, Nocera inferiore, Casoli, Castellammare di Stabia, Tricase, Lucera, Venafro, che presentano livelli di competitività superiori alla media nazionale e che possono confrontarsi in condizioni non svantaggiose sul mercato nazionale ed internazionale;
- *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 distinguere⁵ 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

⁵ La seguente tripartizione è stata parzialmente mutuata dall'ottima analisi Censis "L'intreccio tra sviluppo e criminalità nelle province meridionali"

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 presentano 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.

4. Le opportunità

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 Azelio Ciampi⁶, 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.

5. Le minacce.

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.

⁶ C.A. CIAMPI “ Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione” discorso alla Camera dei Deputati del 1 ottobre 1998.

Come è stato altrove lumeggiato⁷, 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 rapporto⁸ – che tra le varie tipologie di attività illecite che hanno un impatto negativo sull'economia vi sia, in primo luogo l'attività estorsiva, seguita dall'usura, dal traffico e spaccio di droga e dalle rapine. L'usura è una relativa novità, per molte organizzazioni mafiose. Solo di recente infatti elementi, anche di spicco, si dedicano a questa attività che può anche connettersi ad operazioni di lavaggio di capitali sporchi. Per quanto concerne le forme esplicite di controllo criminale sull'economia, esse si estendono a gran parte del sottosistema economico legale che spesso, peraltro, esercita funzioni di copertura. Il settore più coinvolto è sicuramente quello delle opere pubbliche, anche se in grado molto minore rispetto al passato a causa della recente politica nazionale di rigore. L'intreccio economia-criminalità organizzata coinvolge anche altri settori produttivi, quali il commercio, l'edilizia e il credito.

Tali considerazioni ci permettono di interpretare in modo corretto l'interazione che corre tra economia e criminalità organizzata nel Meridione, ove quest'ultima deve essere considerata una concausa e non un effetto della situazione di sottosviluppo economico. Come è stato posto in rilievo da un economista⁹ 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

⁷ Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" pag 11.

⁸ Fondazione Caesar "Sicurezza e Legalità per un nuovo ciclo di sviluppo nel Mezzogiorno", Catania, 29 giugno 1999

⁹ Centorrino, *Economia assistita da mafia*.

configurazione economica di importanti parti del Mezzogiorno di dipendenza fondamentale 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.

B: L'analisi SWOT per asse prioritario. Trasversalità e coerenza

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. 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.

3. Risorse culturali e sicurezza¹⁰

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.

¹⁰ Per fini di uniformità concettuale con gli altri programmi operativi, si seguirà la articolazione in assi determinata dal la Delibera CIPE del 14 maggio 1999 che, come cennato, ne individua sei (risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, reti e nodi di sviluppo). Tutta l'attività preliminare precedente al presente documento ha invece lavorato sui cinque assi determinati in origine, anche perché si è ritenuto che l'asse risorse umane, in particolare per l'aspetto concernente la formazione, andasse spalmato su tutti gli altri, rappresentandone una condizione necessaria ai fini dello sviluppo della cultura della legalità.

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.

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.

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

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

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

¹² Rapporto interinale per il profilo "Sicurezza"

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*,

¹³ Triglias C. "Sviluppo senza autonomia"

introdotta¹⁴ dalla Legge n.662 del 23.12.96 art 2, comma 203, punto f) e disciplinata dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997, che ha avviato nuovi strumenti operativi, quali i *Patti Territoriali e i Contratti d'Area*, finalizzati, mediante l'accordo tra 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.*

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.

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”

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 ghettizzarlo senza aprirlo allo sviluppo.

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

C) Sintesi dei risultati rispetto ai luoghi

1. Politiche settoriali e politiche territoriali - Generalità

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

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.*

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.

2. La Sicurezza e la Sicilia

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

Siracusa e Ragusa, in particolare a Vittoria. Peraltro neppure le province di Enna e Messina possono ritenersi indenni dal 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*

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 "babe"* .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.

sovrappiù di attenzione ed utilizzando gli strumenti istituzionalmente destinati a tali finalità senza sovrapporsi alle competenze statali.”

A conferma di queste asserzioni, anche nel corso dell'incontro¹⁸ con l'Amministrazione pilota per il profilo sicurezza, la Regione Siciliana ha ribadito una particolare attenzione e disponibilità ad un diretto impegno, in particolare nella tutela delle aree industriali, ambientali e culturali.

3. 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.

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

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). Non è stato ancora possibile, per motivi che non attengono ai due interlocutori, effettuare il programmato incontro tra Regione Sardegna e Amministrazione pilota per il profilo sicurezza.

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

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

distribuzione commerciale. Nel 1997 sono state denunciate per associazione mafiosa ben 370 persone.

Gli indici di criminalità (tabella n. 5) individuano un coefficiente per 100mila abitanti alla voce “omicidi” di 4,81 per l’anno 1997 contro una media nazionale che si attesta appena intorno all’1,51. Anche le estorsioni (12,26) sono oltre il doppio della media italiana (5,87) per 100mila abitanti . Gli incendi dolosi (delitto tipicamente “persuasivo” rivolto prevalentemente contro gli operatori economici) sono addirittura 42,8 per 100mila abitanti contro il solo 15,16 della media nazionale . Nonostante i numerosi contatti e gli intendimenti reciproci, non è stato ancora possibile effettuare la prevista riunione tra Amministrazione pilota e Amministrazione regionale

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.

6. La Sicurezza e la Campania.

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

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

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

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

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.

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'oltreadriatico. 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

²¹ Vedi, al riguardo, Lucino 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.

al contrasto all'immigrazione clandestina nel quadro di specifici P.I.C. "Interreg" – ha ribadito, in una specifica riunione tecnica, la più ampia disponibilità verso il programma nazionale di sicurezza.

8. La Sicurezza e il Molise

Con soli 332mila abitanti distribuiti in due province e 136 comuni, il Molise rappresenta una Regione relativamente tranquilla sotto l'aspetto della sicurezza pubblica e molto promettente, esaminando gli indicatori socioeconomici, per quanto concerne le future possibilità di sviluppo. (26mila occupati nell'industria, 22mila nell'agricoltura, 59mila nel terziario, 7mila i disoccupati).

Tuttavia, anche se priva della presenza di consolidate organizzazioni criminali e caratterizzata da indici di delittuosità al momento non preoccupanti, il Molise presenta profili di criticità che meritano molta attenzione, se si intende impedire l'insorgere di fenomenologie delinquenziali molto prossime ai suoi confini e sensibilizzate dalla opportunità di aggredire le future risorse che il territorio si accinge a produrre.

Gli indici di criminalità (tabella n.9) bassi e molto inferiori alla media nazionale, sono tuttavia quasi tutti in incremento: gli omicidi nel 1997 sono triplicati rispetto all'anno precedente, le rapine hanno avuto un incremento del 71% , le estorsioni del 75%, il numero generale dei delitti è aumentato di circa il 4%

9. 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.

D. Sintesi dei risultati 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 la 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 sottolavoro*²⁵

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 (tabella n. 12), 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.

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

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

E. Analisi della situazione in rapporto ai profili trasversali individuati

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.

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.

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.

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.

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 18 mila e hanno fatturato all'estero 39 mila miliardi.²⁷

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

Un maggior dinamismo delle imprese meridionali in questo settore appare certamente connesso alla dotazione e fruibilità di adeguate infrastrutture, soprattutto nel settore delle comunicazioni materiali e immateriali, ad una migliore immagine estera in termini di efficienza e affidabilità e ad una adeguata pubblica amministrazione. In tutti questi presupposti, il requisito della sicurezza rappresenta un elemento di grande rilievo, anche per modificare il concetto diffuso di "mafia", fenomeno delinquenziale che non deve essere confuso con la miriade di tipologie di delinquenza organizzata che prospera nel mondo. In particolare, sull'argomento delle sinergie attivabili tra sicurezza e soggetti deputati alla internazionalizzazione, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è in stretto contatto col Ministero degli Esteri e col Ministero per il Commercio con l'Estero per esaminare la possibilità di iniziative informative all'estero e di corsi di formazione in Italia

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

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

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. 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.

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.

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:

- 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

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.

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.

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

A) 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"**, pur se riferibili solo dal 3 marzo 1998, data di approvazione del piano. Queste risorse sono state determinanti nel consentire l'insorgere dei prodromi di un concreto risanamento e rafforzamento del sistema socioeconomico in talune zone motivatamente scelte quali "aree campione", mediante un innovativo rapporto con le comunità residenti, il mondo dell'imprenditoria e del lavoro, le organizzazioni sindacali, gli Enti locali e tutte le realtà associazionistiche operanti sul territorio.

Detto progetto sorge dalla considerazione che il legame negativo fra criminalità e crescita economica, con particolare riferimento alle regioni economicamente meno sviluppate dove più marcate sono le forme di "impresa" criminale, può essere spezzato attraverso un cospicuo investimento in termini di sicurezza, intesa quale stabile componente di un equilibrato sviluppo socioeconomico

Il Programma Operativo, primo del genere in ambito europeo, ha trovato applicazione in una prima serie di aree, suddivise tra la Sicilia (Siracusa - con Augusta, Melilli e Priolo - e Caltanissetta con Gela), la Sardegna (Macomer, Tortolì-Arbatax e Ottana), la Puglia (Brindisi e Manfredonia), la Calabria (Crotone e Gioia Tauro) e la Campania (Marcianise, Arzano, Frattamaggiore, con gli attigui e connessi territori di Acerra, Afragola, Casoria e Caivano); a dette zone di intervento si deve aggiungere l'attuazione di un dispositivo

tecnologico di controllo territoriale dell'asse viario costituito dall'Autostrada Salerno-Reggio Calabria.

L'intervento sulle zone in argomento è articolato in tre filoni principali:

- l'ottimizzazione delle telecomunicazioni per le Forze di Polizia, per cui è anche previsto il ricorso a tecnologie digitali e satellitari, come nel caso dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria;
- la disseminazione di "sensori" tecnologici nelle aree interessate, quali ad esempio le c.d. "telecamere intelligenti" che, gestite attraverso meccanismi di interconnessione tra le centrali operative delle Forze dell'Ordine, consentiranno maggiore esattezza nel controllo del territorio;
- l'adeguamento dei sistemi di gestione informatizzata sia delle centrali operative che degli Uffici di Polizia in genere.

L'adeguamento delle tecnologie e la specializzazione del personale destinato ad utilizzarle agevola anche un rinnovato rapporto tra il mondo della sicurezza aziendale e gli Uffici territoriali di Polizia che, attraverso rinnovati protocolli di intesa e ben individuati canali di scambio, può consentire la prevenzione dei possibili tentativi di infiltrazione criminale nei contesti economici e produttivi, così come in quelli dei servizi collegati.

Naturalmente, in tale dialogo è ricondotto anche il rapporto con la popolazione residente sul territorio, verso cui si tende a manifestare pari disponibilità e fornire significativa presenza, per cogliere l'obiettivo di un ritrovato clima di fiducia istituzionale, da diffondere anche attraverso una corretta e costante comunicazione delle iniziative in atto e delle loro finalità.

In tale contesto, particolare importanza ha rivestito l'esigenza di rafforzare il rapporto tra le Istituzioni della sicurezza ed il mondo dell'imprenditoria in genere, affinché mediante aggiornate, flessibili ed incisive progettualità si possa incentivare lo sviluppo sociale ed economico delle regioni meridionali. Ciò

comporta un adeguamento della mentalità organizzativa ed operativa delle Forze di Polizia, così come una rimodulazione degli schemi di controllo del territorio.

L'ammontare complessivo dei finanziamenti assegnati al Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia – comprendente sia la quota comunitaria sia l'analoga erogazione nazionale – corrisponde a 562 miliardi di lire circa . Al 30 giugno 1999, detto Programma aveva realizzato gli obiettivi prefissati di impegno di spesa nei tempi previsti.

B) Pertinenza della strategia perseguita e necessità di modificarla parzialmente,

Tra le misure di peculiare rilievo concernenti la programmazione 94-99 vanno ricordate, tra le altre, gli interventi di rafforzamento della sicurezza sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria e nelle aree integrate di sviluppo, il

sistema di intelligence e di informazione per la sicurezza e lo sviluppo, la realizzazione di uno specifico progetto di rafforzamento della legalità nell'area – ad alta densità criminale – dei comuni di Casal di Principe, Villa Literno, San Cipriano e Casapesenna in provincia di Caserta .

La prima misura consta di due azioni “Interventi di rafforzamento della sicurezza sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria” e “interventi nelle aree integrate di sviluppo”.

Per quanto concerne le iniziative tese ad elevare gli standard di sicurezza lungo l'autostrada, che rappresenta il principale asse stradale attraverso il quale l'imprenditorialità meridionale stabilisce i necessari collegamenti materiali con il resto del Paese e con l'Europa, è previsto un *sistema satellitare di controllo del territorio* che consentirà di controllare, tramite ripresa video, le aree di servizio e di parcheggio nonché gli accessi autostradali e di conseguire un'ottimale gestione delle comunicazioni radio e della localizzazione delle autopattuglie operanti su detto percorso e sulle aree adiacenti. Sono previste altresì *Sale Operative di gestione* e *automezzi speciali di pattuglia* nonché incrementi di personale per oltre 200 unità.

Per quanto riguarda invece gli interventi per la sicurezza nelle aree di sviluppo, la programmazione 1994-99 prevede una innovativa tecnologia del sistema globale del controllo del territorio mediante una *rete infrastrutturale per telecomunicazioni in ponte radio* al fine di ottenere una rapida e coordinata comunicazione tra tutte *le risorse* disponibili e le sale operative, a loro volta *interconnesse* sotto il duplice profilo delle telecomunicazioni ed informatico. Sempre nel quadro di questa misura si è provveduto poi alla realizzazione di un *collegamento in fibra ottica* tra il Continente e la Sardegna, all'acquisizione di *apparati per il controllo globale delle attività portuali* per agevolare l'attività di contrasto ai vari traffici illeciti (contrabbando, stupefacenti, armi, immigrazione clandestina) e, infine, all'attivazione di un *sistema di controllo “sensoristico”*

del territorio, sia per stabilire le opportune connessioni con le aziende dotate di sistemi di teleallarme sia per consentire l'osservazione di aree circoscritte e dei flussi di traffico stradale e commerciale.

