



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO
SICUREZZA E LEGALITA' PER LO SVILUPPO DELLA REGIONE
SICILIANA – CARLO ALBERTO DALLA CHIESA

ALLEGATO TECNICO

Roma, settembre 2003



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

1. Premessa

L'assenza o la sostanziale inapplicazione di regole di civile convivenza, insieme all'affermazione di modelli di sub-cultura basati sull'abuso, la prevaricazione e l'exasperato individualismo, sono il terreno concreto in cui si misura il grave deficit reale di libertà e democrazia, rilevabile in molte aree del nostro paese e, con tradizioni e specificità particolari, anche nel territorio siciliano.

Questa situazione - da più parti definita crisi di legalità è rilevabile nelle complesse manifestazioni di potere delle grandi organizzazioni criminali che, pur mantenendo profonde specificità legate alle origini locali dei fenomeni e alle particolarità dei territori di riferimento, hanno accentuato l'internazionalizzazione delle loro attività illecite e attrezzato un'organizzazione transnazionale in grado di sfruttare gli ormai affermati processi di globalizzazione ed il progressivo *imprinting* finanziario dell'economia mondiale, attraverso reti di cointeressenza criminale.

Tutto questo accentua l'influenza nelle società di organizzazioni criminali sempre più potenti finanziariamente e con forti protezioni collusive nell'ambito della politica, dell'amministrazione e del mondo degli affari.

Indubbiamente, negli ultimi anni si sono verificati alcuni sconvolgimenti, all'interno delle organizzazioni criminali, originati da - più o meno fisiologici - processi di adattamento ai cicli socio-economici e di aggiornamenti di equilibri di potere all'interno delle strutture delle organizzazioni e nelle relazioni tra di esse.

A queste tendenze va aggiunto, in positivo, anche l'evidente percezione, negli ultimi decenni, di un rinnovato impegno delle Istituzioni - nazionali e transnazionali - concretizzatosi in un inizio di razionalizzazione degli strumenti legali di contrasto e nel lancio di importanti iniziative sul piano della cooperazione internazionale.

Su questo fronte, ha assunto particolare valore, al contempo simbolico ed operativo, la Convenzione ONU siglata a Palermo, nel dicembre del 2000, che ha segnato un'evoluzione di respiro mondiale nella comune percezione del crimine organizzato e nella previsione di strumenti di contrasto complessivo, probabilmente non ancora adeguati al livello della sfida nello scacchiere internazionale, ma già in grado di attivare importanti sinergie tra Stati ed Istituzioni internazionali.

Tuttavia, il ruolo preminente nei problemi della sicurezza delle mafie non deve distogliere dalla necessità di seguire con grande interesse il fenomeno della



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

criminalità comune che, oltre a pericolose connessioni con il mondo della criminalità organizzata, genera una percezione di insicurezza sociale, nella sfera privata dei cittadini e in quella dei servizi pubblici, altamente destabilizzante, anche se, a parere di diversi analisti, non giustificata dall'andamento degli indici di delittuosità, da anni in tendenziale abbassamento.

Evidentemente è il concetto di sicurezza, come avvistato dai più attenti osservatori, che va modificandosi inglobando in esso elementi qualificanti lo status di cittadinanza con l'incremento della richiesta sociale di un più alto livello di libertà sostanziale e di qualità complessiva della vita.

In tal senso, tende ad affermarsi un modello d'intervento sociale complesso e integrato tra sicurezza e coesione sociale, con politiche di particolare impegno riguardanti la soluzione di situazioni di disagio sociale e di promozione umana all'interno di un contesto delimitato da regole, ma anche da diritti e tutele sociali.

In questa ottica, si spiega la crescita del ruolo delle Regioni e degli Enti locali che, al di là delle competenze derivanti dai nuovi processi di devoluzione, devono valorizzare, in termine di nuova *governance*, le responsabilità della gestione di livelli di governo sempre più vicini alla valorizzazione delle potenzialità del territorio e alle istanze delle comunità locali.

Inoltre, per la prosecuzione di un iter conoscitivo, è, probabilmente, utile estrapolare, dal contesto integrato prima descritto, una lettura più di taglio più marcatamente economico che analizzi le potenzialità e i vincoli - strutturali e contingenti - del territorio, sotto il profilo dell'imprenditorialità e della produzione del reddito.

Il modello di sviluppo, attraverso la economia di libero mercato, è fortemente condizionato dalla "*fiducia*" degli operatori *nell'ambiente* nel quale investire capitali, tecnologia, capacità imprenditoriale.

Con il generico termine "ambiente" deve intendersi il complesso dei parametri che possono direttamente avere una influenza sul progetto economico, quali: il sistema delle infrastrutture, la capacità politico amministrativa a supportare iniziative di sviluppo, i costi generalizzati e quelli direttamente connessi alla produzione ed, in maniera certamente non secondaria, la sicurezza e la legalità nel territorio.

Questi ultimi fattori, in molti casi, risultano talmente condizionanti da rendere poco appetibile le possibilità offerte da una regione anche in presenza di formule di regimi di aiuto (incentivi sul costo del denaro, bassi costi del lavoro, ecc.) che non sopperiscono a quello che viene giudicato "*un indefinibile rischio di impresa*".

In altri termini un operatore economico preferisce confrontarsi sul mercato attraverso la valutazione di costi sufficientemente certi e sulla base della propria



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

capacità imprenditoriale piuttosto che affrontare la incertezza di costi connessi ad un *tessuto sociale condizionato dalla "illegalità"*.

Queste semplici considerazioni hanno rappresentato un vero e proprio ostacolo allo sviluppo del mezzogiorno di Italia dove, a causa di fattori *economico – sociali ma, anche, storico e culturali* piuttosto complessi la problematica connessa alla legalità è apparsa, in molti casi, un male di *tipo endemico* e, come tale, strutturato con il sistema.

Soltanto da alcuni decenni, infatti, la sicurezza, i valori più generali della legalità nonché la lotta alla criminalità organizzata sono stati posti come elementi essenziali per un moderno e naturale processo di crescita socio – economica che permetta di abbandonare definitivamente le diverse formule di assistenzialismo trasformatesi, da ammortizzatori sociali ad importante componente della struttura economica di vaste aree della regione.

Lo stesso Programma Operativo Nazionale (PON) Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, infatti, evidenzia come *"...la ricorrente presenza di eventi criminosi ostacola lo sviluppo di attività produttive generando costi aggiuntivi e contribuendo a radicare le condizioni di disagio economico dalle quali si autoalimenta e trae linfa"*.

Anche se è difficile determinare e quantificare gli effetti distorsivi sullo sviluppo determinati dalle attività criminose alcuni dati che emergono dalle diverse indagini svolte da Enti e Categorie stimano le "entrate" della criminalità organizzata in 35 mila miliardi per usura e racket, 25 mila miliardi dal traffico di stupefacenti, 15 mila miliardi dal mercato della prostituzione, 20 mila miliardi per contrabbando merci ed immigrazione clandestina, 5 mila miliardi dallo smaltimento dei rifiuti tossici, 10-12 mila miliardi dal traffico di armi e materiale radioattivo (dati pubblicati nel 2000 dal CIRM – Confcommercio).

Sempre secondo tale indagine oltre il 30 – 35% del ricavato, che si aggira intorno ai 180 mila miliardi, viene reinvestito sul territorio determinando posizioni di dominio che alterano il regime di mercato utilizzando, tra l'altro, i varchi lasciati aperti e le distorsioni create dalle normative interne (Commissione Antimafia, 1993), quali la gestione degli appalti e la trasparenza della P.A..

In altri termini possono individuarsi due momenti fondamentali attraverso cui operano le organizzazioni criminali sul territorio: il primo è rappresentato dalla gestione delle attività illecite che permettono rilevanti fatturati a danno della economia generale e gestionale degli operatori; il secondo di reinvestimento sullo stesso territorio di buona parte dei proventi illeciti che finisce con il danneggiare ancora una volta gli operatori alterando il mercato.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

La lotta alla criminalità richiede, perciò, una risposta globale sui diversi fronti, con il concorso di tutte le componenti della società e con il coinvolgimento dei diversi soggetti, a partire dagli attori dello sviluppo locale, nel costante e quotidiano contrasto di una cultura della illegalità.

Soltanto applicando il principio della *sussidiarietà* nelle azioni tra istituzioni, imprenditori e forze sociali che operano sul territorio è possibile determinare un approccio complessivo ed efficace per il ripristino delle condizioni di sicurezza e legalità indispensabili per l'accrescimento "funzionale" dell'intero sistema socio – economico.

