



**PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE
“SICUREZZA PER LO SVILUPPO – OBIETTIVO
CONVERGENZA” 2007-2013**

25 Luglio 2007

Codice CCI: 2007IT161PO007

INDICE

1. ANALISI DI CONTESTO (art. 37.1 del reg. gen.)	5
1.1. Descrizione del contesto.....	6
1.1.1. Indicatori statistici	6
1.1.2. Tendenze socioeconomiche.....	21
1.1.3. Stato dell'ambiente.....	42
1.1.4. Stato delle pari opportunità.....	45
1.2. SWOT.....	49
1.3. Conclusioni dell'analisi socio-economica.....	53
1.4. Lezioni del periodo di programmazione 2000-2006.....	54
1.4.1 Risultati e insegnamenti	54
1.4.2 Conclusioni dell'aggiornamento della valutazione intermedia.....	58
1.5. Contributo strategico del partenariato (artt. 11 e 32 del reg. gen.).....	61
2. VALUTAZIONI PROPEDEUTICHE ALLA STRATEGIA.....	65
2.1. Processo di Valutazione ex ante (art. 48 del Reg. Gen.).....	65
2.1.1. Il processo valutativo	65
2.1.2. Principali conclusioni della Valutazione Ex Ante	67
2.2. Valutazione Ambientale Strategica	70
3. STRATEGIA (art. 37.1 del reg. gen.)	71
3.1 Quadro generale di coerenza strategica (artt. 9 e 37.1 del reg. gen.)	71
3.1.1 Coerenza con gli OSC e il QRSN.....	72
3.1.2 Coerenza con la strategia di Lisbona e il PICO.....	77
3.1.3 Coerenza con le politiche nazionali e regionali per lo sviluppo	80
3.1.4 Coerenza con gli obiettivi della Comunità relativi all'occupazione in materia di inclusione sociale, istruzione e formazione	84
3.2 Strategia di sviluppo settoriale (art. 37.1 del reg. gen.)	85
3.2.1 Descrizione della strategia, degli obiettivi globali, degli Assi prioritari e degli obiettivi specifici.....	85
3.2.2 Ripartizione delle categorie di spesa	92
3.4 Aspetti specifici di sviluppo a carattere territoriale	97
3.4 Aspetti specifici di sviluppo a carattere territoriale	97
3.4.1 Sviluppo urbano	97
3.4.2 Sviluppo rurale.....	98
3.5 Integrazione strategica dei principi orizzontali	100
3.5.1 Sviluppo sostenibile.....	100
3.5.2 Pari opportunità.....	101
4. PRIORITÀ DI INTERVENTO.....	104
4.1 ASSE 1 - Sicurezza per la libertà economica e d'impresa.....	104

4.1.1	<i>Obiettivi specifici e operativi</i>	104
4.1.2	<i>Contenuti</i>	110
4.1.3	<i>Attività</i>	111
4.1.4	<i>Applicazione principio flessibilità</i>	113
4.1.5	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	113
4.1.6	<i>Elenco dei Grandi progetti</i>	114
4.1.7	<i>Strumenti di ingegneria finanziaria</i>	114
4.2	<i>ASSE 2 - Diffusione della legalità</i>	115
4.2.1	<i>Obiettivi specifici e operativi</i>	115
4.2.2	<i>Contenuti</i>	122
4.2.3	<i>Attività</i>	124
4.2.4	<i>Applicazione principio flessibilità</i>	127
4.2.5	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	127
4.2.6	<i>Elenco dei Grandi progetti</i>	128
4.2.7	<i>Strumenti di ingegneria finanziaria</i>	128
4.3	<i>ASSE 3 - Assistenza Tecnica</i>	129
4.3.1	<i>Obiettivi specifici e operativi</i>	129
4.3.2	<i>Contenuti</i>	130
4.3.3	<i>Attività</i>	130
4.3.4	<i>Applicazione principio flessibilità</i>	131
4.3.6	<i>Elenco dei Grandi progetti</i>	131
4.3.7	<i>Strumenti di ingegneria finanziaria</i>	131
5.	PROCEDURE DI ATTUAZIONE	132
5.1.	<i>Autorità</i>	132
5.1.1.	<i>Autorità di Gestione (AdG)</i>	132
5.1.2.	<i>Autorità di Certificazione (AdC)</i>	133
5.1.3.	<i>Autorità di Audit (AdA)</i>	135
5.2.	<i>Organismi</i>	136
5.2.1.	<i>Organismo di valutazione della conformità</i>	136
5.2.2.	<i>Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti</i>	136
5.2.3.	<i>Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti</i>	137
5.2.4.	<i>Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento</i>	137
5.2.5.	<i>Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo</i>	138
5.2.6.	<i>Organismi intermedi</i>	138
5.2.7.	<i>Comitato di Sorveglianza (CdS)</i>	138
5.3.	<i>Sistemi di attuazione</i>	140
5.3.1.	<i>Selezione delle operazioni</i>	140
5.3.2.	<i>Modalità e procedure di monitoraggio</i>	141
5.3.3.	<i>Valutazione</i>	142
5.3.4.	<i>Modalità di scambio automatizzato dei dati</i>	144
5.3.5.	<i>Sistema contabile, di controllo e reporting finanziario</i>	144
5.3.6.	<i>Flussi finanziari</i>	146
5.3.7.	<i>Informazione e pubblicità</i>	148