La seconda misura riguardante i sistemi di intelligence e di informazione, si articola in due azioni. La prima azione concerne i *sistemi di intelligence per il monitoraggio del territorio*, in grado di ricevere, trattare informaticamente e restituire ad una base di utilizzatori più ampia possibile tutte le informazioni di interesse per l'attività di polizia, garantendo un costante supporto ai processi decisionali dei responsabili del controllo del territorio; la seconda, detto *progetto sicurezza firewall*, finalizzata a creare una infrastruttura di comunicazione informatica tra gli Uffici Giudiziari (Rete Giustizia) e della corrispondente struttura di sicurezza (Sistema Informativo di Sicurezza)

La terza misura concerne il "rafforzamento dei sistemi sociali locali" e, in particolare, la realizzazione di uno specifico progetto di rafforzamento della legalità nell'area dei comuni di Casal di Principe, Villa Literno, San Cipriano e Casapesenna, zona caratterizzata da altissima densità criminale.

La programmazione 94-99 ha previsto, inoltre, misure di "sensibilizzazione" ed "interventi di accompagnamento". In tema di sensibilizzazione è stata realizzata una *brochure* per diffondere, anche con evocazioni simboliche appositamente studiate da una società specializzata, gli interventi strutturali del Programma e si è avviata una *campagna pubblicitaria* (emittenti locali e regionali, stampa e mezzi di trasporto pubblico, punti informativi presso le sedi istituzionali, impiantistica e cartellonistica stradale, incontri e convegni). Al riguardo, particolarmente importanti si sono rivelate le intese raggiunte con il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri che consentiranno la realizzazione di uno spot di trenta secondi, un video esplicativo e adeguata pubblicità sui media nazionali.

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.

L'azione di risanamento e rafforzamento del sistema socioeconomico delle regioni meridionali, già operativa anche attraverso il P.O. "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" cofinanziato dalla Commissione Europea, non può infatti prescindere *dall'attuazione di un altrettanto articolato piano di interventi in materia di sicurezza nell'intero Meridione* - inclusi i grandi centri urbani e le relative province - per replicare, ma anche amplificare la portata degli effetti positivi già perseguiti.

Si tratta, in concreto, di realizzare una seconda fase di interventi, assolutamente complementari al Programma Operativo già in atto, tarando le relative misure sulle specificità delle residue aree del Mezzogiorno e delle grandi conurbazioni che, per presenza di popolazione, strutture produttive e servizi, debbono potersi integrare nel medesimo circolo virtuoso che si è inteso realizzare tra il fattore della sicurezza pubblica, l'attrazione di investimenti produttivi e la creazione di ulteriori, solide basi occupazionali.

La risoluzione delle persistenti tensioni sociali, cui peraltro fanno da contraltare iniziative imprenditoriali locali ed indotte da investimenti esterni; la ricerca di nuovi moduli organizzativi per il settore terziario; la presenza di numerose istituzioni locali, provinciali e regionali che necessitano di infrastrutture ben inserite nella compagine urbanistica e caratterizzate da un'elevata funzionalità: queste, per grandi linee, le urgenti istanze del Mezzogiorno, sulle quali è possibile intervenire con il complemento comunitario.

La criminalità, infatti, non costituisce l'unico problema per le aree meridionali in cerca di sviluppo ma, unitamente al complesso di fattori negativi elencati, è il vero nodo da sciogliere mediante un'ampia strategia di riqualificazione e recupero degli strati socioeconomici a ciò disponibili.

In tal senso la programmazione del Quadro Comunitario di Sostegno per il periodo 2000 – 2006, nei suoi sei assi di intervento, può trasversalmente ricomprendere in sé l'investimento sulla sicurezza di seguito sintetizzato, da attuarsi in un'unica progettualità a titolarità del Ministero dell'Interno, settore per settore concertata con le Amministrazioni centrali e con le Regioni interessate.

C) Efficacia degli strumenti di attuazione esistenti.

Lo stato di attuazione delle misure previste dal Programma 94-99 è estremamente avanzato. La progettazione esecutiva della rete infrastrutturale per le telecomunicazioni in ponte radio, asse portante dell'innovazione e del miglioramento dell'apparato di controllo del territorio, è stata approvata dal Comitato interforze per la congruità e il contratto è stato regolarmente perfezionato l'8 ottobre u.s. Lo stato dei lavori è soddisfacente e la piena operatività è prevista per il 31 dicembre 2000. Per quanto concerne l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, è stato definito il progetto di sistema integrato di comunicazione satellitare, il cui "ombrello" è destinato ad

estendersi sulla direttrice della predetta autostrada, nonché sulle aree adiacenti al tracciato, con l'interconnessione dei presidi territoriali delle Forze di Polizia competenti per territorio. Tale sistema, la cui progettazione è ormai conclusa e il cui contratto è stato perfezionato, si articolerà attraverso una rete di punti di controllo delle aree di servizio, degli accessi autostradali e delle zone di parcheggio nonché con la gestione delle comunicazioni radio e della localizzazione reciproca delle autopattuglie. Il completamento dei lavori è previsto entro l'ottobre 1999 con operatività entro il 31 dicembre 1999. Entro luglio '99 sarà perfezionato il contratto relativo alle *sale operative di gestione*, la cui progettazione è già conclusa per la Polizia di Stato, e la cui operatività è prevista entro 8 mesi dall'inizio dei lavori. Per quanto concerne invece *gli automezzi speciali di pattuglia*, una prima gara per la progettazione si è conclusa per la fornitura dei primi 100 automezzi, con contratto già perfezionato e con operatività prevista entro il 31 dicembre 1999.

Il *collegamento in fibra ottica tra il Continente e la Sardegna*, con progettazione esecutiva completata e contratto perfezionato, vede i lavori già iniziati con conclusione prevista entro il 31 dicembre 2000. L'acquisizione di *apparati per il controllo "globale" delle attività portuali*, con progettazione esecutiva conclusa, prevede la stipula di ben 11 contratti, 3 dei quali sono stati già siglati. L'attivazione di un sistema di *controllo "sensoristico" del territorio* presenta una progettazione esecutiva in via di definizione e il relativo contratto potrebbe essere perfezionato entro il novembre 99. Il *potenziamento tecnologico del Servizio di Polizia Scientifica*, azione di primaria importanza per amplificare la capacità di incidenza dei sistemi di controllo del territorio mediante perfezionamento dei sistemi di identificazione foto-dattiloscopica degli individui, presenta una progettazione esecutiva conclusa e un contratto perfezionato.

Per quanto concerne il *sistema di intelligence per il monitoraggio del territorio* la progettazione è ormai conclusa e per il perfezionamento del

contratto non si attende che il parere di congruità da parte dell'A.I.P.A.; il progetto di sicurezza denominato *firewall* ha i contratti già perfezionati, lo stato di avanzamento dei lavori è soddisfacente e l'operatività è prevista entro l'estate 1999.

Il *rafforzamento della legalità* nell'area, ad alta densità criminale, dei comuni di Casal di Principe, Villa Literno, San Cipriano e Casapesenna, perfezionerà i contratti nelle prossime settimane e avrà piena operatività entro il settembre 2001.

PARTE SECONDA

§

STRATEGIA. PRIORITA' OBIETTIVI

2.1. *Contenuto del Programma Operativo: definizione della strategia e degli obiettivi globali e specifici*

A) Definizione della strategia e degli obiettivi globali e specifici .

Il dichiarato “fine ultimo” della programmazione dei fondi strutturali europei 2000-2006, correttamente definito “ambizioso”³⁰, 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.”³¹

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

³⁰ *L’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.*

³¹ Orientamenti, cit.

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, 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 maggiore³² se si considerano esclusivamente i canonici 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,³³ 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 depressiva³⁴ impressa sulle potenzialità di sviluppo economico-imprenditoriale dalla radicata presenza su gran parte dei territori in argomento

³² 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.

³³ "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.

³⁴ 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, i 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;

della criminalità organizzata è stata ampiamente illustrata da autorevole e copiosa pubblicistica³⁵ che ha sottolineato, in modo incontrovertibile, l'effetto distorsivo di tale criminalità sull'economia legale.³⁶

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,³⁷ essendo ormai pacifico che i due fenomeni

-
- 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 inespresse 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.

³⁵ Centorrino, "il peso fiscale dell'economia mafiosa" in *Politica ed economi*, 1995

³⁶ 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; 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.

³⁷ 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 pernicioso 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

vanno considerati congiuntamente, come manifestazioni di rifiuto della legalità inestricabilmente connessi³⁸ 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 meridionalistiche³⁹: 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.*

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”

³⁸ Cfr. anche De Gennaro G. in “Micromega” 5/96 pag.56

³⁹ 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.⁴⁰

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.

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:

⁴⁰ 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,)

- 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.
- Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso immigratorio e di profughi.
- Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.
- 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.

Obiettivo globale	indicatore
<p>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.</p>	<p>Riduzione del Tasso di criminalità</p>

Obiettivi specifici	strategie	indicatori
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p>% riduzione dei tempi medi di intervento.</p>

<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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, 	<p>% riduzione del numero di denunciati e di detenuti tra gli immigrati clandestini</p>
<p>3. Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Azioni di sensibilizzazioni e adeguamento culturale, rivolta prevalentemente ai giovani e giovanissimi, che contrasti la supina e rassegnata accettazione dell'illegalità diffusa. 	<p>Sensibilizzazione rispetto ai temi della legalità e della sicurezza</p>
<p>4. Riduzione dei tempi di funzionamento della Giustizia attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creazione di una rete di collegamento tra strutture delle autorità giudiziarie e di polizia e quelle relative ad altri Enti pubblici e privati 	<p>% Riduzione dei tempi medi di giustizia.</p>

B) Definizione delle 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 PSM 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.⁴¹
4. considerare tutta la progettualità di sicurezza in termini di effettiva addizionalità e di adeguamento tecnologico.

C) La definizione e quantificazione della strategia a livello degli assi prioritari e identificazione degli obiettivi specifici

⁴¹ 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.

L'obiettivo globale del PSM, 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 ontologica, 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 strumenti diversi, svolge a protezione di risorse che ritiene strategiche per il proprio mantenimento e sviluppo.* Non potrebbe pertanto concepirsi l'individuazione di beni prioritari, materiali o immateriali che siano, senza una contestuale previsione sia della loro ottimale modalità di utilizzo (a fini di equità, di solidarietà sociale, ecc.) sia di un adeguato sistema di tutela che ne consenta la fruizione sostenibile nel tempo e ne eviti aggressioni o deterioramenti.

La sicurezza non esaurisce ovviamente il complesso ventaglio di modalità di tutela che una risorsa richiede per garantirsi il proprio mantenimento, ma ne rappresenta sicuramente il profilo 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, avuto riguardo ai sei assi prioritari previsti nella presente programmazione, è stato agevole formulare la seguente tabella che evidenzia la dichiarata trasversalità

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

<i>Asse prioritario</i>	<i>Interventi strategici</i>	<i>Obiettivo specifico di asse</i>
Risorse Naturali	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela dell'acqua e del suolo da 	Riduzione dell'entità delle

	<p>aggressioni dolose.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tutela da ulteriori forme di inquinamento (elettromagnetico, acustico, ecc.). • Contrasto alle discariche abusive. • Contrasto all'abusivismo edilizio e tutela del patrimonio paesaggistico. • Protezione civile. 	<p>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.</p>
Risorse culturali	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela del patrimonio artistico. • Tutela dei siti e del patrimonio archeologico. 	<p>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.</p>
Risorse umane	<ul style="list-style-type: none"> • Sostegno al disagio sociale e interventi sulle forme di devianza. • Gestione dell'impatto immigratorio. • Formazione interna e sensibilizzazione alla legalità. 	<p>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".</p>

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. 	<p>Contrasto ai principali effetti disincentivanti e distorsivi del mercato a causa della diffusa presenza di fenomenologie criminose in molte aree del meridione.</p>
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.). 	<p>Minore criminalità e disagio sociale nei grandi e medi centri urbani.</p>
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 dei passeggeri e merci nei porti ed aerostazioni. • Tutela e protezione delle reti telematiche. 	<p>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.</p>

Gli strumenti per l'attuazione della strategia

A) Le linee di intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici

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 TERRITORIO	DEVE ESSERE	MEDIANTE
<p>Sistema di risorse mobili ed immobili, potenzialità, tradizioni e spirito innovativo, che grava su di un segmento territoriale e che, al di là di criteri geografici, lo diversifica dal resto del mondo.</p>	<p>- conosciuto. - monitorato. - controllato / presidiato.</p>	<p>Un reale adeguamento del sistema complessivo del controllo tecnologico del territorio e il potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza.</p>
	<p>- Sostenuto. -</p>	<p>Una decisa e sinergica attività di sostegno ed assistenza, da parte di tutti i soggetti interessati, atta a fronteggiare le situazioni (immigrazione, emarginazione devianza, criminalità minorile, ecc.) che contribuiscono a determinare il disagio sociale.</p>
		<p>Attività, necessariamente complementari a quelle di altri enti ed istituzioni, tese all’incentivazione</p>

	- Sensibilizzato.	alla opzione per la legalità in senso esteso .
--	-------------------	--

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 di Grazia e Giustizia e della Direzione generale della Protezione Civile che devono essere realizzare *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 due sottoprogrammi, il primo avente connotato operativo e il secondo carattere servente.