Il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione; i percorsi formativi collegati alla realtà produttiva locale; le normali condizioni di accesso al credito; la promozione di servizi alle imprese; l'innovazione, le pari opportunità e, nel senso più in generale, il controllo del territorio sono alcune delle azioni più significative attraverso le quali è possibile pervenire alla diffusione della cultura "alla legalità" che è rappresentata, essenzialmente, dalla pratica quotidiana del rispetto delle regole.

Sicurezza – Legalità diventano, pertanto, due elementi fondamentali da porre alla base dell'azione politico – amministrativa nella Regione; ed il presente documento intende definire tecnicamente *un processo "coordinato" di attività* che rendano possibile, se pur nel medio periodo, di realizzare le condizioni per una convivenza autenticamente libera e democratica supportata da uno sviluppo socio-economico equilibrato e compatibile.

Naturalmente, il concetto di legalità che informa le più evolute iniziative sul territorio, contiene - accanto, al pur irrinunciabile, contenuto formale riconducibile al sistema giuridico - amministrativi che norma i comportamenti sociali - tutto il complesso delle iniziative che tendono a recuperare disagio sociale in un contesto valoriale alternativo a sub-culture affermanti modelli gravemente negativi.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

2. Rapporto sintetico sulla situazione della criminalità

In generale si conferma nel 2001, in un quadro complessivo di sostanziale stabilità, la tendenza già riscontrata a partire dal 1997, di progressiva diminuzione del totale dei delitti rilevati.

Il complesso dei delitti denunciati si attesta al di sotto dei 2,2 milioni con una contrazione di circa il 2 per cento rispetto all'anno precedente, leggermente più marcata nel Mezzogiorno (-5,3 per cento). Anche la distribuzione territoriale dei delitti tra macroaree è stabile con circa il 70 per cento di delitti denunciati nel Centro-Nord e il restante 30 per cento nel Mezzogiorno. Il numero di delitti rilevati per 100 mila abitanti è pari a circa 3 nel Mezzogiorno e 4 nel Centro - Nord.

Per quanto riguarda i delitti di criminalità diffusa si conferma l'andamento già registrato a partire dal 1999 di riduzione dei furti, mentre nel Mezzogiorno si registra un lieve incremento delle rapine meno gravi. Il complesso dei delitti di criminalità violenta registra un incremento a livello nazionale confermando una tendenza di più lungo periodo; tuttavia alla luce del dato confortante della riduzione di reati "visibili" come gli omicidi e le rapine gravi, anche taluni incrementi registrati (violenze, estorsioni) possono essere letti in termini positivi di maggiore denuncia, connessa ad una crescita complessiva della coscienza sociale.

Una forte contrazione si registra invece nel Mezzogiorno per i delitti riconducibili alla criminalità organizzata, soprattutto per effetto della forte riduzione dei reati di contrabbando, soprattutto nel Mezzogiorno dove questa tipologia di delitto si riduce dell'86 per cento. Dal 1996 al 2001 i reati di contrabbando passano nel Mezzogiorno da oltre 43.000 a poco più di 2.200, probabilmente a causa della elevata specifica pressione dell'apparato di prevenzione e contrasto sul territorio e dal maggiore controllo sulle direttrici dei diversi traffici illeciti transnazionali (primo fra tutti l'immigrazione clandestina) che già si sovrapponevano al contrabbando.

L'altro aspetto di rilievo è l'ulteriore conferma a livello nazionale, ma soprattutto nel Mezzogiorno, del trend di diminuzione degli omicidi riconducibili alla criminalità organizzata. Nel Centro-Nord i casi si riducono da 6 a 2; nel Mezzogiorno da 141 a 114. Particolarmente marcate sono le riduzioni in Puglia (da 21 a 9) e in Campania (da 73 a 57) che resta comunque la Regione con maggiore conflittualità macrocriminale. Una certa instabilità si rileva, invece, per i crimini connessi alla produzione e commercio di stupefacenti (comunque concentrati per 2/3 nel Centro Nord) che, dopo la chiara diminuzione del biennio precedente, aumentano leggermente a livello nazionale (+ 3 per cento) trascinate da incrementi significativi in alcune regioni



soprattutto del sud (Calabria + 47 per cento, Basilicata + 23 per cento, Puglia + 21 per cento).

Tipologia di delitti e quoziente di criminalità per ripartizione territoriale nel 2001 e variazione percentuale tra 2000 e 2001

Tipologia di delitto	Centro Nord			Mezzogiorno			Italia		
	Numero delitti	per 10.000 abitanti	variazione % 2001/00	Numero delitti	per 10.000 abitanti	variazione % 2001/00	Numero delitti	per 10.000 abitanti	variazione % 2001/00
criminalità diffusa	958.830	260,86	-5,0	378.495	181,18	-3,2	1.337.325	231,99	-4,5
Furti	942.701	256,47	-5,0	360.655	172,64	-3,7	1.303.356	226,10	-4,7
Rapine meno gravi	16.129	4,39	-3,9	17.840	8,54	8,4	33.969	5,89	2,2
criminalità violenta	30.402	8,27	2,6	16.005	7,66	5,7	46.407	8,05	3,6
Omicidi volontari non riconducibili al crimine organizzato	293	0,08	1,4	295	0,14	-4,8	588	0,10	-1,8
Tentati omicidi	602	0,16	-6,1	852	0,41	12,4	1.454	0,25	3,9
Lesioni dolose	20.952	5,70	4,7	9.741	4,66	7,5	30.693	5,32	5,6
Altri omicidi e violenze (include strage)	3.305	0,90	8,3	1.278	0,61	7,9	4.583	0,80	8,2
Rapine gravi	2.821	0,77	-10,4	1.266	0,61	-5,1	4.087	0,71	-8,8
Sequestri di persona	696	0,19	-25,2	557	0,27	-12,0	1.253	0,22	-19,9
Estorsioni	1.733	0,47	9,7	2.016	0,97	8,3	3.749	0,65	8,9
criminalità organizzata	33.593	9,14	-1,3	22.186	10,62	-36,6	55.779	9,68	-19,2
Omicidi per motivi di mafia camorra 'ndrangheta	2	0,00	-66,7	114	0,05	-19,1	116	0,02	-21,1
Associazione per delinquere (art. 416 C.P.)	522	0,14	15,5	391	0,19	-7,8	913	0,16	4,2
Associazione di tipo mafioso (art. 416 bis C.P.)	25	0,01	8,7	170	0,08	-18,7	195	0,03	-15,9
Incendi dolosi	4.568	1,24	-2,9	6.196	2,97	11,3	10.764	1,87	4,8
Attentati dinamitardi e/o incendi	169	0,05	-45,7	1.157	0,55	6,4	1.326	0,23	-5,2
Contrabbando	1.176	0,32	-33,9	2.240	1,07	-86,0	3.416	0,59	-80,8
Produzione e commercio di stupefacenti	24.782	6,74	2,2	11.263	5,39	6,8	36.045	6,25	3,6
Sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione	2.349	0,64	-6,4	655	0,31	-34,6	3.004	0,52	-14,4
Altri delitti (include truffe)	485.375	132,05	10,2	238.940	114,38	-4,8	724.315	125,65	4,7
TOTALE DELITTI	1.508.200	410,33	-0,3	655.626	313,85	-5,3	2.163.826	375,36	-1,9

NOTE

1. Il quoziente di criminalità è misurato come il numero di delitti ogni 10.000 abitanti. Cfr. Istat, Rapporto Annuale 1998
2. Si intendono come rapine meno gravi quelle che risultano tali per l'obiettivo e la modalità. In particolare, si tratta di rapine perpetrate a danno di negozi, abitazioni, coppie o prostitute. Tra le più gravi si individuano invece quelle a danno di banche, uffici postali, gioiellieri o rappresentanti di preziosi, trasportatori di valori bancari e postali.
3. Nell'ambito dei delitti ascrivibili alla criminalità organizzata sono identificati in corsivo quelli la cui rilevazione non è tanto una quantificazione del fenomeno, ma è perlopiù significativa dell'attività di indagine e accertamento messa in atto dalle Forze dell'ordine.



Tendenze di medio periodo 1996-2001

Nel complesso, l'andamento dell'ultimo anno sembra fornire elementi di ulteriore conferma (1), a una tendenza di progressivo ridimensionamento dei fenomeni riscontrabile nell'arco temporale 1996 – 2001, sia sul piano quantitativo generale (- 11 per cento nel totale generale dei delitti nel sessennio considerato), sia per tipologie di delitti significative, come gli omicidi (-25 per cento in totale e - 43 per cento per quelli riconducibili alla criminalità organizzata), o i furti (- 6 per cento). Crescono invece, nello stesso arco di tempo, le rapine (+ 21,8 per cento), gli incendi dolosi (+32,3 per cento), gli attentati dinamitardi e/o incendiari (+15,6 per cento).