5.3.8.	<i>Complementarietà degli interventi</i>	149
5.4.	<i>Disposizioni di applicazione dei principi orizzontali</i>	149
5.4.1.	<i>Pari opportunità e non discriminazione</i>	150
5.4.2	<i>Sviluppo sostenibile</i>	150
5.4.3.	<i>Partenariato</i>	150
5.4.4.	<i>Diffusione delle buone pratiche</i>	151
5.4.5.	<i>Modalità e procedure di coordinamento</i>	152
5.5.	<i>Rispetto della normativa comunitaria</i>	153
6.	DISPOSIZIONI FINANZIARIE	155

1. ANALISI DI CONTESTO (art. 37.1 del reg. gen.)

La situazione di perdurante divario esistente tra le Regioni del Mezzogiorno – e dell’Obiettivo Convergenza (d’ora in poi CONV) in particolare – e il resto d’Italia dal punto di vista delle condizioni socioeconomiche, della dotazione infrastrutturale e della diffusione dei servizi è aggravata dal contesto di “sicurezza” che opera come ulteriore elemento frenante per lo sviluppo, fortemente penalizzante per gli effetti di condizionamento sull’attività economica locale e per il complessivo svantaggio che ne può derivare.

Il presente capitolo conduce un’osservazione ad ampio spettro che, alla lettura dei dati di carattere socioeconomico, associa un’analisi delle condizioni del contesto criminale al fine di cogliere meglio le dinamiche del legame tra criminalità e sviluppo che accomuna, pur atteggiandosi in modo differente e con specifiche particolarità, le Regioni CONV. Tale osservazione è stata condotta nei confronti di due ordini d’indicatori: da un lato *indicatori di contesto socio-economico*, che forniscono elementi relativi all’attrattività e alla qualità della vita dei territori oggetto d’analisi e, dall’altro, *indicatori del contesto criminale*, rappresentati dagli indici di delittuosità e dagli altri indicatori di disagio sociale.

Inoltre, prima di prendere in esame questi due ordini di indicatori, si è ritenuto opportuno caratterizzare le aree territoriali di cui si discuterà attraverso l’utilizzo di *indicatori generali* quali la superficie territoriale, la popolazione residente e la densità abitativa.

L’analisi del *contesto socio-economico* ha preso in esame:

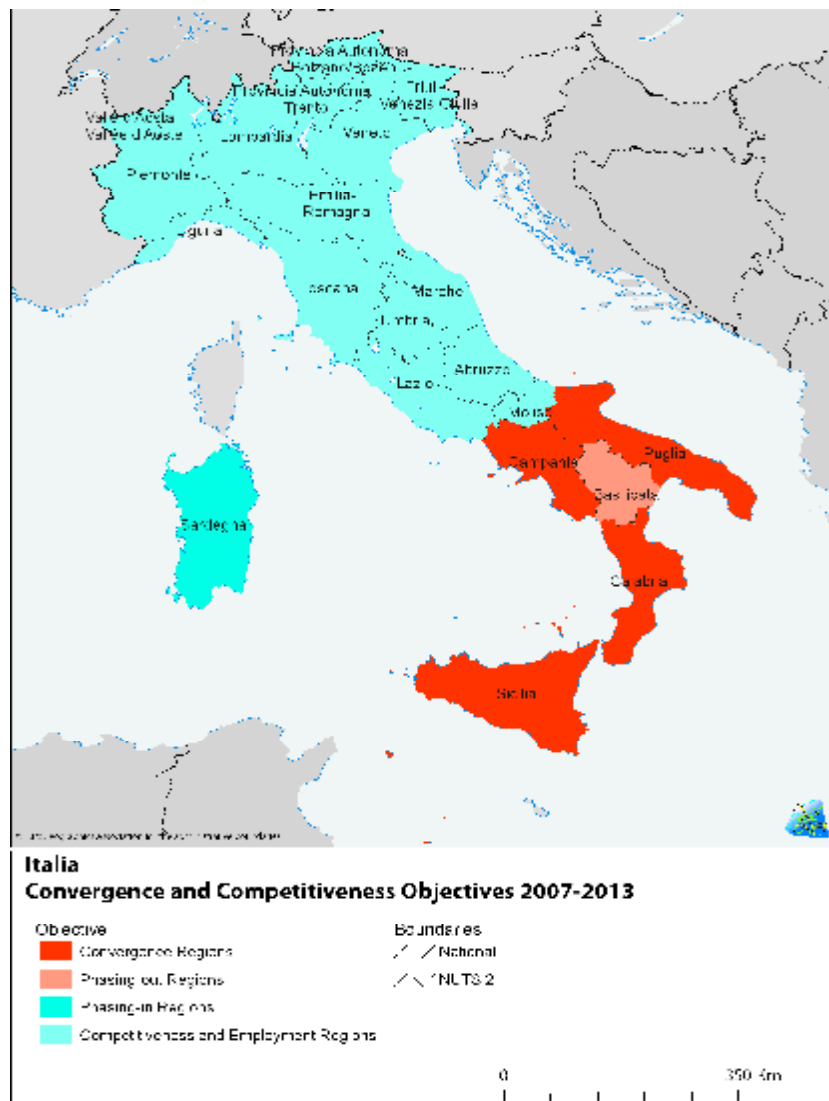
- Prodotto Interno Lordo;
- indice di povertà regionale;
- trend dei tassi di disoccupazione;
- percentuale di Unità di Lavoro non regolari;
- capacità d’attrazione d’investimenti esteri;
- investimenti diretti netti dall’estero in Italia sul PIL
- capacità d’attrazione di consumi turistici;
- tenore di vita tramite il reddito disponibile totale ed i consumi finali interni;
- livello di istruzione/formazione.

L’analisi del *contesto criminale* ha considerato:

- indice di criminalità diffusa;
- indice di criminalità organizzata;
- indice di criminalità violenta;
- indice di criminalità minorile;
- indice di percezione delle famiglie del rischio criminalità.

Infine, l’analisi di contesto si è soffermata sullo stato dell’ambiente e delle pari opportunità e dei fenomeni di discriminazione, profili aventi una particolare connessione con il tema della sicurezza e della legalità.

Le analisi sono state compiute (utilizzando serie storiche a partire dal 1997 fino all'ultima annualità disponibile) attraverso il confronto dei dati disponibili *a livello europeo* (EU 25¹), *a livello nazionale*, a livello di regioni "Convergenza" (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – come da Figura seguente) e "Mezzogiorno" (le otto Regioni del Sud Italia come previsto dal QSN) e *a livello di singola regione* rientrante nell'Ob. CONV.



1.1. Descrizione del contesto

1.1.1. Indicatori statistici

Indicatori di contesto socio-economico

La tavola seguente ha lo scopo di fornire un quadro generale delle aree territoriali oggetto delle osservazioni dell'intero documento.

¹Il 1 Maggio 2004 sono entrati nell'Unione Europea dieci nuovi paesi: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria.