<p>1° Sottoprogramma Rafforzamento delle condizioni di sicurezza per lo sviluppo del territorio</p>	<p>2° Sottoprogramma: Supporto al rafforzamento delle condizioni di sicurezza</p>
<p>M1: Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza.</p>	<p>M6: Sensibilizzazione, Formazione, Assistenza tecnica, consulenza tecnologica e negoziale, valutazione indipendente e attività istruttorie preliminari e attuative.</p>
<p>M2: Adeguamento del sistema per il controllo tecnologico del territorio.</p>	
<p>M3: Diffusione della legalità.</p>	
<p>M4: Sicurezza nelle procedure informatizzate, complementari al sistema anche se riferibili ad altri Dicasteri.</p>	
<p>M5: Sicurezza relativa alla Protezione Civile.</p>	

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:

1. Il potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza (M1)
2. L'adeguamento del sistema tecnologico del territorio (M2).
3. La diffusione della legalità. (M3).
4. La sicurezza nelle procedure informatizzate, complementari al sistema di sicurezza anche se relative ad altri Enti o Dicasteri (M4).
5. La sicurezza relativa alla protezione civile (M5)
6. Sensibilizzazione, Formazione, Assistenza tecnica, consulenza tecnologica e negoziale, valutazione, e attività istruttorie, preliminari, attuative e di supporto. (M6)

Come più volte ribadito le misure che compongono i due Sottoprogrammi si pongono sul piano ontologico come trasversali a tutti gli assi, talune in modo pressoché uniforme (in particolare la M2) mentre altre (ad esempio la M3 per quanto concerne l'Asse III) possono presentare un rilievo più pregnante in taluni settori.

Il *potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza* (M1) è misura intesa ad incrementare la rete infrastrutturale per telecomunicazioni in ponte radio - che rappresenta l'asse portante dell'innovazione dell'apparato di controllo del territorio - per la trasmissione di fonia e dati, sensibilmente incrementando le capacità operative di comunicazione protetta delle Forze di Polizia dal centro verso le emanazioni periferiche e viceversa, per mezzo di una rete proprietaria. L'impianto infrastrutturale e la digitalizzazione delle funzionalità consentiranno al sistema di operare ai massimi standard di sicurezza, in particolare nel caso di adozione di un sistema di rete digitale radiomobile conforme allo standard T.E.T.Ra. Le tecniche digitali in questione permetteranno, tra l'altro, la funzione di comunicazioni voci e dati con codici di sicurezza, il trasferimento dei files, l'accesso a banche dati, la localizzazione dei veicoli. Il risultato principale sarà la maggiore efficacia dell'operato delle forze di polizia grazie al valore

aggiunto dell' utilizzo della tecnologia avanzata e la maggiore efficienza nella tutela delle risorse mobili ed immobili sul territorio. Tutti gli assi prioritari ne sono interessati.

L'adeguamento del sistema per il controllo del territorio (M2) è misura che prevede l'acquisizione di tecnologie avanzate per il suo monitoraggio su piattaforme terrestri, aeree, navali, per la tutela (mediante mappatura, controllo ed intervento) delle risorse ambientali e culturali, delle aree di sviluppo, delle città, delle frontiere, delle vie di comunicazione stradali e autostradali, dei porti, stazioni ferroviarie e aeroporti. Interviene, come evidente, in modo trasversale su tutti i sei assi prioritari. I risultati che si intendono conseguire concernono una maggiore conoscenza del territorio e delle sue eventuali involuzioni, la maggiore presenza delle forze di polizia, una diminuzione dei delitti sulle aree urbane, extraurbane e agricole, una minore permeabilità dei confini, una maggiore trasparenza negli appalti e in generale un più agevole esercizio delle attività imprenditoriali.

La misura concernente la *diffusione della legalità* pertiene ontologicamente al terzo asse ma in realtà irradia i propri effetti su tutto il ventaglio programmatico.

La presente programmazione intende procedere al rafforzamento della legalità nelle Regioni del Mezzogiorno d'Italia attraverso la realizzazione di tre distinte ma complementari tipologie di interventi: il rafforzamento dei sistemi sociali locali, da attuarsi in aree specifiche, individuate prevalentemente in Campania, al confine tra le province di Caserta e Napoli, in un'area, comprensiva di una ventina di comuni, considerata tra quelle a maggior densità criminale del Paese; l'adeguamento culturale teso, in particolare, a diffondere e accrescere nelle Regioni meridionali la consapevolezza dei vantaggi economici e sociali prodotti dal completo ripristino della legalità; la gestione ottimale del fenomeno immigrativo per quegli aspetti non pertinenti al controllo delle frontiere.

La quarta misura concerne la *sicurezza delle procedure informatizzate, complementari al sistema di sicurezza e altre azioni riferibili al Ministero di Grazia e Giustizia (M4)*. Si tratta di progettualità che rafforzando significativamente l'Amministrazione della Giustizia, e in special modo della Amministrazione penitenziaria, contribuisce ad elevare i livelli di sicurezza nel Mezzogiorno d'Italia. La stessa progettualità pertiene, in particolare, alla

identificazione certa di soggetti di dubbia identità sottoposti a restrizione della libertà personale, al potenziamento del sistema informativo tra Procure e Prefetture nel meridione, alla formazione a distanza e al potenziamento addestrativo e formativo della polizia penitenziaria in ambiti territoriali di peculiare interesse.

La quinta misura riguarda la *sicurezza riferibile alla Protezione Civile(M5)*. Le progettualità e le finalità che caratterizzano tale misura tengono conto delle proposte della Direzione Generale della Protezione Civile e Servizi Antincendi e delle dirette e specifiche connessioni che intercorrono tra le attività tecniche di soccorso svolte dal Corpo dei Vigili del Fuoco e le esigenze generali di sicurezza dei cittadini. La sicurezza è considerata in una accezione diversa. Tuttavia è possibile affermare che il CIPE, nell'affidare al Ministero dell'Interno il ruolo di Amministrazione pilota per il settore della sicurezza, abbia guardato ad un concetto lato di quest'ultima, comprensivo pertanto anche di interventi per il potenziamento infrastrutturale per la sicurezza di porti ed aeroporti nonché di attività formative e per lo sviluppo della componente di volontariato dei Vigili del Fuoco.

La sesta misura contiene in sé tutte le attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, di adeguamento professionale delle Forze di Polizia alle nuove tecnologie e ai nuovi modelli comportamentali, nonché le attività di supporto, consulenza ed assistenza e le attività materiali necessarie alla realizzazione del programma.

Si sarà già in grado di fornire, nel capitolo finanziario, una indicazione di massima del fabbisogno finanziario delle singole misure, mentre il loro contenuto e il fabbisogno delle singole azioni potrà formare oggetto del complemento di programmazione.

Tabella n.12 Le misure previste dal Primo Sottoprogramma del P.O.N. "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006"

	Variabili di rottura a cui si punta	Eventuali risultati globali che si possono attendere
<ul style="list-style-type: none"> •M1 Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza. •M2 Adeguamento del sistema per il controllo del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> •Capacità di attrazione di quei consumi turistici dirottati altrove da preoccupazioni connesse alla sicurezza pubblica o alla insufficiente tutela dei beni ambientali e/o culturali. •Maggiore capacità di esportazione per le imprese che utilizzano reti materiali di collegamento rese più sicure anche sotto l'aspetto della sicurezza pubblica. •Maggiore capacità di attrazione di investimenti esteri determinata dalla migliorata opinione delle condizioni generali di sicurezza pubblica nelle regioni ob.l. •Migliore capacità di offrire lavoro regolare per le imprese sottratte ai costi suppletivi determinati dal 	<ul style="list-style-type: none"> • maggiore presenza delle forze di polizia sul territorio. • maggiore efficacia dell'operato delle forze dell'ordine grazie al valore aggiunto dell'utilizzo di tecnologia avanzata. • diminuzione sensibile dei delitti, in particolare di quelli offensivi dell'attività imprenditoriale. • diminuzione dell'immigrazione clandestina e miglioramento delle

	diffondersi della criminalità comune e organizzata.	condizioni degli immigrati ospitati nei centri di accoglienza.
<ul style="list-style-type: none"> •M3 Diffusione della legalità. 	<ul style="list-style-type: none"> • Migliori condizioni di legalità e di coesione sociale. • Maggiore partecipazione della popolazione al mercato del lavoro. • Maggiore rispetto del principio di pari opportunità. • Maggiore sviluppo di servizi alle imprese. • Maggiore attrazione di consumi turistici. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minore disagio sociale. • Maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione. • Maggiore integrazione degli immigrati. • Collaborazione più intensa tra Forze di Polizia e cittadinanza.
<ul style="list-style-type: none"> •M4 Sicurezza delle procedure informatizzate, complementari al sistema anche se riferibile ad altri dicasteri. 	<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento delle condizioni di legalità e coesione sociale. • Miglioramento della capacità di sviluppo alle imprese. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maggiore efficienza nei collegamenti telematici tra Procure e Pubbliche Amministrazioni. • Maggiore efficienza dei sistemi informativi degli Uffici Giudiziari dell'Italia meridionale.

<p>•M5 Sicurezza riferibile alla Protezione Civile.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Migliore capacità di esportare. •Migliore capacità di attrazione dei consumi turistici •Migliore capacità di attrazione di investimenti esteri. •Migliori servizi alle imprese. 	<ul style="list-style-type: none"> •Maggiore sicurezza nelle aree portuali e aeroportuali.

C) 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 nè sovvenzioni globali. Per quanto concerne i grandi progetti, se ne fornirà descrizione in sede di complemento di progettazione.

PARTE TERZA
IL PIANO FINANZIARIO

3.1 MODALITA' DI FORMAZIONE DEL QUADRO FINANZIARIO

Sulla base dei progetti discussi, del contributo del partenariato istituzionale, sociale ed economico, delle intese con le Regioni destinatarie e, in definitiva, delle attese prepotentemente emergenti dal territorio, la realizzazione completa e puntuale del programma di sicurezza e il raggiungimento dell'obiettivo globale di settore richiede non meno di 1.913,069 milioni di Euro, di cui circa il 50% a valere su risorse nazionali e la restante parte coperta dai Fondi comunitari

La disponibilità comunicata, di lire 1.121,216 milioni di Euro, di cui 548,108 milioni a valere su risorse nazionali e 573,108 sulle risorse comunitarie, con una riduzione pertanto pari al 40,08%, consentirà un intervento certamente significativo ma non sufficientemente adeguato ad attivare tutto quel complesso di sinergie che le linee strategiche e programmatiche delineavano e indicavano come necessarie ad innestare un deciso e definitivo sviluppo economico in un quadro di sicurezza.

Il progetto per la sicurezza non è infatti 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 1, 2 e 3 riportate nel seguito indicano l'attuale articolazione del Programma, mentre la tabella 4 descrive una distribuzione indicativa per regione degli investimenti. In effetti 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 nel seguito:

Campania	23%	Sardegna	9%
Puglia	23%	Basilicata	8%
Sicilia	19%		
Calabria	19%		

Quadro Comunitario di Sostegno - Italia -Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo Pon Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno
 Importi in Milioni di Euro

Tabella 1

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche					Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari				Sfop		
			Totale	Fesr	Fse	Feoga			
1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
2000	168,296	168,296	86,024	78,519	7,505			82,272	-
2001	171,659	171,659	87,743	80,088	7,655			83,916	-
2002	175,133	175,133	89,519	81,709	7,810			85,614	-
2003	178,610	178,610	91,296	83,331	7,965			87,314	-
2004	139,703	139,703	71,409	65,179	6,230			68,294	-
2005	142,507	142,507	72,842	66,487	6,355			69,665	-
2006	145,308	145,308	74,275	67,795	6,480			71,033	-
Totale	1.121,216	1.121,216	573,108	523,108	50,000	-	-	548,108	-

Quadro Comunitario di Sostegno - Italia -Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo Pon Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno - FESR
 Importi in Milioni di Euro

Tabella 2

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche					Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari						
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop		
1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
2000	157,038	157,038	78,519	78,519				78,519	
2001	160,176	160,176	80,088	80,088				80,088	
2002	163,418	163,418	81,709	81,709				81,709	
2003	166,662	166,662	83,331	83,331				83,331	
2004	130,358	130,358	65,179	65,179				65,179	
2005	132,974	132,974	66,487	66,487				66,487	
2006	135,590	135,590	67,795	67,795				67,795	
Totale	1.046,216	1.046,216	523,108	523,108	-	-	-	523,108	

Quadro Comunitario di Sostegno - Italia -Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo Pon Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno - FSE
 Importi in Milioni di Euro

Tabella 3

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche					Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari						
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop		
1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
2000	11,258	11,258	7,505		7,505			3,753	
2001	11,483	11,483	7,655		7,655			3,828	
2002	11,715	11,715	7,810		7,810			3,905	
2003	11,948	11,948	7,965		7,965			3,983	
2004	9,345	9,345	6,230		6,230			3,115	
2005	9,533	9,533	6,355		6,355			3,178	
2006	9,718	9,718	6,480		6,480			3,238	
Totale	75,000	75,000	50,000	-	50,000	-	-	25,000	-

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

Tabella 4

Regioni	Investiment o 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%

3.2 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 Società di Assicurazione 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.

Nell'eventualità della conferma di disponibilità di questo tipo si determinerà un ampliamento delle disponibilità totali del P.O..

PARTE QUARTA
LA VALUTAZIONE D'IMPATTO

A) l'impatto atteso e gli obiettivi specifici

1. Analisi dell'impatto macroeconomico dell'intervento

In merito alla quantificazione degli obiettivi del Programma Operativo Sicurezza, una prima quantificazione dei risultati può essere fornita mediante la stima degli effetti sul sistema economico ascrivibili alla realizzazione del progetto.