Dall'analisi per macroarea emergono nel periodo considerato alcune indicazioni tendenziali:

- nell'ambito della generalizzata contrazione degli omicidi, la riduzione nel Mezzogiorno è molto più netta (- 33,7 per cento contro il - 9,5 per cento del Centro-Nord). Ne consegue che la quota degli omicidi del Mezzogiorno è passata dal 65 per cento del totale nazionale dei delitti nel 1996 al 58 per cento nel 2001.
- la contrazione dei furti è meno marcata al centro nord (- 5,1 per cento, ma il dato cresce fino al 1998) che al Mezzogiorno (- 10 per cento);
- le denunce di estorsione sono sostanzialmente stabili, sia in termini assoluti che nel rapporto tra macroaree (nel Mezzogiorno risultano circa il 54 per cento delle denunce), ma il fenomeno estorsivo, tipico di forme organizzate e radicate di criminalità, è ormai presente in tutta l'Italia (2);
- il dato degli incendi dolosi - reato per lo più strumentale alla perpetrazione di più complessi disegni criminali- è cresciuto, nel periodo, più nel Centro-Nord (+ 35,2 per cento) che nel Mezzogiorno (+30,2 per cento);
- il dato complessivo sulle rapine, in rialzo a livello nazionale, cresce più nel centro- nord (+26,4 per cento) che nel Mezzogiorno (+17,5), anche se l'ultimo anno manifesta una controtendenza;
- il numero delle persone denunciate per associazione di tipo mafioso cresce, nel periodo, di oltre il 40 per cento nel Centro-Nord, a fronte di aumento del 33,8 per cento nel Mezzogiorno (3);
- in uno scenario di chiara e generalizzata contrazione, nel 2001, del dato dei reati di contrabbando, la quota dei delitti riscontrati nel Centro-Nord passa

¹ Si rinvia ai precedenti Rapporti per un'analisi dettagliata delle necessarie cautele circa la valenza e l'attendibilità dei dati sulla delittuosità.

² Si noti a questo proposito la diffusione di attività di associazioni antiracket anche a Roma e Milano.

³ Anche se, come vedremo nella tabella comparativa 1996 – 2001, decresce al centro - nord il numero delle associazioni perseguite, a riprova della maggior consistenza numerica degli attuali gruppi criminali di tipo mafioso nel centro -nord.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



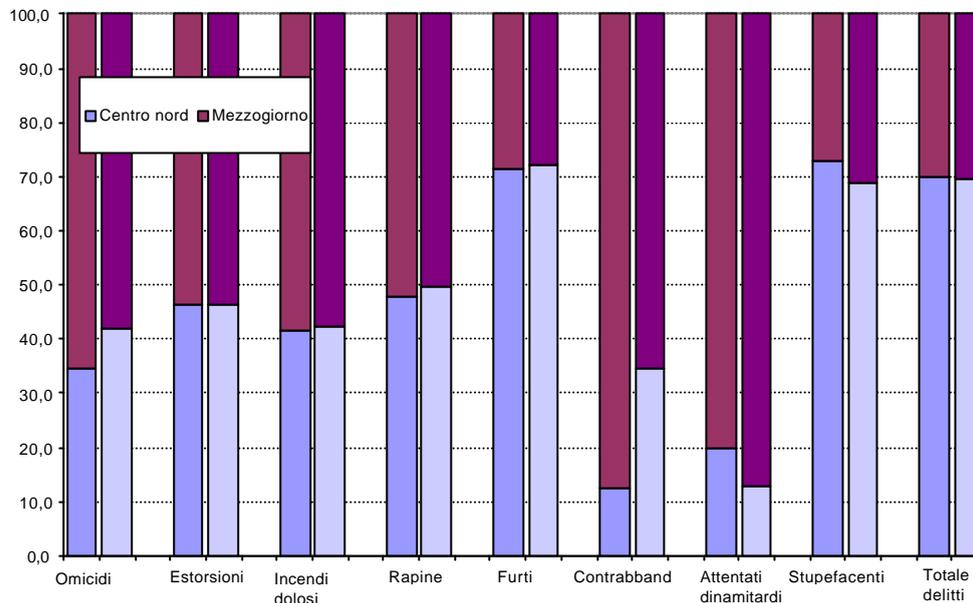
Ministero dell'Economia e delle Finanze

al 35 per cento del dato nazionale, a fronte di una media del 10 per cento del triennio 1998 – 2000.

Le tendenze rilevate sono attribuibili a un ampliamento della diffusione geografica del fenomeno criminalità organizzata, dal momento che compagini di dimensione organizzata risultano stabilmente insediate su quasi tutto il territorio nazionale. D'altro canto, ai tradizionali sodalizi di matrice nazionale si aggiungono gruppi criminali stranieri (soprattutto albanesi, nigeriani e dell'est Europeo) alimentati dal continuo flusso migratorio, in competizione o più spesso in concorso con i primi, forti della loro capacità di provvedere all'approvvigionamento dei principali "mercati dell'illecito" (droga, armi, contrabbando, prostituzione, manodopera clandestina, riciclaggio, contraffazione, ecc...). Inoltre, si è estesa anche l'area criminologica dei delitti commessi e dei settori investiti dalla dimensione organizzata della malavita che includono quelli legati all'immigrazione clandestina, alle cosiddette "ecomafie",⁴ al riciclaggio dei proventi del crimine e al loro reinvestimento nell'acquisizione di attività economiche e finanziarie lecite.

A seguito della sostanziale "globalizzazione" dei mercati e dei flussi illeciti -che ha comportato, una sempre maggiore interazione tra le diverse componenti criminali che operano in Italia, secondo principi di specializzazione, di sfruttamento polifunzionale delle risorse logistiche e di diversificazione dei rischi-, la malavita maggiore si avvia a perdere la tradizionale delimitazione in ben definite aree geografiche del meridione, mentre è sempre più correlata alla gestione dei flussi illeciti (o di segmenti di flusso) che attraversano i grandi circuiti internazionali ed alle opportunità di guadagno e reinvestimenti. Pertanto le grandi organizzazioni impegnate in molteplici settori (illeciti e formalmente leciti), ottimizzano l'impiego della rete logistica sul territorio, delle proiezioni in altre aree e delle contiguità di cui dispongono all'interno del tessuto socio – economico. Le singole operazioni connesse ai mercati ed ai traffici maggiori sono quindi gestite con criteri di specializzazione e competenza territoriale, da organizzazioni diverse, che si occupano delle fasi (o di singoli aspetti) della produzione, del trasporto, della intermediazione, della vendita all'ingrosso e al dettaglio, del riciclaggio del denaro e del reinvestimento dei proventi.

⁴ Le cui aree di attività sono i settore dei rifiuti e il "ciclo del cemento".

**Distribuzione Territoriale dei principali delitti –confronto tra 1996 e 2001**

Fonte, Istat, Statistiche giudiziarie

Le peculiarità del Mezzogiorno

Gli effetti del radicamento del crimine organizzato nel Mezzogiorno, pur con forme meno visibili rispetto al passato, continuano a trasparire dall'analisi statistica, laddove:

- le situazioni conflittuali nell'ambito della criminalità organizzata di tipo mafioso producono ancora un elevato numero di omicidi, con effetti emulativi anche sulla circostante criminalità comune. Le conflittualità violente sono, tuttavia, sempre più circoscritte in talune ben delimitate aree: nel 2001 le sole 4 province di Napoli (83 omicidi), Reggio Calabria (42), Catania (30) e Caserta (26), con assetti macrocriminali più instabili, annoverano il 25 per cento del dato nazionale degli omicidi e quasi il 75% degli omicidi di mafia.
- gli attentati dinamitardi ed incendiari (fortemente sintomatici di una pressione estorsiva e/o intimidatoria sul territorio da parte della malavita organizzata) crescono nel Mezzogiorno (+ 15,6 per cento nel sessennio), con una quota che supera l'85 per cento del dato nazionale. Anche qui gli episodi si concentrano in alcune realtà critiche: nel 2001, le sole 4 province di Reggio Calabria (180), Caltanissetta (143 episodi), Nuoro (108) e Lecce (85) sfiorano il 40 per cento del dato nazionale;
- anche la crescita, nel 2001, degli incendi dolosi nel Mezzogiorno (+11,3 per cento) a fronte di un calo nel centro nord (-3 per cento), può essere ricondotta ad una elevata pressione criminale sul territorio;