Nella elaborazione della stima di tali effetti si è proceduto secondo due distinte metodologie :

1. analisi dei risultati sulle *variabili di rottura settoriali*, che, secondo la definizione del P.S.M., rappresentano gli “*elementi di innesco del modello di sviluppo endogeno*”, sulle quali specificamente interviene il P.O. Sicurezza.
2. analisi dell'impatto strutturale atteso dal programma sull'economia del Mezzogiorno.

Entrambe le analisi, viste le difficoltà metodologiche derivanti dalla tipicità del settore “sicurezza”, diffusamente descritte nella premessa del

documento di valutazione, sono in verità caratterizzate da una impronta di tipo fortemente qualitativo.

La quantificazione dell'impatto macroeconomico del P.O. è stata effettuata in relazione alle due diverse fasi dell'intervento:

- *cantiere* (riferito al periodo di effettuazione degli investimenti che è stimabile in sette anni).
- *regime* (a partire dal momento di operatività degli investimenti effettuati).

B) Impatto strutturale del P.O. nella fase di cantiere

La valutazione dell'impatto strutturale del P.O. sull'economia del Mezzogiorno, nella fase di cantiere, è stata effettuata attraverso il ricorso alla matrice delle *interdipendenze settoriali*, tradizionale strumento di analisi economica.

Come è noto, tale strumento consente di indagare sulle correlazioni esistenti nell'ambito del sistema economico fra i diversi settori produttivi, fra le diverse forme di impiego (finale e intermedio) della produzione, fra le risorse utilizzate e la loro remunerazione e produzione.

L'analisi effettuata ha consentito di stimare gli effetti diretti ed indiretti sui livelli di attività produttiva nel Mezzogiorno, generati dalla variazione esogena

della domanda finale di investimenti introdotta nel sistema con il P.O.. La procedura seguita nell'applicazione della tabella input-output è partita con la regionalizzazione dei coefficienti delle interdipendenze settoriali relativi all'intera economia italiana; successivamente è stata effettuata la disaggregazione settoriale degli investimenti previsti e, infine, sono stati quantificati gli effetti diretti ed indiretti sull'economia delle regioni Ob.1.

Il modello è stato applicato elaborando una matrice di Contabilità Sociale a 16 settori produttivi derivanti dall'aggregazione della tavola a 92 branche, con dati riferiti al 1988 che sono i più recenti al riguardo forniti dall'ISTAT.

L'impostazione metodologica risponde all'esigenza di allinearsi alla metodologia utilizzata per la valutazione dell'impatto strutturale del POM Sicurezza 94-99.

La spesa diretta di cui si valuta l'impatto è data dal costo totale del P.O., pari a 2.219 Miliardi di lire, ripartita tra i settori: *della meccanica, delle macchine e dei mezzi di trasporto*, al cui interno possono essere classificate le attrezzature elettroniche, informatiche e telematiche previste dai progetti; *delle costruzioni*, a cui sono state imputate le spese per la realizzazione di opere pubbliche necessarie per l'installazione delle apparecchiature previste; *degli altri servizi vendibili*, nel cui ambito possono essere raggruppati sia gli acquisti di software ed altro materiale informatico che i costi connessi alle attività di sensibilizzazione e di formazione; *dei servizi non destinati alla vendita*.

In merito ai risultati emersi dall'analisi, sintetizzati nella tabella seguente, si rendono necessarie alcune osservazioni.

Impatto del P.O.*	Diretto	Indiretto
-------------------	---------	-----------

(*) Valori medi nei cinque anni di cantiere

Produzione	104.567 Mln	197.898 Mln
Valore Aggiunto	51.605 Mln	103.306 Mln
Occupazione	763	1.526

1. L'impatto diretto degli investimenti da realizzare stimato in termini di produzione (104.567 Mln), valore aggiunto (51.605 Mln) e di occupati (763) del Mezzogiorno risulta relativamente contenuto dato il notevole peso della spesa rivolta verso fornitori localizzati sia nel Centro-Nord che all'estero. Gran parte delle forniture relative agli investimenti da attuare sarà, infatti, costituita da attrezzature ad elevata tecnologia non reperibili nel Meridione.
2. Più rilevanti appaiono gli effetti indiretti derivanti dall'elevata azione moltiplicativa sui consumi e, quindi, conseguenza del meccanismo circolare di impulso investimenti-redditi-consumi-investimenti.
3. Relativamente più rilevante è l'incremento dell'effetto atteso sulle importazioni, per i motivi appena evidenziati. Nella stima delle importazioni sono inclusi anche gli incrementi derivanti dall'aumento di consumi indotto dagli investimenti attraverso il meccanismo circolare di crescita.
4. L'occupazione che sarà generata direttamente ed indirettamente nel Mezzogiorno durante la realizzazione degli investimenti è valutabile in circa 2.289 unità. In altri termini, per ogni miliardo di investimento saranno attivati circa 9,2 addetti.

C) Impatto strutturale del P.O. nella fase di regime.

Nella fase a regime si avrà innanzitutto un impatto occupazionale connesso alla manutenzione delle attrezzature tecnologiche che compongono gran parte degli investimenti da realizzare.

In base alla stima condotta, di cui è riportata traccia nell'apposita tabella "effetti sull'economia meridionale a regime", l'investimento genererà un fabbisogno di circa 2.200 addetti in termini di gestione e manutenzione delle attrezzature tecnologiche da implementare in connessione all'intervento.

Nella quantificazione dell'impatto strutturale a regime degli interventi del P.O. sono state individuate due tipologie di effetti positivi sull'ambiente socio-economico delle aree ob.1:

1. riduzione delle esternalità negative connesse alle minori condizioni di sicurezza rispetto ad altre aree del Paese,
2. incremento dell'attrattività delle aree ob.1 rispetto a localizzazioni imprenditoriali e flussi turistici,
3. crescita del tessuto produttivo locale endogeno dovuta alle migliorate condizioni di sicurezza.

1 La misurazione del primo tra gli effetti positivi sopra enunciati richiederebbe l'utilizzo di una funzione capace di esprimere il rapporto tra la *willingness to pay* ed il miglioramento diffuso delle condizioni di sicurezza.⁴²

⁴² Tale tecnica consentirebbe di sopperire alla totale assenza di un modello economico, in grado di esprimere le relazioni esistenti tra fenomeni criminali e sistemi economici, con un grado di affidabilità tale da confortare validamente un processo di allocazione di risorse pubbliche.

Una siffatta indagine dovrebbe essere condotta su di un campione sufficientemente rappresentativo dell'universo di riferimento all'interno del quale trovino giusta ponderazione sia i cittadini di varia estrazione sociale che le imprese di varia dimensione operanti in più settori.

Non essendo percorribile questa strada, dati i limitati tempi disponibili in questa prima fase valutativa, si è ricorso all'alternativa di misurare indirettamente l'impatto connesso all'effetto moltiplicativo della spesa pubblica nei particolari ambiti di impiego in cui viene canalizzato l'investimento previsto.

Estendendo i procedimenti di stima adoperati nella precedente programmazione, si è utilizzato il coefficiente capitale/prodotto (pari ad 1,5) per esprimere la capacità dell'investimento programmato di generare valore aggiunto grazie all'azione di salvaguardia dall'aggressione alla ricchezza da parte della criminalità. Tale stima (alla quale nel prosieguo dell'attività di valutazione ex-ante verrà sostituita una metodologia maggiormente inerente alla specificità del programma) conduce a prevedere un incremento del V.A. a regime pari a 1.415.680 Mln di lire (costo totale del P.O., al netto della misura relativa all'assistenza, diviso 1,5). A partire da tale valore è possibile, poi, quantificare l'incremento occupazionale connesso.

Assumendo una partecipazione del costo del lavoro al Valore Aggiunto in misura del 40% (in accordo con le stime ISTAT) e attribuendo a ciascuna posizione lavorativa un costo medio di 60 milioni di lire, si ottiene un effetto occupazionale ascrivibile alla prima fra le positività sopra riportate in misura di 9.438 addetti (V.A. x 40% : 60 mln).

2 In ordine al maggiore *appeal* obiettivo delle aree del Mezzogiorno, una volta incrementate le condizioni di sicurezza, la stima (anche in questo caso indiretta) parte dall'assunto che la carenza di sicurezza funga da deterrente a processi localizzativi di varie attività economiche in misura non inferiore al

25% quale motivazione di fondo (aggiuntiva rispetto alle inefficienze burocratiche, alle carenze infrastrutturali, etc.). Ciò equivale a dire che la rimozione di tale causa ostativa alla localizzazione potrebbe ridurre significativamente il gap competitivo delle aree meridionali nell'attrazione di investimenti privati. Sempre proiettando le stime già condotte in fase di valutazione ex-ante del precedente P.O. rispetto al maggiore dimensionamento finanziario dell'attuale intervento, è possibile stimare un incremento di circa 35.000 unità, che si traducono (applicando il prodotto medio per addetto desumibile dalla *social account matrix*) in circa 2.000 MLD di nuovo valore aggiunto derivato.

Nel prosieguo della valutazione si procederà a definire distintamente l'effetto individuato sul sistema imprenditoriale autogeno e su quello proveniente da altre aree del Paese ed estere. Sarà possibile in seguito anche isolare l'incremento del Valore Aggiunto Turistico quale indice del maggiore afflusso potenziale di visitatori verso le aree interessate dagli interventi.

D) Quantificazione degli effetti attesi sulle principali variabili macroeconomiche (variabili di rottura).

La quantificazione degli effetti attesi sulle variabili di rottura sulle quali interviene il P.O., in questa prima fase della programmazione, risulta solo parzialmente attuabile poiché ancora non si dispone dei dati relativi ai risultati attesi dei singoli progetti. La valutazione degli obiettivi definiti in termini di variabili di rottura dovrebbe essere fondata sull'analisi *micro-progettuale* degli interventi che richiede un grado di analiticità nella definizione dei progetti allo stato ancora non raggiunto. Il processo di analitica *ricostruzione dal basso* degli obiettivi del piano, che parte dalla stima delle realizzazioni e risultati connessi ai singoli interventi, e procede per successive aggregazioni fino a raggiungere il livello del programma complessivo, non è realizzabile anche a ragione dello stretto arco temporale di cui si dispone per la consegna del primo documento di programmazione. Potrà essere, però, completato nella successiva tappa della pianificazione che condurrà alla definizione dei complementi di programma.

In questa fase si è proceduto ad un esame di prima approssimazione della congruità dei valori indicati dal P.O. come obiettivi da raggiungere nelle variabili di rottura settoriali

Il P.O. si propone di ricondurre i valori delle variabili di rottura entro la soglia definita dalle medie nazionali annullando così il gap che tanto negativamente influisce sulle potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno (*vedi schemi seguenti*).

DATI DI PARTENZA

Variabile di rottura specifica	Indicatore	Valore Italia	Valore Mezzogiorno	D %
Condizioni di legalità e coesione sociale	Tassi di criminalità ⁴³	23,93	36,42	+34%
	Tassi di abbandono scolastico	0,29	0,55	+47%

VALORI OBIETTIVO

Variabile di rottura specifica	Indicatore	Obiettivi del P.O.	Valore atteso Mezzogiorno
Condizioni di legalità e coesione sociale	Tassi di criminalità	-34%	23,93
	Tassi di abbandono scolastico	-20%	0,44

Partendo dalla definizione di tale obiettivo, si è determinato il dimensionamento del piano finanziario e la identificazione del mix di linee di intervento sufficienti a generare tale significativo risultato.

La logica della sequenzialità strategie/investimenti/risultati attesi ed obiettivi globali del P.O. è fondata sull'analisi, di tipo qualitativo, delle esperienze pregresse dell'attività delle forze dell'ordine, mediata dalla

⁴³ La misura del tasso di criminalità prescelta quale indicatore della variabile di rottura, deriva dalla selezione di alcune particolari tipologie di reati: *estorsioni, attentati dinamitardi, incendi dolosi*. Tali tipologie sono espressione dell'attività intimidatoria posta in essere dalla criminalità organizzata a danno principalmente delle attività economiche. Si è scelto di usare i dati relativi a queste particolari tipologie di reati perché si ritiene che essi siano rappresentativi del fenomeno complessivo non essendo viziati dal peso, purtroppo determinante, dell'assenza di denunce che rende "occulta" gran parte della criminalità nel Mezzogiorno. Le tipologie prescelte presentano invece la caratteristica di emergere in tutta la loro evidenza anche in assenza di denuncia da parte delle vittime.

considerazione delle emergenze e delle priorità espresse dai soggetti del partenariato. A partire da tale base è stata tratta la stima della correlazione esistente tra il miglioramento della capacità di deterrenza, di prevenzione e di intervento rispetto alla diffusione del fenomeno della criminalità. Ipotizzando di fare ricorso ad una scala di tipo qualitativo all'interno della quale collocare la misurazione delle variabili prevenzione, deterrenza, intervento/repressione, gli strumenti individuati dal P.O. consentirebbero di ottimizzarne il grado sulla quasi totalità dei territori del Mezzogiorno o, almeno, in tutti quelli che presentano rilevanti criticità.

La verifica della congruità delle scelte, in parte già implicita nella stessa genesi del P.O., che si è sviluppato attraverso l'attivo funzionamento del meccanismo della concertazione tra i partner portatori ciascuno di proprie obiettivi, priorità ed esperienze, è stata ulteriormente verificata attraverso il ricorso al panel di esperti.

PARTE QUINTA
IL PARTENARIATO

Le modalità di attivazione del partenariato

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 possa 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*⁴⁴. 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.

Per quanto concerne il Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006" intensi sono stati i rapporti con le Amministrazioni Regionali, in particolare subito dopo la presentazione del Rapporto interinale per il profilo prioritario "sicurezza" che ha rappresentato una base di discussione e un primo ventaglio di proposte per tutti i numerosi tavoli bilaterali tenuti sia in sede centrale che direttamente nelle Regioni interessate.