- il rischio usura è notevolmente più elevato nel Mezzogiorno, non solo in base al numero visibile delle denunce (laddove comunque il Mezzogiorno esprime oltre il 50 per cento del dato), ma anche alla luce degli esiti di recenti analisi (5) che ipotizzano il concentrarsi nel Mezzogiorno di circa il 60 per cento delle imprese commerciali irretite in giri di usura, con un forte coinvolgimento della criminalità organizzata nel settore;
- vi è una crescita, nel Mezzogiorno, dei delitti concernenti gli stupefacenti (+7,2 nel sessennio), a fronte di un calo progressivo nel Centro-Nord (- 12,9 per cento). con una conseguente crescita percentuale del peso statistico del meridione (dal 27 per cento del 1998 al 31,2 per cento del 2001). Il dato (fortemente influenzato dall'impegno nell'azione di contrasto) trova una giustificazione nella peculiarità dei reati di droga che presuppongono, specie per la parte più visibile del mercato al dettaglio, organizzazioni con una rete territoriale stabile ed affidabile. Occorre comunque rilevare che il dato dei sequestri di stupefacente (6), sembra indicare un minore rilievo del mercato meridionale per le droghe pesanti e più "moderne", mentre ne cresce il ruolo come area di transito, soprattutto per la marijuana albanese di cui sono stati sequestrati grandi quantitativi lungo le coste adriatiche pugliesi.

Andamento dei principali delitti nel periodo 1996-2001

DELITTI	Centro Nord	Mezzogiorno	Italia
	<i>variazione percentuale 2001/1996</i>		
Omicidi	-9,5	-33,7	-25,3
Omicidi riconducibili alla criminalità organizzata	-71,4	-41,2	-42,3
Estorsioni	-2,9	-2,0	-2,4
Incendi dolosi	35,2	30,2	32,3
Rapine	26,4	17,5	21,8
Furti	-5,1	-10,0	-6,5
Contrabbando	-81,2	-94,8	-93,1
Attentati dinamitardi e/o incendiari	-25,6	25,8	15,6
Associazione di tipo mafioso (art. 416 bis C.P.)	-34,2	18,1	7,1
Produzione e commercio di stupefacenti	-12,9	7,2	-7,5
TOTALE DELITTI	-10,8	-10,4	-10,7

Fonte. Istat statistiche giudiziarie, vari anni

Gli aspetti rilevati testimoniano, pur nell'ambito di un percorso di evoluzione comune, il persistere di profonde differenze tra le due macroaree: mentre nel Centro- Nord le tradizionali organizzazioni di tipo mafioso si dedicano prevalentemente alle attività più proprie della criminalità economico-finanziaria, lasciando ampi spazi alla malavita straniera e alla criminalità

⁵ "L'Usura tra vecchi carnefici e nuovi mercati", Centro studi TEMI (Confesercenti – SOS impresa) luglio 2002.

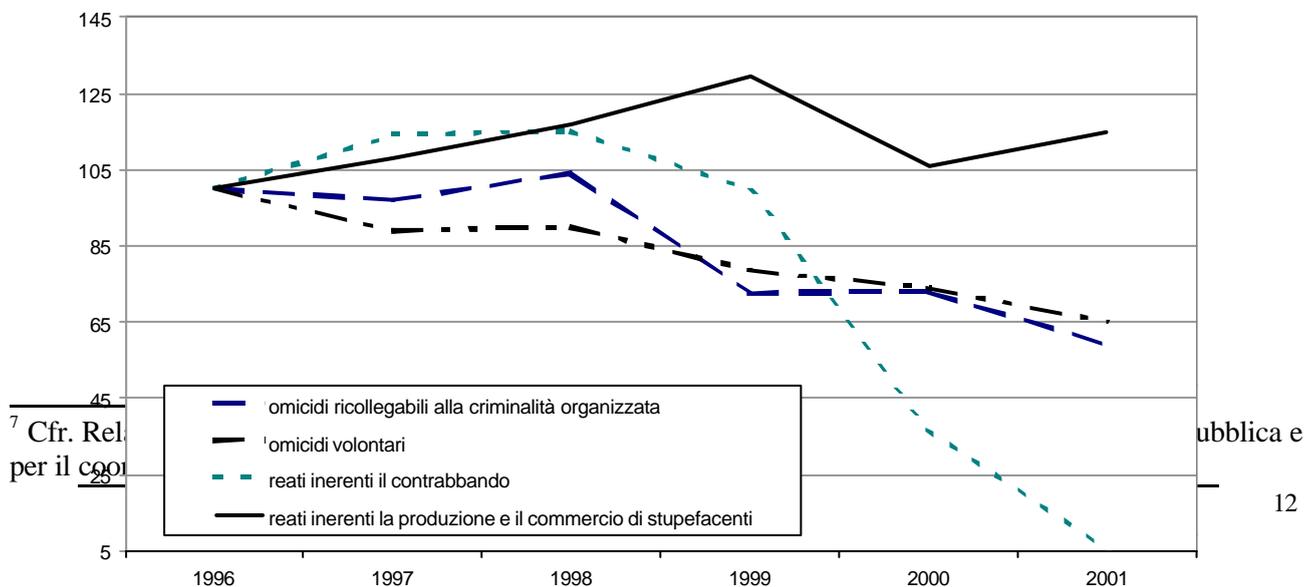
⁶ Fonte: Ministero dell'Interno – Direzione Centrale dei Servizi Antidroga: Relazione annuale 2001.



comune, nel Mezzogiorno, invece, criminalità organizzata presenta ancora forti caratteri di continuità nelle sue espressioni di malavita "territoriale". Le attività strettamente connesse con la dimensione territoriale (estorsione, condizionamento degli appalti pubblici e dell'economia locale, usura, spaccio di stupefacenti, reati patrimoniali, ecc..) continuano a rappresentare una percentuale irrinunciabile degli introiti economici e delle posizioni di potere dei gruppi criminali; tra esse continua a svolgere un ruolo strategico l'infiltrazione nel settore degli appalti e dei lavori pubblici che rappresenta, allo stesso tempo, la fonte primaria di arricchimento, il sistema di legittimazione sociale e della ricchezza, uno strumento di controllo del territorio, e del tessuto economico, il momento di raccordo e di possibile scambio con ambienti amministrativi locali. Specifici segnali di pressione sul settore degli appalti e dei lavori pubblici si rinvencono in tutte le realtà criminali meridionali: ne sono esempio, i momenti conflittuali tra sodalizi nella Sicilia orientale ed in Campania per il controllo di appalti e lavori; gli interessi delle 'ndrine calabresi nei grandi lavori programmati nel settore delle infrastrutture e dei trasporti; la pressione intimidatoria nei confronti degli amministratori pubblici in Puglia (7).

Il radicamento della malavita di tipo mafioso in molte aree del Mezzogiorno risulta particolarmente penalizzante per gli effetti di condizionamento sull'attività economica locale e per il complessivo svantaggio competitivo che ne può derivare. Esso costituisce, innanzitutto, un fattore distorsivo del mercato in quanto altera la dinamica dei pubblici appalti, così come il mercato del lavoro e dei capitali; in secondo luogo, la presenza di un soggetto di prelievo parallelo che si alimenta in modo parassitario infiltrandosi dell'economia legale, drena le risorse disponibili sul territorio alterando i meccanismi redistributivi.

Andamento della delittuosità in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia,





REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

anni 1996-2001. Numero indice 1996=100

Fonte Istat, statistiche giudiziarie



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

3. - Breve analisi della situazione della criminalità in Sicilia

Il panorama criminale siciliano risulta ancora caratterizzato dalla perdurante egemonia di "Cosa Nostra" che, nonostante i ridimensionamenti subiti per la consistente azione di contrasto condotta dalle Forze di Polizia e della Magistratura, mantiene tuttora un forte controllo del territorio. In particolare, dall'analisi delle risultanze dell'azione investigativa, si evidenzia una preminenza delle cosche palermitane che sembrano in grado di imporre una leadership complessiva, attraverso il prestigio criminale e la capacità strategica dei suoi vertici, anche nella fase di adattamento al contesto e di riorganizzazione a seguito della suddetta azione di contrasto.

In generale, proprio le indagini investigative che hanno consentito di raggiungere importanti risultati hanno rivelato la persistenza di una rete estesa di fiancheggiatori presenti nei diversi ambiti socio - economici a conferma della straordinaria capacità di adattamento del fenomeno alle mutate condizioni esistenti e la sua capacità, sempre rinnovabile, di infiltrare il tessuto politico, economico e sociale.