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:

⁴⁴ *Orientamenti, cit. pag 78*

- 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, di stipula di *protocolli di legalità* con particolare riferimento a forme di collaborazione con soggetti regionali o subregionali per la diffusione della cultura della legalità e la prevenzione dei fenomeni di insicurezza sociale.
- Integrazione e coordinamento di iniziative, già esistenti o in fase progettuale in talune regioni, di specifici "osservatori" in relazione alle problematiche concernenti il controllo degli appalti o quelle connesse alla tutela delle risorse ambientali.
- Possibilità di concorrere, anche con l'individuazione di aree attrezzate o con la previsione di particolari convenzioni a beneficio di associazioni di volontariato, alla gestione del flusso immigratorio ed alla accoglienza dei profughi, che rappresenta, tra l'altro, uno dei versanti più importanti della collaborazione tra amministrazioni nello specifico settore, nonché 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 a vie di comunicazione materiale di particolare interesse regionale, le misure di sicurezza e monitoraggio già previste per le grandi arterie stradali, ferroviarie e autostradali del Mezzogiorno italiano.

Tra le aree di intervento ove più efficace è parsa una sinergia strategico-operativa con le altre Amministrazioni centrali, sia pur a titolo esemplificativo, non possono sottacersi le seguenti:

1. 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.
2. 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 campi di accoglienza ed assistenza previste 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 (il rapporto interinale non esprimeva sufficientemente il quotidiano impegno delle Forze di Polizia a tutela dei lavoratori e degli imprenditori agricoli) 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 che potrà trovare migliore puntualizzazione in sede di complemento di programmazione.

Tabella n. 13 I rapporti col partenariato socioeconomico

Partner	Settore e misura	Alcune iniziative
Legambiente.	Ambiente. M2 M3 M6	Istituzione di osservatori, corsi specifici, sensibilizzazione.
Confederazione Nazionale Coltivatori diretti.	Tutela delle aree agricole. M2	Contrasto alla criminalità specifica.
Confederazione Italiana Agricoltori.	Tutela delle aree agricole. M2	Controllo della rete viaria in ambito agricolo ed extraurbano. Lotta al caporalato.
Unione Nazionale delle Cooperative Italiane.	Potenziamento della Pubblica Amministrazione. M2 M6	Sportelli di assistenza telematizzata. Sicurezza in ambito sociosanitario.
Associazione Bancaria Italiana	Tutela aree di sviluppo. M1, M2, M3	Potenziare interventi di sicurezza ove esistono patti territoriali.
Federtrasporti	Tutela delle città e delle comunicazioni. M2	Istituire l'ausiliario della sicurezza a bordo mezzi pubblici.
AICS-Forum settore. III	Lotta al disagio sociale e giovanile. M3 M6	Banca dati del disagio giovanile. Reinserimento di soggetti a rischio.
Associazione Nazionale fra le Imprese	Sviluppo locale. Tutela da delitti specifici. M1,M2,M3,M6	Monitoraggio illeciti contro assicurazioni. Formazione e

assicurative.		sensibilizzazione.
Associazione Nazionale Comuni d'Italia.	Sviluppo locale, città e ambiente. M1,M2.M3	Numero telefonico breve Potenziamento Ancitel Corsi di formazione congiunta.
Confcommercio	Contrasto ai delitti specifici e presenza della criminalità nella economia legale. M1,M2,M3,M6	Potenziamento delle tecnologie mirate Formazione.

PARTE SESTA
ATTUAZIONE E IMPLEMENTAZIONE

MODALITA' DI ATTUAZIONE E IMPLEMENTAZIONE

Meccanismi, procedure e organizzazione del sistema di attuazione del programma

Come evidenziato precedentemente, l'esperienza della programmazione 1994-1999, da poco avviata, 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.

Nel prosieguo della programmazione si verificherà l'opportunità di introdurre innovazioni ed integrazioni aventi lo scopo di migliorare ulteriormente il grado di efficienza delle procedure.

Gli organismi a cui è attribuita la realizzazione delle attività inerenti al Programma Operativo sono:

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

con funzioni rispettivamente, di supervisione, di attuazione e tecnico-consultive.

Dalla sinergica interazione di tali organi è derivato l'efficace avvio degli interventi relativi al primo ciclo di programmazione.

Il valido avvio della macchina organizzativa è testimoniato anche 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*, prevista dal Regolamento CE n°2064, 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*⁴⁵. A breve tale strumento di controllo sarà anche reso operativo.

La gestione ed il controllo del POM sarà assicurata dal **Comitato di Sorveglianza e dal Comitato Tecnico di Vigilanza Tecnico Istituzionale**⁴⁶, rispettivamente con compiti di supervisione sugli interventi e di attuazione.

Più specificamente, il C.T.V.T.I. è composto da tre funzionari del Ministero dell'Interno supportati da una segreteria tecnica ed ha i seguenti compiti:

- trasformazione del programma in progetti esecutivi;
- predisposizione delle direttive di attuazione;
- cura della gestione finanziaria dei progetti.

Al C.T.V.T.I. è, inoltre, affidata la funzione di individuare ulteriori progetti che risultino essere complementari a quanto già predisposto con il P.O..

⁴⁵ Così viene definito il controllo previsto dal Reg.CE 2064, da effettuarsi da parte di un'autorità indipendente rispetto a quella responsabile dell'attuazione.

⁴⁶ Il C.T.V.T.I. è stato istituito con Decreto del Ministero dell'Interno del maggio 1998.

Qualora, nel corso dell'attuazione, risulti necessario programmare e selezionare altri progetti ovvero modificare quelli in corso, il C.T.V.T.I. richiede l'intervento del Gruppo di Lavoro Interforze che garantisce il necessario raccordo delle modifiche con la programmazione iniziale.

Il C.T.V.T.I. ha una composizione finalizzata a garantire il coordinamento e la sorveglianza degli interventi afferenti al POM, in gran parte di competenza del Dip.P.S.. Allo scopo di consentire l'acquisizione delle adeguate competenze tecniche, è prevista la possibilità di utilizzare consulenti di altri enti.

L'attuale **Comitato di Sorveglianza**⁴⁷, accoglie al suo interno componenti provenienti da:

- Ministero dell'Interno, in particolare dalla Direzione Centrale dei Servizi Tecnico - Logistici e della Gestione Patrimoniale, per gli interventi rientranti nella misura 1.1;
- Ministero di Grazia e Giustizia, per gli interventi rientranti nella misura 1.1.3;
- Prefetto di Caserta, per gli interventi rientranti nella misura 1.3.
- Commissione Europea – Direzione Generale XVI;
- Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica – Dipartimento per le politiche di coesione e di sviluppo – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
- Ministero dei Lavori Pubblici;
 - Ministero dell'Ambiente;

⁴⁷ Il funzionamento del C.d.S. è del regolamento interno approvato nella seduta del 29 maggio 1998

- Rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Compiti del Comitato sono quelli relativi ad attività di tipo decisionale, di vigilanza e di coordinamento degli adempimenti legati all'attuazione del programma.

Nello specifico il Comitato:

1. garantisce il corretto svolgimento del programma per il raggiungimento degli obiettivi prefissati ponendo particolare attenzione a:
 - l'osservanza delle disposizioni regolamentari;
 - conformità delle azioni e delle misure a quanto previsto a livello di QCS;
 - compatibilità con le altre politiche comunitarie.
2. stabilisce le disposizioni atte a garantire l'efficacia dell'attuazione delle misure del programma;
3. provvede alle operazioni di sorveglianza, organizza ed esamina i lavori delle valutazioni intermedie in base agli indicatori individuati;
4. individua e propone soluzioni adeguate all'accelerazione nell'attuazione del programma nel caso venga identificato a seguito dell'attività di valutazione e sorveglianza un ritardo;
5. delibera di concerto con i rappresentanti della Commissione e del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica qualsiasi modifica concernente il trasferimento di risorse da un sottoprogramma ad un altro ovvero da una annualità a un'altra il cui importo non superi il 30% del costo totale o del contributo comunitario relativo all'intero programma. La percentuale suddetta può essere superata a patto che l'importo non superi

comunque la cifra di 30 milioni di Euro. Il Comitato può anche deliberare in merito a modifiche riguardanti l'attuazione delle azioni purché non si compromettano gli obiettivi principali del programma e non venga alterato il piano di finanziamento indicativo ad eccezione delle modifiche concernenti i regimi di aiuto;

6. coordina le azioni di promozione e di pubblicità;
7. propone le azioni di assistenza tecnica da porre in atto nell'ambito dello stanziamento di bilancio previsto a riguardo;
8. esprime il proprio parere sui progetti di relazione annuale;
9. informa il Comitato di Sorveglianza del QCS in merito all'attuazione del Programma allo scopo di poter mettere in campo delle sinergie con altri programmi previsti ovvero in corso.

Si sottolinea che qualsiasi decisione relativa a modifiche che intervengano in momenti successivi, deve essere immediatamente notificata alle competenti autorità dello Stato italiano ed alla Commissione.

Le altre modifiche risultanti essere superiori ai valori soglia sono decise dalla Commissione di concerto con lo Stato membro interessato previo parere del Comitato di Sorveglianza.

Il Comitato si riunisce almeno due volte all'anno.

Le riunioni si tengono presso il Ministero dell'Interno ovvero nella sede indicata in sede di convocazione.

Le procedure di attuazione degli interventi sono illustrate dai *flow-chart* riportati nell'allegato n°1.

Come evidenziato nel diagramma relativo alla procedura “Attuazione e controllo”, 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**. Dalla lettura dei verbali del Comitato di Sorveglianza emerge l'importanza, in fase di programmazione, rivestita dal ruolo svolto dal Gruppo di Lavoro Interforze che ha saputo tradurre le direttive generali del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno (che, quindi, potrebbe essere considerato il momento “politico” e decisionale del P.O.M.) in interventi pienamente rispondenti agli obiettivi prioritari definiti nel Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1.

Successivamente il Gruppo di Lavoro Interforze predispone le direttive di attuazione che vengono inviate ai responsabili delle misure e costituiscono la premessa per l'avvio operativo dell'istruttoria delle gare. La documentazione elaborata in questa fase è costituita da verbali, che rappresentano il risultato finale dello svolgimento di attività di tipo istruttorio, di indagini di mercato e di analisi tecniche.

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 segretezza. In tali casi l'Amministrazione, nell'affidamento dei relativi incarichi, agisce in regime di deroga della 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 trasferiscono al Dipartimento di P.S. la documentazione ricevuta dalle imprese creditrici (contratti, fatture, polizze fidejussorie, ecc.) integrandole con l'attestazione di spesa.

In capo al Dipartimento di P.S., e più specificamente al Comitato Tecnico di Vigilanza Tecnico - Istituzionale, sono concentrate le operazioni relative alla gestione finanziaria dei progetti: il C.T.V.T.I., infatti, analizzate le attestazioni dei responsabili di misura e la documentazione allegata, trasferisce le richieste di anticipazione all'Ispettorato Generale per la Ragioneria dell'Unione Europea presso il M.T.B.P.E. che provvederà ai pagamenti. Questi ultimi affluiranno direttamente alle imprese creditrici, fatta eccezione per la parte diretta al Ministero dell'Interno per la copertura delle spese relative alle missioni attinenti all'attuazione del P.O. Si provvederà infatti, come nel precedente ciclo programmatico, ad effettuare una serie di missioni in Italia e all'Estero per dare corso ai controlli *in loco* e all'organizzazione del sistema di alta sorveglianza tecnico-istituzionale reso necessario dalla particolare natura delle misure previste dal Programma Operativo. La procedura dei pagamenti nel caso della presentazione di Stati di Avanzamento Lavori o di rendicontazione finale, si completa con la presenza di indispensabili momenti di controllo tecnico: è previsto infatti l'intervento di un'apposita Commissione Interforze di Collaudo Tecnico, con componenti dalle specifiche competenze tecniche, a cui è affidato il compito di garantire l'adeguatezza degli interventi effettuati rispetto agli impegni contrattuali. All'esito positivo di tale controllo (*collaudo*) fa seguito la presa in carico da parte dei responsabili esecutivi e, quindi, la verifica tecnico - amministrativa e l'emissione dell'atto di liquidazione effettuata dal C.T.V.T.I.

Successivamente l'atto è trasmesso all'I.G.R.U.E. per l'erogazione finanziaria ai creditori.

Come momento propedeutico rispetto al pagamento del saldo finale, come previsto dall'art.8 del Reg.(CE) 2064/97, è inserito nella procedura l'intervento del Certificatore Indipendente che sarà una società di revisione da incaricare.

In relazione all'esito della certificazione si potranno avere due ipotesi di svolgimento della procedura:

- Erogazione del saldo se l'esito è positivo e, quindi, non vengano riscontrate irregolarità nella realizzazione degli interventi;
- Previsione di provvedimenti adeguati a rimuovere le carenze di gestione o controllo o le irregolarità, in caso di esito negativo della certificazione.

L'intervento del Certificatore, inserito nel *flow-chart* al momento della liquidazione dei saldi finali, rappresenta il controllo minimo corrispondente a quanto disposto dall'art.8 del Reg.(CE) 2064/97; in aggiunta a tale intervento, occorre tenere conto che il Certificatore Indipendente potrà estendere l'attività di controllo a fasi precedenti tale momento nell'intento di acquisire il quadro conoscitivo necessario per l'emissione della certificazione.

Infine, si rileva che il *flow-chart* non evidenzia il *controllo di secondo livello* da effettuarsi, in base alla *Pista di Controllo* proposta, da parte della Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale – Direzione Centrale Bilancio e Servizi Generali di Ragioneria. Tale controllo, infatti, non si colloca in un momento preordinato nell'ambito della successione logica delle fasi ma può intervenire in qualsiasi momento e, a partire dall'esame della documentazione finale di sintesi relativa ad un ammontare di spesa pari ad almeno il 5% del totale, può estendersi *a cascata* sui vari responsabili andando ad indagare più analiticamente sui singoli interventi.