Pur in presenza di innegabili fattori d'instabilità strategica ed organizzativa, non sembra si possa parlare di crisi strutturale dell'organizzazione "cosa nostra" che ha operato una blindatura del centro decisionale in grado di ricostruire una capacità strategica di alto profilo criminale con la quale guidare una transizione controllata da un disegno di attacco diretto allo Stato alla ricostruzione di rapporti pervasivi con la politica, le Istituzioni, l'economia e la società nel suo complesso.

In questo modo la "direzione strategica dell'organizzazione ha operato - sembra, purtroppo, con notevoli risultati - un riadattamento della struttura organica di "cosa nostra" in grado di ristabilire nuovi equilibri interni per esprimere, al massimo di efficacia possibile, il tradizionale controllo del territorio e delle attività in esso presenti.

Tale nuova fase dell'organizzazione ha conferito all'azione di "cosa nostra" nuova efficacia e maggiore efficienza (mediante compartimentazione, mimetizzazione e consenso interno ed esterno), rinnovando l'organizzazione e recuperando credito ed affidabilità tradizionali.

La nuova leadership ha garantito maggiore autonomia in periferia per quanto riguarda gli assetti "territoriali" e "predatori" (estorsione, usura, droga etc..) ed ha, invece, centralizzato la gestione dei finanziamenti e delle relazioni politico-economiche, così che il controllo del territorio è affidato alle "famiglie" mentre il controllo finanziario, soprattutto dei grandi appalti, è rimesso allo stessa leadership ed ai più "autorevoli" gregari.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Insomma, sembra evidente la presenza di un vasto e sofisticato disegno strategico e direzionale in grado di realizzare concretamente la tradizionale forma, non dichiarata, di convivenza della mafia con lo Stato, all'interno del quale, in ricorrenti cicli storici, è prevalso - con intenti e motivazione diverse e complesse - un concetto di "fisiologia" del fenomeno mafioso che ha determinato ripetuti e devastanti cali di tensione, sia nell'azione di contrasto che di prevenzione.

Per realizzare ciò, "cosa nostra", nella sua capacità di gestione verticistica delle strategie, ha dovuto operare un "controllo" della violenza, sia pure relativo e non assoluto, specialmente quella rivolta all'esterno delle cosche e alle Istituzioni per favorire quel processo di "ingrottamento" delle attività criminali di natura eclatante, sviluppando - nel contempo - il controllo capillare del territorio, anche attraverso il rilancio del controllo di attività tradizionali quali il racket, la prostituzione, il gioco d'azzardo, ecc.

Tuttavia, le più aggiornate analisi di tipo giudiziario ed investigativo introducono forti elementi di dubbio circa la stabilizzazione dell'equilibrio mafioso. Anzi, viene messa autorevolmente in luce da importanti vertici giudiziari la difficoltà di stabilire, con ragionevole certezza, se prossimamente si confermerà l'attuale, ma non nuova, strategia mafiosa di mimetizzazione e di coesistenza con lo Stato, oppure, processi interni di assestamento di potere - mai del tutto stabilizzati - e rilevanti nuovi scenari socio - economici, determineranno l'affermazione di altre strategie.

Le famiglie sembrano indirizzate a diversificare sempre più i propri interessi, recuperando i grandi traffici di droga, il contrabbando di sigarette e le truffe all'U.E. (nei settori oleari, agrumario e conserviero).

Continuano ad essere presenti nelle province siciliane, ad eccezione di Palermo, gruppi mafiosi legati alla c.d. "Stidda", un tempo autonoma e conflittuale, ed oggi sempre più assorbita da "Cosa Nostra".

Sotto l'aspetto strutturale, nell'isola si possono distinguere le seguenti aree geo - criminali:

- Sicilia occidentale (Palermo, Trapani, Agrigento, nonché in parte Caltanissetta ed Enna), connotata dal diretto controllo di "Cosa Nostra" palermitana.
- Sicilia orientale (Catania, Siracusa e Messina), caratterizzata sia dalla conflittualità tra le famiglie dominanti legate a "Cosa Nostra" che dall'elevata autonomia di alcune consorterie criminali. Tali province sono anche colpite da un'alta incidenza di manifestazioni di criminalità diffusa. Mentre, nel messinese, influiscono anche i circuiti malavitosi calabresi.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

- Sicilia sud-orientale (Caltanissetta e Ragusa), contrassegnata da un notevole salto qualitativo delle organizzazioni criminali locali e dal superamento delle conflittualità tra la "Stidda" e "Cosa Nostra".

Nonostante la sostanziale stabilità degli equilibri mafiosi nella regione, confermata dal numero contenuto degli omicidi, non mancano, anche di recente, alcuni focolai di tensione connessi ai processi evolutivi in atto.

Esistono inedite alleanze, strette prevalentemente sul territorio gelese e ragusano ma di recente anche nel palermitano, tra- "famiglie" locali e frange della malavita albanese, che hanno oggi una collocazione marginale ed attività prevalente nel settore della droga.

Anche dall'esame della "geografia" delle cosche è rilevabile quel già descritto percorso di transizione dalla precedente fase "emergenziale" ad una fase di restaurazione della struttura organica di "cosa nostra" che, dirimendo ataviche conflittualità, sta riqualificando le proprie espressioni territoriali ed, al contempo, sta gradualmente rinnovando la rete di relazioni internazionali attraverso le quali potenziare i propri affari illeciti.

Sotto il profilo della composizione dei reati, le indagini svolte hanno evidenziato un'importanza fondamentale per Cosa Nostra del monopolio delle estorsioni che, in varie forme, costituiscono una rilevante fonte di finanziamento per le cosche che, nonostante alcuni successi delle Forze dell'Ordine e qualche positiva esperienza di associazionismo antiracket, possono contare su un pressoché impenetrabile clima di omertà.

Questa pratica criminale diffusissima, e in via di costante espansione, oltre a rappresentare un gravissimo attentato al diritto di cittadinanza e alla libertà di intrapresa economica, segna un punto di gravissimo arretramento dello Stato democratico al quale, attraverso forme illegali di coercizione, viene, di fatto, usurpato il diritto originario all'imposizione di tributi e il monopolio della forza. - con conseguenze devastanti sul piano della civiltà dei comportamenti e della coesione sociale, oltre che della concretezza delle relazioni sul territorio.

Dal punto di vista della redditività rimane, ovviamente, molto importante per "cosa nostra" il traffico di sostanze stupefacenti in collaudati canali d'import - export attraverso i quali vengono movimentate ingenti partite di droghe pesanti (eroina e cocaina), leggere (marijuana e hashish) e sintetiche (ecstasy, LSD, ecc.).

Inoltre, continua a mostrarsi forte e ramificato il sistema di manipolazione illecita degli appalti, ancor più preoccupante perché, nella gran parte dei casi, non riconducibile solo a, pur gravissimi, fenomeni di semplice corruzione



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

politico - amministrativa, ma ascrivibile ad un controllo sia nella fase dell'aggiudicazione che della gestione delle opere.

L'organizzazione mafiosa esercita nel mondo degli appalti un intervento, pressoché generalizzato, di tipo parassitario, attraverso l'imposizione del cosiddetto "pizzo", ossia la costrizione, previa minaccia di violenza, dell'erogazione degli imprenditori e dei commercianti di un "tributo" da versare alle cosche dominanti il territorio.

Tuttavia non va sottovalutato l'impegno diretto della mafia nella gestione diretta o indiretta degli appalti, sia pure, prevalentemente, realizzata in settori di basso livello tecnologico con la pratica diffusa dell'utilizzo "perverso" del sistema dei subappalti, delle forniture e del controllo della manodopera.

Le strategie mafiose di infiltrazione nelle pubbliche amministrazioni, con il fine di assicurarsi le ricchezze provenienti non solo dalle politiche locali (soprattutto nei settori dell'edilizia e dello smaltimento dei rifiuti) ma anche dai finanziamenti nazionali ed Europei, non trascurano i grandi traffici, anche internazionali, della droga, del contrabbando (insieme a clan campani e pugliesi) e del riciclaggio, né i profitti illeciti derivanti da livelli meno qualificanti connessi all'usura, al gioco d'azzardo ed ai reati predatori.