Le attività di **monitoraggio** e di **valutazione** sono previste secondo le modalità indicate dalla U.E..

Va evidenziato un forte legame di interfaccia fra C.T.V.T.I. e i soggetti che cureranno i servizi di Assistenza Tecnica – Monitoraggio e di Valutazione del Programma Operativo Sicurezza.

Con il Regolamento n° 2064/97 la Commissione Europea ha inteso inserire nel sistema di gestione delle innovazioni in tema di controllo degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali, con l'intento di garantire un utilizzo più efficace e più trasparente delle risorse finanziarie sia comunitarie che nazionali.

In particolare, il regolamento richiamato dispone la necessità di informare i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri ai seguenti principi:

- sana gestione finanziaria;
- certificazioni adeguate circa la fondatezza delle domande di pagamento. di anticipi e saldi;
- previsione di una adeguata pista di controllo;
- corretta individuazione delle competenze e dei controlli da eseguirsi ai vari livelli;
- facile individuazione di carenze o di rischi nell'esecuzione degli interventi
- previsione di interventi correttivi adeguati.
- Tali principi vanno attuati mediante l'accertamento della corrispondenza, seguendo un procedimento per approssimazioni successive dal livello macro al singolo intervento, fra importi sintetici certificati alla Commissione, registrazioni contabili e documentazione giustificativa.

Particolare rilievo assume l'introduzione del controllo, definibile di secondo livello, sul 5% della spesa totale sovvenzionabile e su di un campione sufficientemente rappresentativo dei progetti e delle iniziative attuati; tale controllo è di competenza di un organismo che, anche se appartenente alla medesima autorità designata all'attuazione degli interventi, sia indipendente funzionalmente e gerarchicamente dall'organo deputato all'attuazione.

Altra innovazione introdotta dal medesimo Regolamento riguarda invece la previsione di una certificazione finale della spesa da prodursi da parte di un organismo indipendente nelle sue funzioni dal servizio responsabile della realizzazione degli interventi. Per questo adempimento la normativa appare essere abbastanza definita nel produrre, in allegato al Regolamento, un modello indicativo di Attestato per la liquidazione delle forme di intervento, il quale illustra la tipologia e le modalità dei controlli da eseguirsi.

Nel primo dei flow-chart riportati viene individuata una possibile pista di controllo, nella quale sia possibile passare da un controllo tecnico esercitato dai funzionari responsabili delle misure, ad uno contabile da parte del Comitato Tecnico per la Vigilanza Tecnico - Istituzionale a quello di secondo livello di competenza di una Direzione Generale che è, appunto, funzionalmente indipendente dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

Quale certificatore della spesa viene invece individuato un soggetto esterno all'Amministrazione, da selezionare fra le società di revisione mediante apposita procedura di gara.

Per quanto concerne, infine, il rispetto delle politiche comunitarie da parte del Programma in oggetto si riporta quanto segue:

- *Concorrenza*: il Programma non prevede nessuna misura concernente la concessione di aiuti finanziari alle imprese, né interviene su atti normativi che disciplinano incentivi di carattere finanziario;
- *Appalti*: il Programma prevede il rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti di opere pubbliche e di forniture di servizi, salvo nel caso in cui sopraggiunga la necessità di applicare norme restrittive relativamente alla pubblicità delle procedure per ragioni di tutela dell'interesse nazionale già precedentemente illustrate;
- *Pari opportunità*: il Programma, oltre a tener conto del principio in oggetto in fase di attuazione, prevede interventi specificamente mirati all'attuazione delle politiche di Pari Opportunità, in particolare, sviluppando azioni di contrasto e di prevenzione nelle realtà socialmente marginali in cui si inseriscono i flussi di immigrazione clandestina;
- *Protezione dell'ambiente*: gli interventi cofinanziati nel P.O. devono essere conformi alla politica comunitaria di protezione dell'ambiente e rispettare le norme comunitarie in materia ambientale.

A livello di singola misura, sarà riportata una valutazione preliminare della suscettività ambientale delle diverse tipologie di opere finanziabili nel P.O. e saranno fornite indicazioni sulla modalità di minimizzazione dell'impatto nelle fasi di cantiere e di gestione.

		OMICIDI VOLONTARI	RAPINE	ESTORSIONI	ASSOCIAZIONI ART. 416 BIS	DENUNCIATI ART. 416 BIS	TOTALE GENERALE DELITTI
ITALIA	1996	1,65	54,68	6,72	0,32	4,78	4240,56
ITALIA	1997	1,51	57,57	5,87	0,25	5,40	4271,65
ITALIA	VAR. %	-8,48	5,29	-12,65	-21,88	12,97	0,73
ITALIA	VAR.	-0,14	2,89	-0,85	-0,07	0,62	31,09
MOLISE	1996	0,30	6,33	4,82	0,00	0,00	1988,61
MOLISE	1997	0,90	10,84	8,43	0,60	4,22	2062,11
MOLISE	VAR. %	200,00	71,25	74,90	600,00 €	4.220,00	3,70
MOLISE	VAR.	0,60	4,51	3,61	0,60	4,22	73,50
ABRUZZO	1996	0,95	20,43	5,62	0,00	0,00	2557,75
ABRUZZO	1997	0,63	22,41	4,91	0,00	0,00	2610,80
ABRUZZO	VAR. %	-33,68	9,69	-12,63	0,00	0,00	2,07
ABRUZZO	VAR.	-0,32	1,98	-0,71	0,00	0,00	53,05
CALABRIA	1996	4,95	38,32	11,64	1,06	24,72	2719,20
CALABRIA	1997	4,81	39,19	12,26	1,39	17,79	2734,80
CALABRIA	VAR. %	-2,83	2,27	5,33	31,13	-28,03	0,57
CALABRIA	VAR.	-0,14	0,87	0,62	0,33	-6,93	15,60
PUGLIA	1996	1,80	46,76	10,95	0,30	5,78	3707,20
PUGLIA	1997	2,02	49,49	9,99	0,42	15,59	3094,00
PUGLIA	VAR. %	12,22	5,84	-8,77	40,00	169,72	-16,54
PUGLIA	VAR.	0,22	2,73	-0,96	0,12	9,81	-613,20
BASILICATA	1996	0,30	7,69	8,18	0,33	4,58	1888,20
BASILICATA	1997	1,31	11,45	6,05	0,16	6,38	1883,90
BASILICATA	VAR. %	336,67	48,89	-26,04	-51,52	39,30	-0,23
BASILICATA	VAR.	1,01	3,76	-2,13	-0,17	1,80	-4,30
SICILIA	1996	3,58	103,20	11,80	1,29	22,78	3630,80
SICILIA	1997	2,61	96,79	11,52	0,98	23,66	3717,10
SICILIA	VAR. %	-27,09	-6,21	-2,37	-24,03	3,86	2,38
SICILIA	VAR.	-0,97	-6,41	-0,28	-0,31	0,88	86,30
SARDEGNA	1996	2,53	29,08	4,65	0,06	0,06	3779,80
SARDEGNA	1997	2,17	29,02	5,37	0,00	0,00	3780,70
SARDEGNA	VAR. %	-14,23	-0,21	15,48	-100,00	-100,00	0,02
SARDEGNA	VAR.	-0,36	-0,06	0,72	-0,06	-0,06	0,90
CAMPANIA	1996	3,57	132,54	9,86	0,74	9,53	4016,00
CAMPANIA	1997	3,24	149,32	9,02	0,51	13,61	4551,30
CAMPANIA	VAR. %	-9,24	12,66	-8,52	-31,08	42,81	13,33
CAMPANIA	VAR.	-0,33	16,78	-0,84	-0,23	4,08	535,30

OMICIDI VOLONTARI	RAPINE	ESTORSIONI	ASSOCIAZIONI I ART. 416 BIS	DENUNCIATI ART. 416 BIS	TOTALE GENERALE DELITTI
----------------------	--------	------------	-----------------------------------	----------------------------	-------------------------------

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

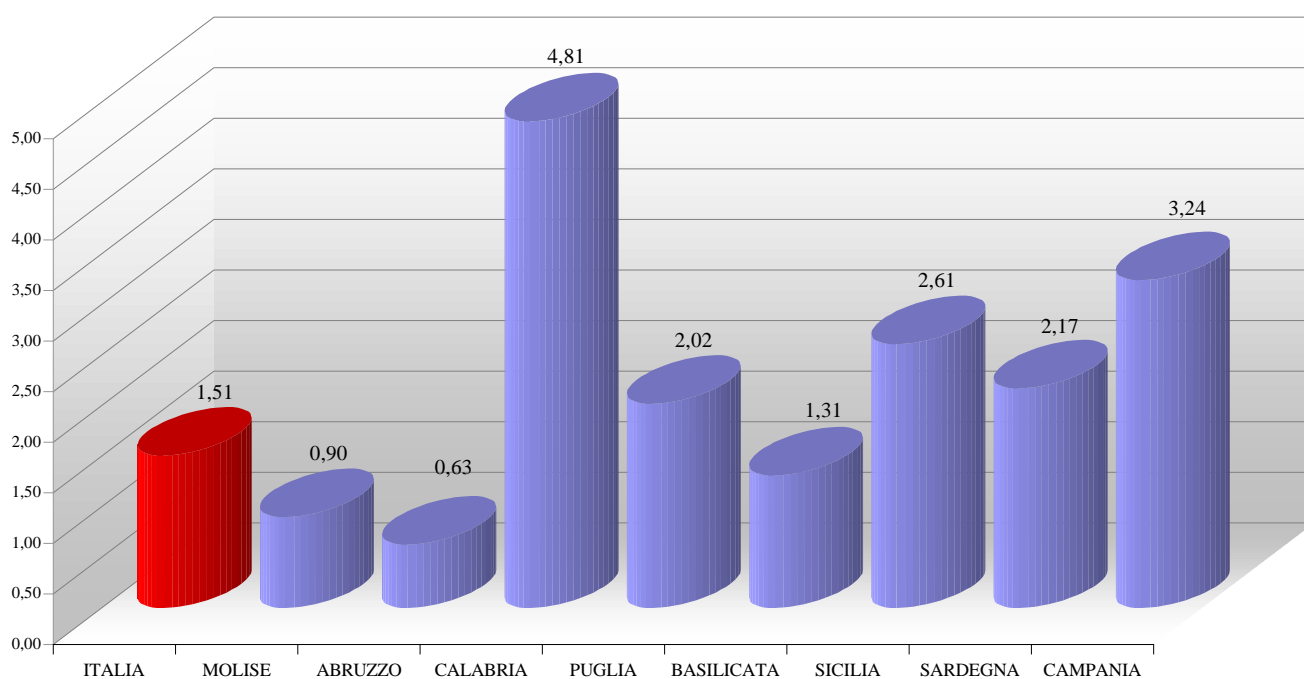
Tabella 9 - Molise

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

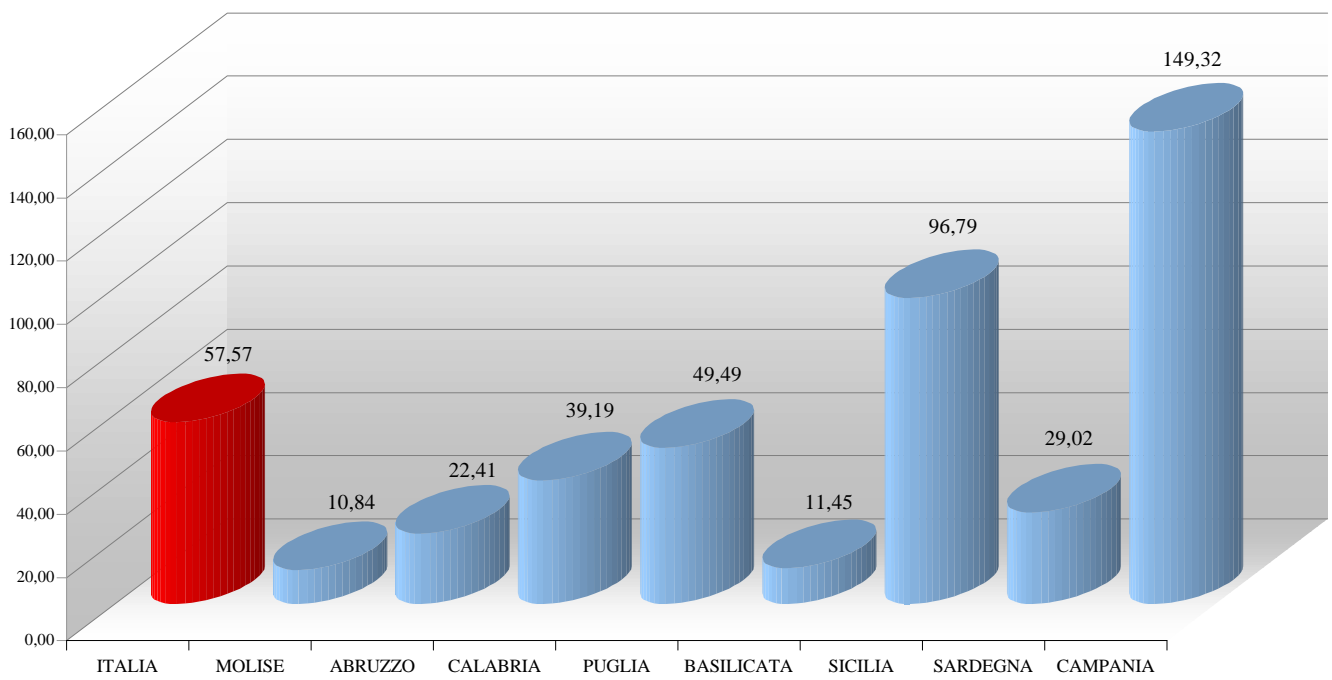
Tabella 3 - Campania

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

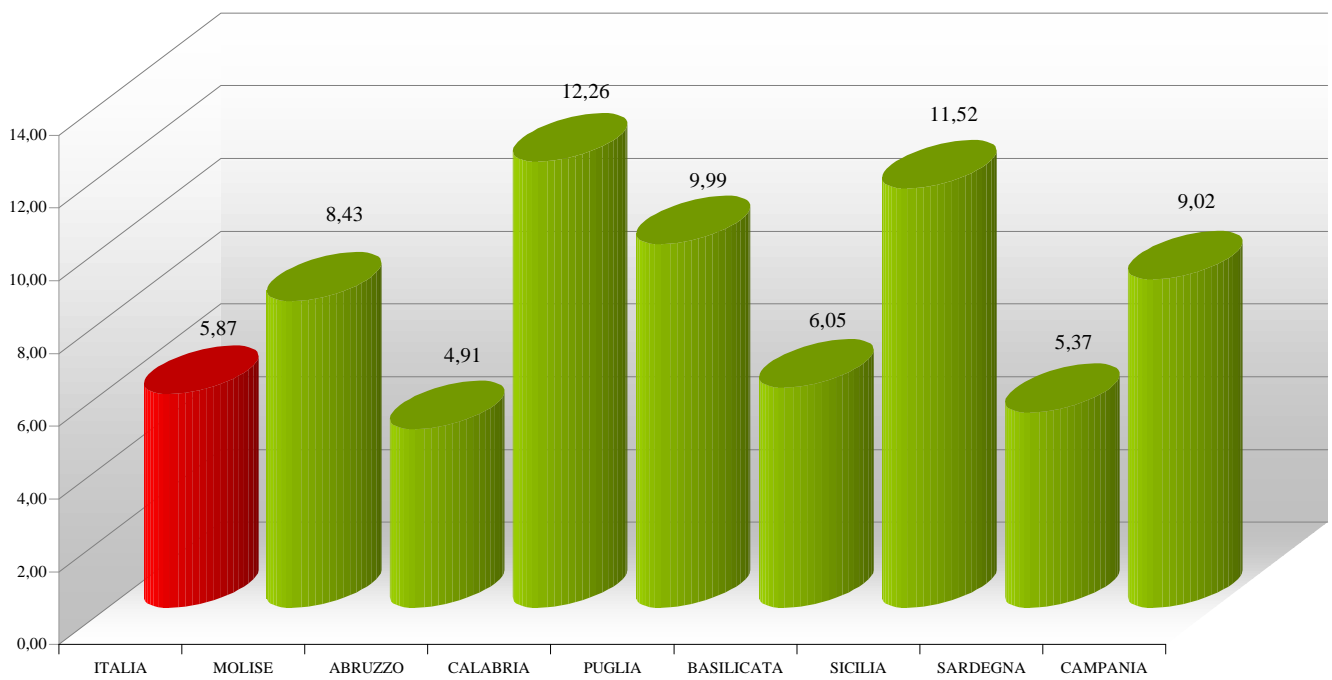
Omicidi volontari - Quoziente per 100mila abitanti nell'anno 1997



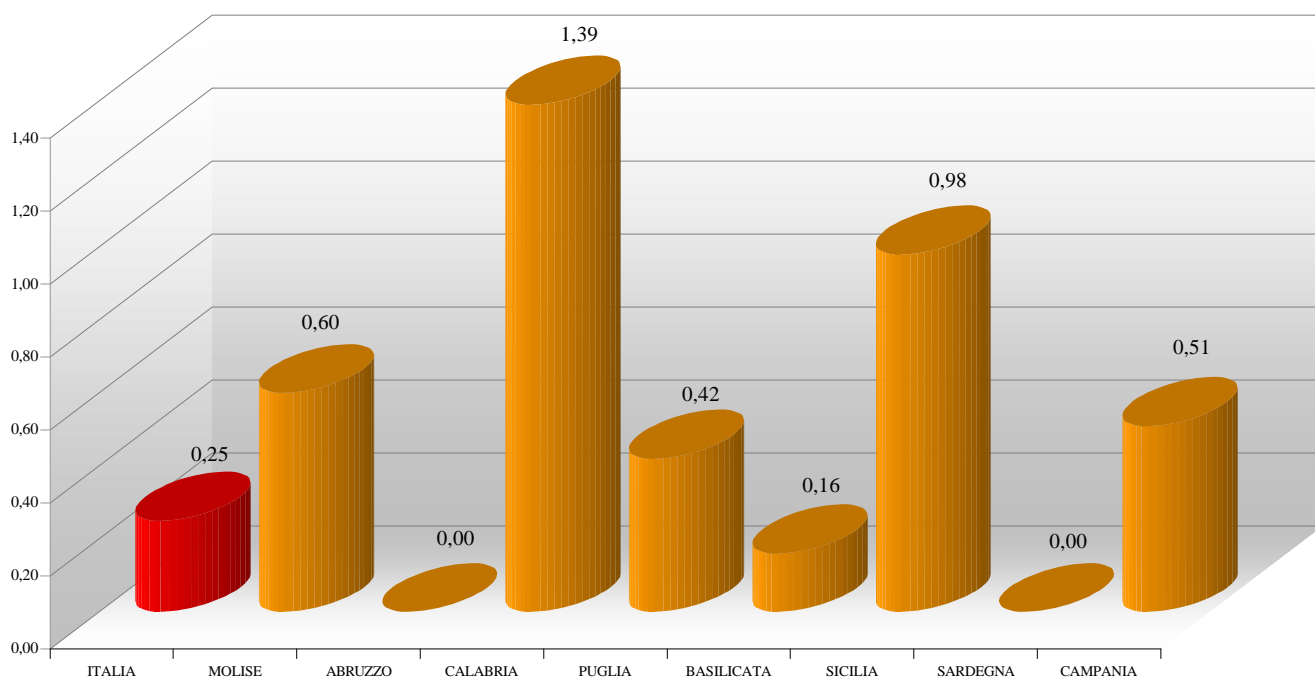
Rapine - Quoziente per 100mila abitanti nell'anno 1997



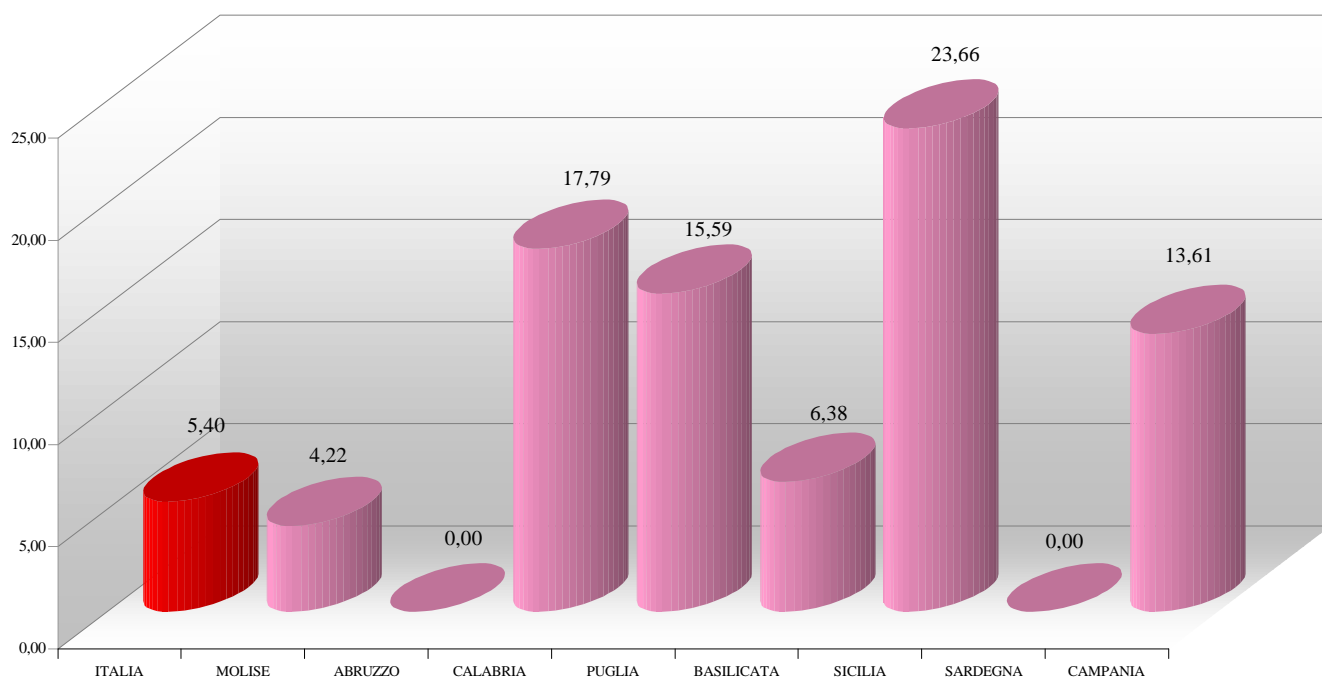
Estorsioni - Quoziente per 100mila abitanti nell'anno 1997



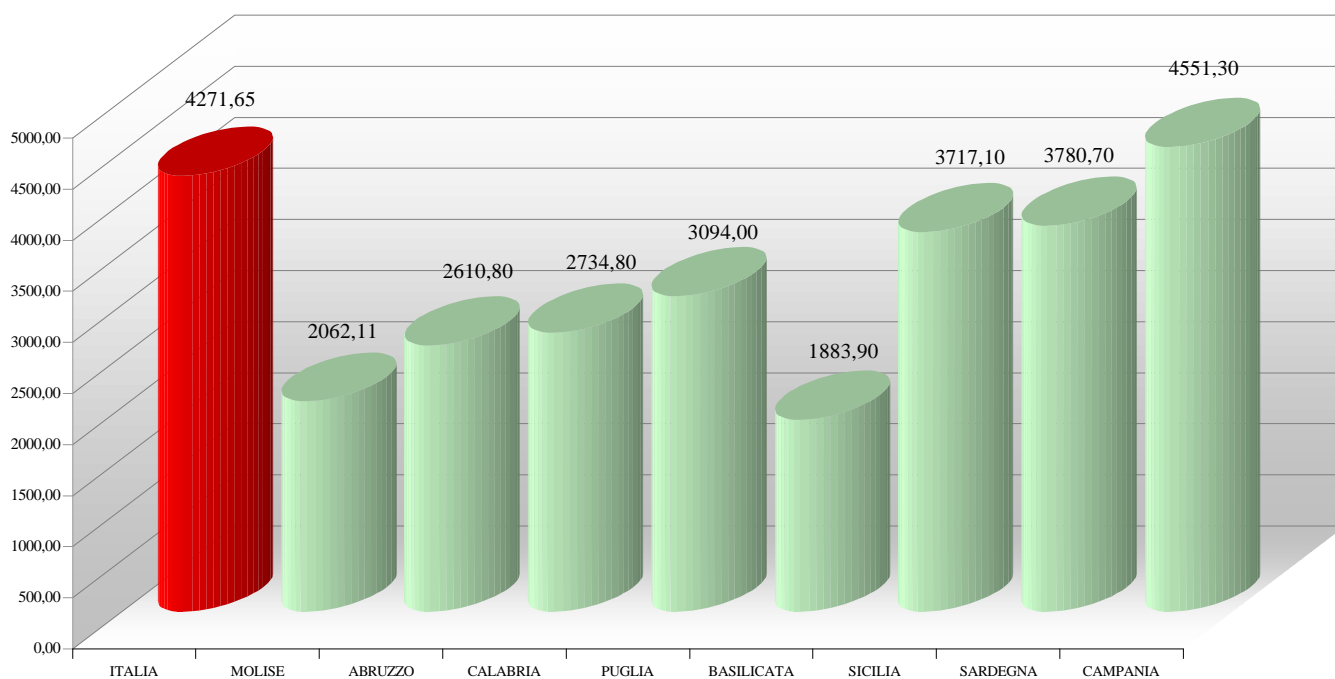
Associazioni a delinquere ex art. 416bis C. P. - Quoziente per 100mila abitanti nell'anno 1997



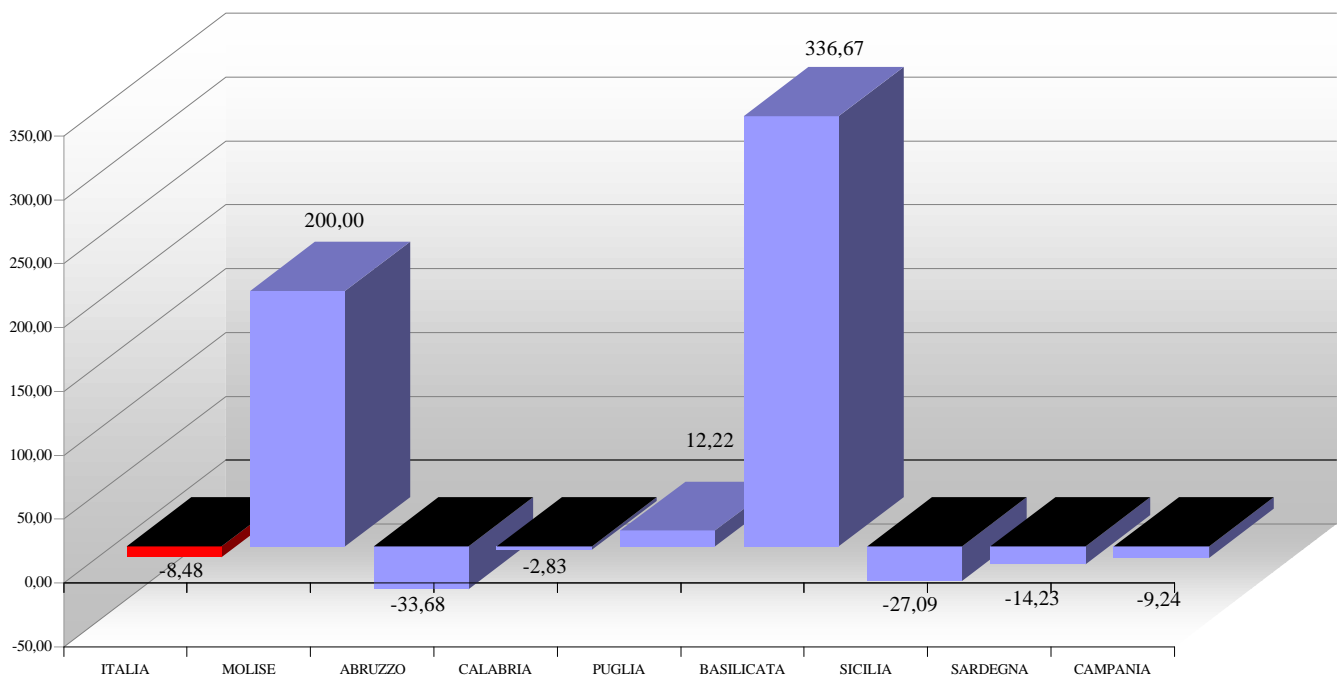
Denunciati per associazioni a delinquere ex art. 416bis C. P. - Quoziente per 100mila abitanti nell'anno 1997