Più nel dettaglio, la crescente influenza nel sistema economico italiano delle politiche dell'Unione Europea, con i noti fenomeni d'integrazione dei mercati europei - attraverso l'applicazione, in sede nazionale e regionale, di Direttive Comunitarie e il finanziamento di grandi Piani di Sviluppo - ha stimolato le capacità di innovazione e di adattamento - notoriamente forti in "cosa nostra", sia pure inseriti in un contesto valoriale di forte tradizione.

Inoltre, merita grande attenzione il particolare interesse di "cosa nostra" al complesso di attività relativamente nuovo - definito "ecomafie" - più specificamente rivolte all'uso - o meglio all'abuso - indiscriminato del territorio con lo sfruttamento, con sistemi diversi, dell'abusivismo edilizio, delle risorse idriche, dei rifiuti normali e speciali, delle cave, dei boschi e di ogni ambito dov'è possibile per le cosche svolgere, grazie a gravi connivenze amministrative ed istituzionali, la loro consueta azione di rapina finalizzata all'illecito arricchimento a discapito della bellezza e della salubrità del territorio, della qualità della vita dei cittadini e delle potenzialità economiche della Sicilia, in ambito del turismo culturale e naturalistico.

Per quanto riguarda le relazioni internazionali di "cosa nostra", oltre ai tradizionali riferimenti familiari, anche in senso lato, soprattutto in nord America e in altri Paesi europei ed extraeuropei, significative proiezioni operative dei sodalizi criminali siciliani si sono manifestate, in Italia - soprattutto in Lombardia, Toscana e Lazio - e all'estero in numerosi Stati, tra i quali si



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

segnalano per importanza: la Germania, la Gran Bretagna, la Spagna, la Svizzera, la Francia, i Paesi dell'Est Europeo e dei Balcani.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

4. Le azioni del PON Sicurezza per il Mezzogiorno d'Italia

La programmazione dei fondi strutturali europei 2000-2006, è caratterizzata 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 (“conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-2006 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione Europea”), il secondo è chiaramente di ordine sociale (“ridurre drasticamente il disagio sociale”).

E' stato, infatti, chiarito che “la politica che ci si prefigge non è una semplice strategia di domanda ma soprattutto una azione indirizzata a produrre una discontinuità nei comportamenti degli operatori, spingendoli a investire e a favorire di conseguenza il balzo di sviluppo del Mezzogiorno.”

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.

Quale sia la natura del disagio sociale nel meridione è stato ampiamente tratteggiato, con il supporto delle analisi del partenariato istituzionale e socio-economico, nei rapporti interinali delle Amministrazioni centrali e regionali.

Pur tenendo presente che il divario, sia in termini finanziari ed economici sia in servizi e infrastrutture, tra le regioni italiane di cui all'Obiettivo 1 e le restanti è di rilevanti proporzioni (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), il Mezzogiorno italiano, non risulta privo di opportunità e risorse produttive e vi sussistono quasi tutte le condizioni 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.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

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 sono pochi i fabbisogni che possono definirsi propedeutici o primari, ma tra questi rientra certamente l'effettivo conseguimento di un contesto di assoluta sicurezza idoneo a garantire l'espletamento delle libertà civili ed economiche.

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.

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 di sicurezza 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.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

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 variegata realtà, in particolar modo le Regioni, i Comuni, le altre articolazioni delle Istituzioni sul territorio e il mondo dell’associazionismo e del volontariato, nella tutela di un bene che sempre più viene individuato come fattore di crescita civile e di sviluppo economico.

4.1 Gli assi di intervento

Il carattere peculiare che emerge prepotentemente nella 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 immigratorio) sensibilizzato (ad esempio, per lo sviluppo di culture tese alla coesione sociale e alla diffusione della legalità).

Il riferirsi al territorio impone, in primo luogo, l’esigenza di rinunciare, pur concedendo che tale ipotesi sia a tutt’oggi praticabile, a strategie centralizzate e a pianificazioni non concordate con i reali beneficiari ed utenti delle misure previste. Su tale assunto è stato fondato il rapporto tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Amministrazione pilota per il settore prioritario “sicurezza”, e le Amministrazioni regionali con le quali sono stati attivati incontri bilaterali finalizzati a definire la portata, la diffusione e l’intensità sul territorio degli interventi, pianificandoli con riguardo alle specifiche esigenze, alle esperienze pregresse, alle prospettive di sviluppo e ai possibili e prevedibili effetti connessi.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha inteso offrire alle Regioni alcuni strumenti di intervento, le Regioni hanno risposto offrendo al Dipartimento della Pubblica Sicurezza le coordinate per calibrare la mira di tali



strumenti al fine di ottenere il maggior impatto possibile in termini di efficacia e di benefici specifici per il locale contesto territoriale.

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

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

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

La struttura del PON può compendiarsi nel seguente schema:

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



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

<p><i>M I.4 Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia.</i></p> <p><i>M I.5 Risorse umane per la sicurezza.</i></p>		
---	--	--

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

ASSE I	<i>Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi e di comunicazione per la sicurezza</i>
Misura 1	<i>Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza</i>
Misura 2	<i>Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio</i>
Misura 3	<i>Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali</i>
Misura 4	<i>Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia</i>
Misura 5	<i>Risorse umane per la sicurezza</i>
ASSE II	<i>Promozione e sostegno della legalità</i>
Misura 1	<i>Diffusione della legalità</i>
Misura 2	<i>Azioni di sensibilizzazione</i>
Misura 3	<i>Risorse umane per la diffusione della legalità</i>
ASSE III	<i>Assistenza tecnica</i>
Misura 1	<i>Assistenza tecnica, consulenza tecnologica e negoziale, valutazione indipendente, attività istruttorie e attuative</i>



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

5. Gli obiettivi dell'Accordo Quadro "Sicurezza e Legalità per lo Sviluppo"

5.1 - Premesse

L'Accordo di Programma Quadro è lo Strumento strategico e operativo con il quale i soggetti sottoscrittori intendono condividere un'analisi dei temi relativi alla sicurezza e alla legalità sul territorio e realizzare un reale coordinamento degli interventi in grado di superare distonie operative determinate da una diversa filosofia dell'intervento e da un'insufficiente comunicazione tra i terminali degli interventi stessi sul territorio.

Più in dettaglio, va evidenziata la comune consapevolezza che il valore aggiunto decisivo dell'APQ va costruito attraverso il collegamento sinergico tra prevenzione e repressione, ma, anche, attraverso la declinazione di un nuovo concetto di prevenzione. Tale concetto non contiene in sé solo la somma di azioni preventive, propedeutiche alle azioni di contrasto, così come previsti nel senso comune, ma ingloba ogni strategia e ogni intervento che - attraverso investimenti, diversificati ma convergenti, volti all'incremento dello sviluppo socio - economico e culturale - tende a produrre l'innalzamento dei livelli di consapevolezza del valore della cittadinanza e della partecipazione civile.

L'APQ costituisce nello specifico uno strumento di sinergia tra le azioni del Programma Operativo Nazionale (PON) "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" a titolarità del Ministero dell'Interno, quelle del POR Sicilia e gli altri interventi previsti dalla normativa regionale.

L'APQ si configura come una base di convergenza programmatica e operativa, di notevole profilo e complessità, che si prefigge, insieme al potenziamento e l'aggiornamento dei sistemi tradizionali di contrasto e prevenzione, un attacco mirato ai presupposti socio - culturali dei sistemi dell'illegalità diffusa, soprattutto se riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata, dove l'aspetto relativo ai codici culturali di riferimento, al sistema delle relazioni e al consenso sociale è particolarmente rilevante.

Un'altra caratteristica non trascurabile dell'APQ riguarda la costruzione di una griglia d'interventi che tendono a valorizzare i precedenti strumenti, già attivi o in via di attivazione, attraverso un'azione di omogeneizzazione e razionalizzazione degli interventi. Non è casuale se le priorità evidenziate tengono debito conto delle iniziative già intraprese dal Ministero dell'Interno e dalla Regione siciliana. Per queste ultime, si fa riferimento, in particolare, al Protocollo d'Intesa sottoscritto tra la Regione e la Guardia di Finanza ai fini del coordinamento del controllo e dello scambio di informazioni in materia di finanziamenti comunitari e del Protocollo di legalità in corso di definizione con le Prefetture siciliane per il coordinamento dei controlli amministrativi



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

finalizzati a prevenire le infiltrazioni mafiose nella gestione degli appalti pubblici.

5.2 Finalità generale e priorità programmatiche

Sulla base di tali analisi la finalità generale del presente Accordo di Programma Quadro è quella di contribuire, nel rispetto delle competenze dei soggetti sottoscrittori, ad un'azione di prevenzione rivolta a garantire permanentemente il miglioramento delle condizioni di convivenza civile e di sicurezza dei cittadini, nonché a favorire la reciproca collaborazione nella lotta alla criminalità nel territorio regionale, stimolando, altresì, l'azione delle Amministrazioni locali su politiche integrate di governo della sicurezza con particolare riferimento alla coesione sociale ed alla diffusione della legalità.

A partire dalle finalità generali sono state individuate le seguenti priorità programmatiche:

I Accrescere e diffondere la cultura della legalità e della democrazia,

Come già posto in evidenza tale priorità risulta determinante al fine di determinare le condizioni per una crescita della cultura della legalità con particolare riferimento ai territori maggiormente a rischio.

Si farà particolare attenzione ai seguenti campi d'azione:

- promozione culturale delle giovani generazioni al rispetto dei valori della legalità;
- iniziative contro la dispersione scolastica e per l'inclusione della marginalità sociale;
- interventi a favore della prevenzione primaria della devianza minorile;
- interventi a favore delle fasce deboli e delle vittime della criminalità;
- interventi di tutela delle risorse ambientali e culturali;
- azioni di assistenza tecnica, promozione e sostegno di progetti di servizio civile volontario, come strumento di diffusione della cittadinanza attiva e di cultura della legalità tra la popolazione giovanile.

Per quanto riguarda l'azione relativa alle vittime della criminalità è opportuno specificare una possibile linea d'intervento sui danni psico-fisici riportati procurati nei soggetti colpiti dagli effetti del crimine.

La Regione Siciliana già con la Legge 20 del 1999 ha realizzato un canale di sostegno economico alle vittime della criminalità mafiosa e ai soggetti sottoposti ad intimidazioni e danneggiamenti del racket e dell'usura.

In questa direzione, da parte della Regione e dello Stato, sembra coerente, oltre che doveroso, dare alla fattispecie del sostegno e dell'assistenza alle vittime



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

della criminalità, la cornice più ampia che è contenuta nella "Decisione Quadro" della UE 2001/220/GAI.

La suddetta "Decisione" definisce la "vittima" *“la persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro”*.

Nella stessa "Decisione" vengono definite le organizzazioni di assistenza alle vittime, il procedimento penale e ogni contatto tra le vittime e le Autorità competenti e la mediazione nelle cause penali.

A queste definizioni di cornice si affianca l'enunciazione dei diritti per tutti i cittadini, anche in una prospettiva di garanzia per cittadini di Stati membri ed extracomunitari, nel rispetto dei principi e le disposizioni del Trattato di Amsterdam contenuti nel trattato di Amsterdam e concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'inserimento programmatico di tale "Decisione Quadro" nell'APQ è un modo concreto per individuare azioni corrispondenti, ma anche per disegnare un percorso di prospettiva e uno scenario in cui collocare altre iniziative che riguardano complessivamente il tema strategico della sicurezza nella legalità.

II Potenziare, generalizzare e rendere permanente il monitoraggio degli investimenti pubblici al fine della trasparenza e della salvaguardia dalle infiltrazioni criminali ed accelerare l'individuazione dei patrimoni illeciti e la loro restituzione alla legalità

La presente priorità ha costituito il riferimento per alcune norme legislative che intendono preservare gli investimenti pubblici dalle azioni della criminalità organizzata. Come è noto, infatti, il flusso di denaro pubblico determinato dagli investimenti pubblici permette diverse possibili attività criminose, sia operando attraverso società di comodo per l'acquisizione degli appalti (riciclaggio di denaro illecito) che attraverso azioni vessatorie nei confronti delle imprese aggiudicatrici (imposta di "pizzo", sub-affidamenti, ecc.).

La recente legge regionale sugli appalti, i protocolli per la legalità con le prefetture, il protocollo di intesa con la Finanza per lo scambio di informazioni volte al monitoraggio degli investimenti, si inseriscono in questa priorità che dovrebbe contemplare le seguenti azioni prioritarie:

- -azioni volte a garantire la massima rapidità nello scambio reciproco di tutte le informazioni utili tra i soggetti responsabili del controllo degli investimenti pubblici, con particolare riferimento agli interventi finanziati a valere sul QCS 2000-2006;



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

- -interventi mirati all'arricchimento delle informazioni sui beni confiscati e sul loro utilizzo;
- iniziative volte alla promozione dell'utilizzo sociale dei beni confiscati.

Con riferimento al tema dell'utilizzo e della gestione dei beni confiscati è opportuno, attesa l'importanza strategica del tema, svolgere qualche considerazione.

In sintonia con i presupposti di un Accordo di Programma Quadro centrato sull'affermazione di un sistema diffuso di legalità e sicurezza, va affermato che un nuovo modello di sviluppo da rilanciare in Sicilia non può prescindere dalla concorrenza di interventi di natura economica con misure di contrasto al crimine sul piano delle realizzazioni concrete.

Il tema dell'assegnazione e della gestione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, ai sensi della legge 575/'65 e successiva Legge 109/'96, rappresenta un terreno favorevole per interventi che consentano l'utilizzo a fini socio-economici, nell'interesse della collettività, di risorse di tipo finanziario e immobiliare sottratte al controllo di organizzazioni criminali che, come da pronunciamenti giudiziari definitivi, risulta sono stati realizzati con forme di assoluta illiceità.

Un'azione di verifica e monitoraggio dell'attuazione delle Leggi di riferimento della materia della confisca ed utilizzo dei beni evidenzia - a fronte di importanti ed efficaci esempi di collaborazione tra Istituzioni diverse e mondo dell'associazionismo finalizzate all'utilizzo di beni - una certa difficoltà di gestione ordinaria, a partire dalla individuazione di tutti i beni in apposite banche dati - organizzate su livello nazionale, ma con evidenza delle specificità locali - e dall'efficacia dell'azione degli Uffici concorrenti all'assegnazione dei beni.

In tal senso, la Regione può dispiegare un impegno legislativo e amministrativo per realizzare quel ruolo di indirizzo, promozione e pianificazione d'interventi complessi che, probabilmente, stanno alla base di alcune difficoltà operative e di relazioni tra Uffici.

Attesa la titolarità della Regione nella gestione del territorio potrebbe risultare particolarmente importante il suo ruolo nella risoluzione di problematiche di carattere urbanistico - ambientale presenti in alcune situazioni di utilizzo di beni confiscati da armonizzare con le esigenze di tutela e salvaguardia del territorio stesso.

Inoltre, sempre in tema di competenze, risulta particolarmente importante l'azione di indirizzo e controllo svolta dalla Regione nei confronti degli Enti Locali, attraverso norme, o anche semplici indicazioni di carattere organizzativo e regolamentare per la diffusione di buone prassi amministrative in tutti i suddetti Enti Locali, e nei Comuni in particolare, finalizzate alla migliore



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

organizzazione possibile per svolgere con successo il ruolo di promozione delle assegnazioni di beni per finalità sociali.

Non è, inoltre, trascurabile l'apporto che il Sistema della Formazione Professionale siciliana può offrire nell'ambito di progetti di utilizzo con ricadute produttive ed occupazionali.

Fin qui è stata evidenziata una funzione di coordinamento e indirizzo della Regione che, però, in un'ottica di ridefinizione dei ruoli, potrebbe farsi promotrice diretta, in collaborazione con gli Enti Locali, di animazione territoriale volta alla costruzione di progetti integrati, a carattere regionale, per un utilizzo di beni di particolare valenza per l'intera Isola.

Soprattutto in questa direzione la Regione può attivare finanziamenti attraverso misure e azioni già presenti nel Programma Operativo Regionale, o da attivare nella fase dell'ormai prossima riprogrammazione del POR stesso.

Più in generale, considerata l'ampia diffusione su scala nazionale dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, si avverte l'esigenza dell'affermazione di un sistema di "trasversalità regionale", con la condivisione di obiettivi e interventi nella sede della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, fatta salva - naturalmente - l'autonomia delle Regioni a caratterizzare le proprie azioni in rapporto alle specificità territoriali.

III Potenziare ed integrare sul territorio il servizio offerto dalle Forze di polizia, nazionali e locali

Rappresenta la priorità attraverso la quale viene esercitata non soltanto la repressione dell'attività criminosa ma, anche, quella preventiva di controllo e monitoraggio del territorio. Tale azione risulta fondamentale, quindi, sia al fine di determinare oggettive condizioni di sicurezza ma, anche, di fiducia sulla capacità organizzativa ed operativa dello Stato nei confronti dei fenomeni di legalità.