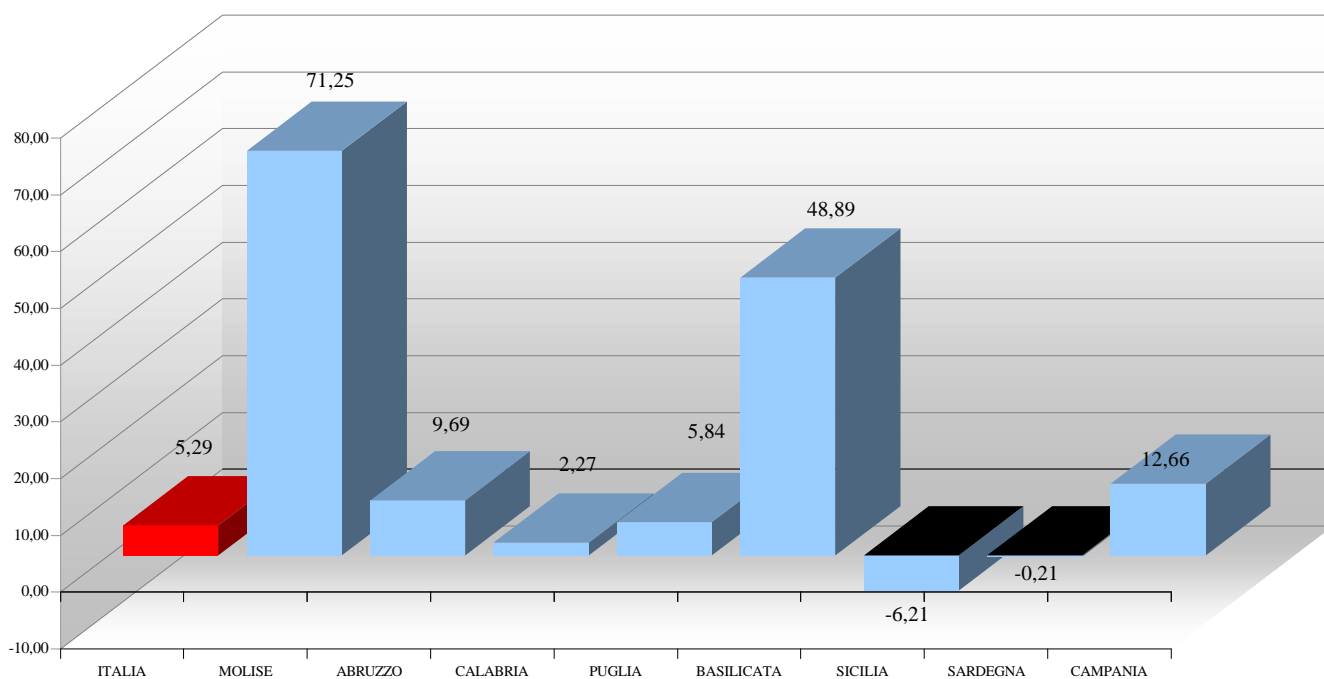
Totale generale dei delitti - Quoziente per 100mila abitanti nell'anno 1997



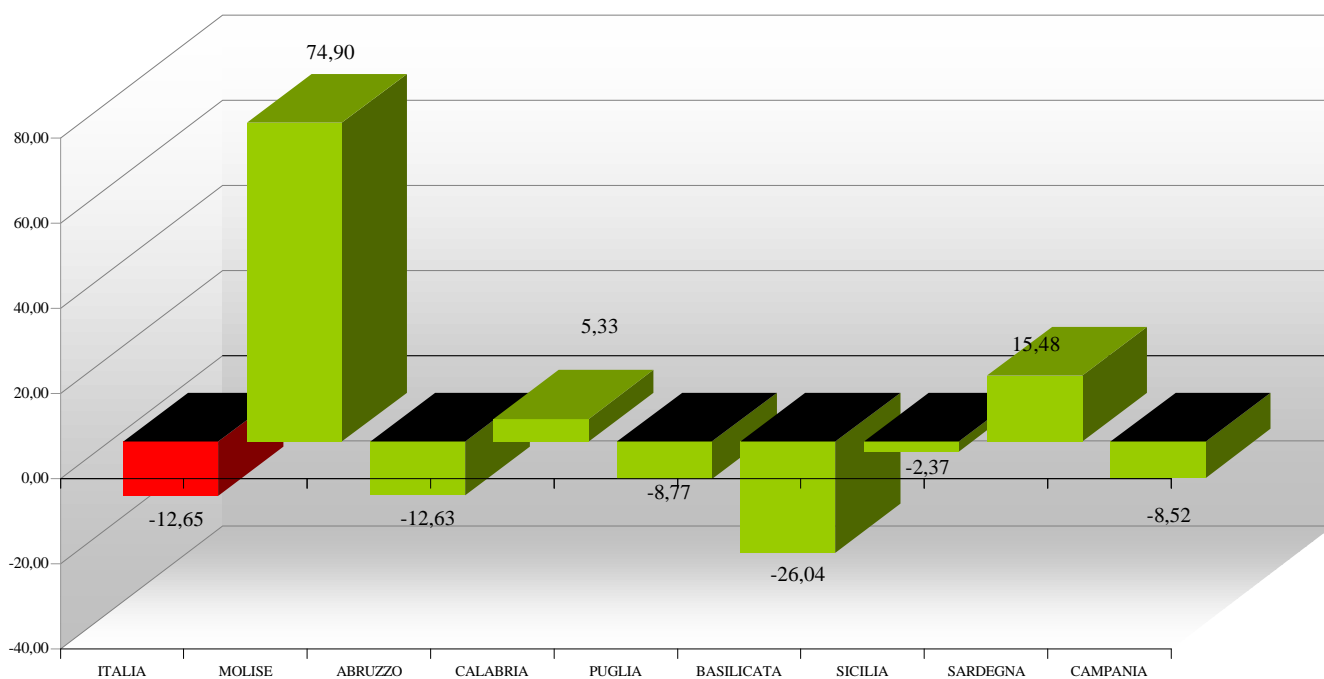
Omicidi - Variazione % anni 1996/1997



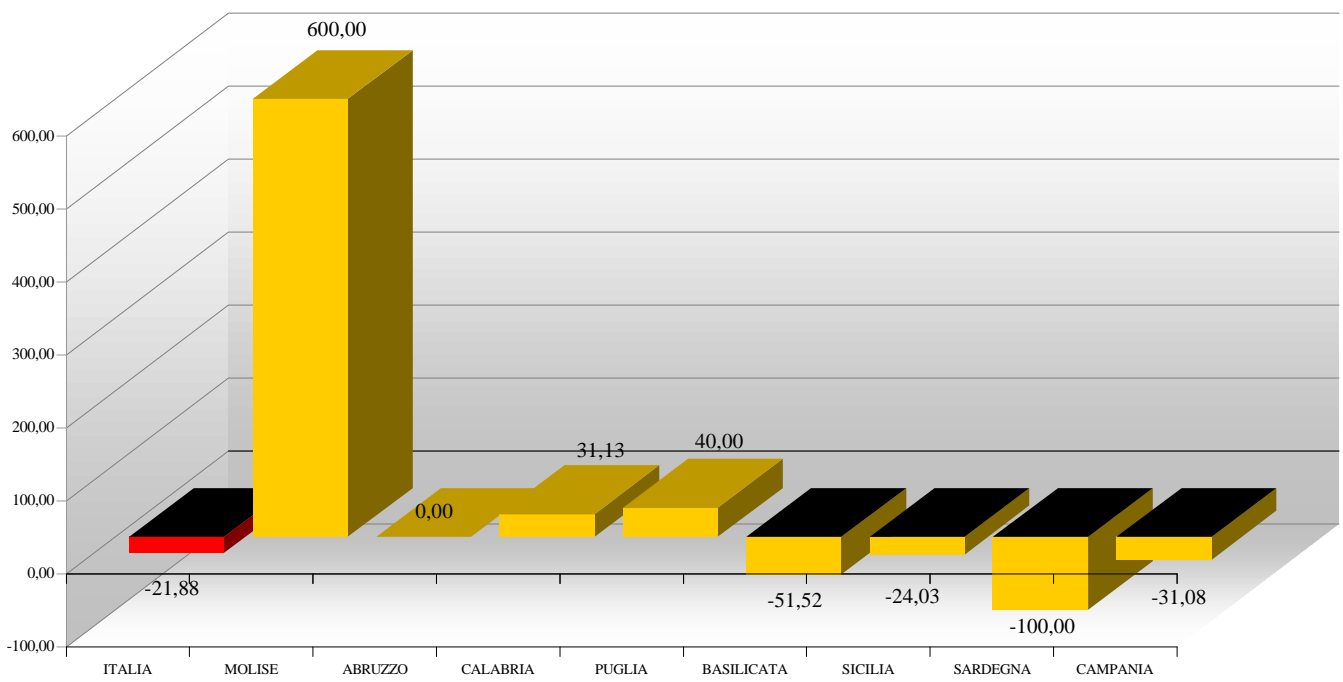
Rapine - Variazione % anni 1996/1997



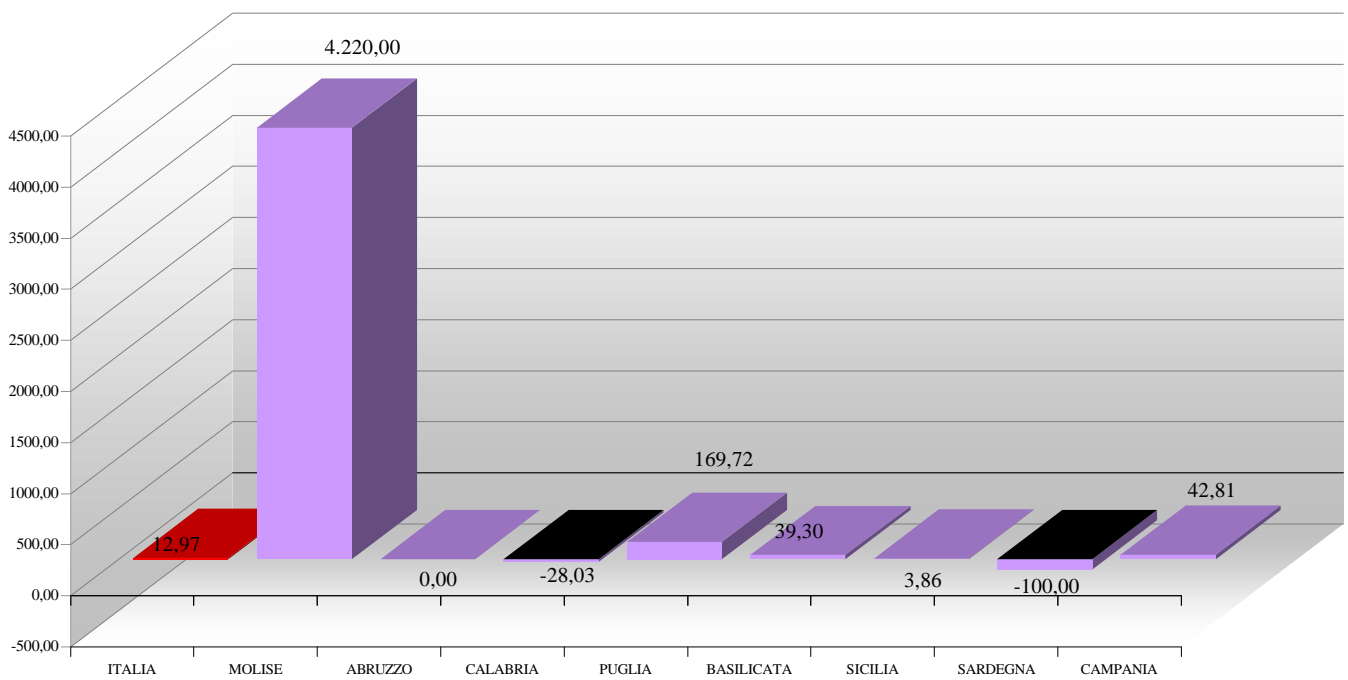
Estorsioni - Variazione % anni 1996/1997



Associazioni a delinquere ex art. 416 bis C. P. - Variazione % anni 1996/1997



Denunciati ex art. 416 bis C. P. - Variazione % anni 1996/1997



Totale generale delitti - Variazione % anni 1996/1997