I risultati di tale azione dipendono, quindi, essenzialmente nel potenziamento dei servizi offerti dalle Forze di Polizia e dalla loro capacità operativa sul territorio da attuarsi attraverso le seguenti azioni prioritarie:

- incremento delle dotazioni tecnologiche e della loro integrabilità operativa;
- interventi per l'ottimizzazione della logistica;
- omogeneizzazione delle modalità operative di intervento attraverso iniziative di formazione congiunta.

IV Rendere più efficace la trasparenza degli atti della Amministrazione



In un'ottica generale di crescita dei livelli di partecipazione civile e di innalzamento della pubblica considerazione dei diritti e dei doveri derivanti da una gestione attiva della cittadinanza, risultano decisivi tutti quei percorsi e quelle procedure dai quali discendono interventi che tendono ad avvicinare la Pubblica Amministrazione ai cittadini e a migliorare i rapporti tra di loro attraverso strumenti di partecipazione moderni ed efficaci.

In particolare, sembra possa considerarsi un'acquisizione ormai consolidata nel dibattito sull'innovazione nella Pubblica Amministrazione, la messa in campo di una serie di azioni che perseguono una comunicazione, sempre più tempestiva e trasparente, relativa agli atti amministrativi - ordinari e straordinari - per il miglioramento complessivo dei servizi pubblici, l'innalzamento dei livelli di tutela dei diritti di cittadinanza e l'irrobustimento della coesione sociale.

In questa direzione, la presente priorità deve ritenersi fondamentale per il processo sopra delineato.

Si individuano di seguito i principali campi d'azione:

- attivazione del difensore civico nei comuni con oltre 10.000 abitanti;
- pubblicizzazione degli atti della Pubblica Amministrazione e delle imprese a prevalente capitale pubblico;
- realizzazione di portali informatici;
- incentivazione di modalità più trasparenti per l'acquisizione di beni e servizi.

5.3 Linee d'intervento

A partire da tali priorità sono stati individuati una serie di interventi , alcuni dei quali, come si potrà notare, in corso di definizione che si elencano di seguito

Priorità I

- Progetto pilota "Sviluppo e Legalità", riguardante il recupero a fini produttivi dei terreni confiscati alla criminalità mafiosa nei comuni di Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena, San Cipirello, e San Giuseppe Jato;
- Progetto pilota "Nuove Generazioni", volto a costituire "stanze della legalità" (luoghi di riferimento e di aggregazione per la popolazione) e promuovere il riutilizzo di beni confiscati alla mafia in 22 comuni delle province di Palermo e Trapani;
- Progetto pilota "Città Futura", che interessa i Comuni di Gela e Niscemi, volto a realizzare un sistema di videosorveglianza nei due territori ("Passeggiata Sicura della Legalità"), a creare laboratori di aggregazione giovanile ed a promuovere attività di formazione per i giovani.



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

I progetti di cui sopra sono attivati nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, d'intesa con la Regione Siciliana ed i Prefetti delle province interessate.

- Progetto "Drop Out" nel territorio di Siracusa contro la dispersione scolastica;
- Progetto "Numeri Verdi in ausilio alle vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale";
- Iniziativa per l'ampliamento della rete anti violenza nelle città Urban;
- Progetto Osservatorio sull'Immigrazione: Mediatori Culturali;
- Interventi per la legalità in alcune stazioni ferroviarie;
- Campagne di educazione alla legalità nelle scuole;
- Interventi in favore delle scuole e delle facoltà universitarie siciliane per lo svolgimento di attività per la formazione civile degli alunni;
- Formazione e sostegno alle associazioni che operano contro il racket delle estorsioni, l'usura e la criminalità organizzata;
- Interventi di risarcimento per soggetti vittime di usura e atti estorsivi;
- Interventi di sostegno economico in favore dei familiari delle vittime della criminalità mafiosa;
- Interventi volti a favorire la costituzione di parte civile dei familiari delle vittime della violenza mafiosa e di soggetti privati;
- Interventi di indennizzo per danni al patrimonio immobiliare ed ai mezzi di trasporto danneggiati in conseguenza di attentati e di azioni messi in atto dalla mafia e dalla criminalità.

Inoltre sono in corso di definizione ulteriori interventi su aree di specifico interesse per la priorità. In proposito particolare attenzione sarà rivolta alla messa in sicurezza di siti di rilevante pregio culturale e delle aree a forte concentrazione produttiva.

Priorità II

- Progetto di monitoraggio degli investimenti pubblici;
- Attuazione del Protocollo d'Intesa tra la Regione siciliana ed il Comando regionale per la Sicilia della Guardia di Finanza ai fini del coordinamento dei controlli e dello scambio d'informazioni in materia di finanziamenti dei fondi strutturali comunitari;
- Stipula e relativa attivazione del Protocollo di legalità tra la Regione siciliana e le Prefetture siciliane per il coordinamento dei controlli amministrativi



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

finalizzati a prevenire le infiltrazioni mafiose nella gestione degli appalti pubblici;

- Progetti per la salvaguardia dei beni ambientali (L.A.R.A.) e lotta all'inquinamento elettromagnetico. In particolare per il progetto L.A.R.A. di telerilevamento dei territori dell'isola, realizzato dal Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, si dovranno individuare modalità operative di valorizzazione e finalizzazione del patrimonio informativo acquisito;
- Progetto CNR per il censimento e l'analisi delle risorse idriche del territorio della Regione Sicilia (attività di aereofotogrammetria e lettura dati già conclusa);
- Progressiva estensione in tutti i bandi legati all'utilizzazione dei fondi del Programma Operativo Regionale delle condizioni di priorità, ove possibile, per i progetti che utilizzano beni confiscati alla criminalità organizzata, così come già attuato dalla Regione Siciliana nei bandi che utilizzano risorse dei fondi Feoga;
- Interventi per un migliore utilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla mafia. Si prevedono in particolare:
 - banca dati prevista dal progetto SIPPI del Ministero della Giustizia e finanziato dal PON Sicurezza;
 - sostegno al riuso sociale e produttivo dei beni, anche attraverso l'individuazione di apposite risorse;
 - azioni di sostegno per gli Enti locali, affidatari finali dei beni, per l'utilizzazione degli stessi e per la progettualità sociale prevista;
 - iniziative stabili di coordinamento tra uffici nazionali, regionali e locali a diverso titolo responsabili della gestione e assegnazione dei beni confiscati;
 - istituzione presso le Prefetture - Uffici Territoriali di Governo di tavoli di concertazione, partecipati dai soggetti istituzionali competenti, dal partenariato economico - sociale e dal terzo settore, per sviluppare progetti di inclusione sociale attraverso l'utilizzo dei beni confiscati.

Priorità III



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

- Acquisizioni di tecnologie per il controllo delle frontiere: sistema di video sorveglianza;
- Acquisizioni tecnologiche per la Polizia Ferroviaria;
- Interventi tecnologici sulle centrali operative delle Forze di polizia;
- Acquisizioni tecnologiche per il settore telecomunicazioni della Guardia di Finanza per il controllo delle frontiere;
- Realizzazione di una Scuola Penitenziaria;
- Progettazione esecutiva della “Cittadella della Polizia di Stato” di Palermo;
- Progetto “Polizia on – line”, che prevede, per le Forze di polizia, corsi avanzati per l’uso dell’informatica;
- Progetto per la formazione integrata degli operatori della sicurezza;
- Progetti di formazione specialistica per gli operatori della sicurezza;

Priorità IV

- Realizzazione dei portali informatici della Pubblica Amministrazione per l’accesso alle comunicazioni, informazioni ed ai servizi, nonché la massima diffusione di tutti gli atti pubblici.
- Definizione di un progetto di legge da parte del Governo Regionale per rendere obbligatoria la figura del difensore civico per tutti i Comuni con oltre 10.000 abitanti.
- Promozione, anche attraverso attività premiali, della utilizzazione dei servizi offerti dal Consip S.p.A. per l’acquisizione di beni e servizi.
- Costituzione dell’Ufficio Speciale Regionale per il controllo delle attività delle società a prevalente capitale pubblico degli Enti Locali.

Considerata la flessibilità dello strumento APQ si potranno inserire in seguito ulteriori interventi, anche a seguito della definizione del “piano di azione” dell’esperto trasversale per la sicurezza e la legalità del POR Sicilia 2000-2006, attualmente in corso di valutazione da parte del Ministero dell’Interno.

6. Quadro finanziario



REGIONE SICILIANA



Ministero dell'Interno



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il quadro finanziario è riportato negli articoli 7 e 8 del testo dell'Accordo di Programma Quadro.