Tipologia di indicatori	Indicatori	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Ob. Converg.	Mezzogiorno	Italia	UE 25
Generali	Superficie territoriale (km ²) <i>Elaborazione dati Eurostat</i>	15.081	13.590	19.358	25.711	73.740	123.026	301.336	3.959.022,00
	Popolazione residente (2004) (migliaia di ab) <i>Elaborazione dati Eurostat</i>	2.010,30	5.774,70	4.054,60	5.008,20	16.848	20.663,63	58.175,30	461.478,70
	Densità abitativa (ab. per km ²) <i>Elaborazione dati Eurostat</i>	133,3	424,92	209,45	194,79	228,47	167,96	193,06	116,56
Macro-economici	PIL ai prezzi di mercato correnti: valori assoluti (2003) <i>Elaborazione dati Eurostat</i>	29.595,10	89.006,00	62.096,00	78.345,20	259.042,30	317.479,00	1.335.353,70	9.953.329,30
	Tasso di crescita del PIL (2003) <i>Elaborazione dati Eurostat</i>	4,32%	3,73%	2,06%	5,69%	3,97%	2,59%	3,10%	1,41%
	PIL Euro per abitante ai prezzi di mercato correnti (2003) <i>Elaborazione dati Eurostat</i>	14.728,60	15.498,90	15.399,20	15.707,70	15.333,60	16.113,78	23.181,30	21.740,60
Condizione sociale	Indice di povertà regionale: famiglie al di sotto della soglia di povertà (2005) <i>Elaborazioni dati Istat</i>	26,1%	30,4%	20,2%	34,5%	28,7%	23,4%	13,0%	-
Mercato del lavoro	Tasso di attività (2005) <i>Elaborazione dati Eurostat</i>	41,7%	42,9%	42,1%	42,1%	42,2%	43,9%	49,1%	57,0%
	Tasso di disoccupazione (2005) <i>Elaborazione dati Eurostat</i>	14,4%	14,9%	14,6%	16,2%	15,0%	12,9%	7,7%	8,8%
	Tasso di irregolarità (2003) <i>Elaborazioni dati Istat</i>	31,0%	23,2%	20,9%	26,0%	23,7%	21,5%	13,4%	-
Grado di attrattività	Capacità di attrazione investimenti esteri (2004) <i>Elaborazioni Istat su dati UIC, OECD</i>	0,05	1,34	0,23	0,13	1,75	2,50	456,78	-
	Investimenti diretti netti dall'estero in Italia sul PIL (2005) <i>Banca dati ISTAT</i>	0,004	0,291	0,166	0,034	0,149	0,052	1,130	-
	Capacità di attrazione consumi turistici (2005) <i>Istat, Statistiche del turismo</i>	3,9	3,3	2,7	2,7	3,20	3,7	6,10	-
Tenore di vita	Reddito disponibile totale pro-capite (dati al 2003) <i>Istituto Tagliacarne, dati in migliaia di Euro</i>	11,017	10,945	11,286	10,921	11,029	11,335	15,388	-
	Consumi finali interni pro-capite (dati al 2004) <i>Istituto Tagliacarne, dati in migliaia di Euro</i>	10,825	10,390	10,877	10,831	10,690	10,869	14,052	-
Istruzione	Dispersione scolastica (2006) <i>Dati ISTAT e QSN 2007-13</i>	19,6%	27,1%	27,0%	28,1%	26,5%	25,5%	20,6%	15,1%
	Numero di iscritti universitari (2003) <i>Elaborazione su dati ISTAT - MIUR</i>	19.462	100.068	46.661	65.985	232.176	277.134	699.020	-
	Numero di Laureati (2003) <i>Elaborazione su dati ISTAT - MIUR</i>	3.675	16.423	9.255	12.320	41.673	51.180	164.375	-

Come è possibile evincere dalla tabella, la superficie territoriale delle quattro Regioni Obiettivo CONV corrisponde approssimativamente ad un quarto dell'intero territorio nazionale (24,4%), mentre la popolazione residente risulta di poco inferiore al 30% del totale nazionale (16,8 milioni di abitanti contro 58,1). Il dato rivela dunque una densità abitativa nel Sud Italia superiore a quella nazionale, con valori addirittura superiori ai 400 abitanti per Km² nel caso della Campania contro una media nazionale di 193,06. Solo la Calabria registra una densità abitativa inferiore alla media nazionale (133,3 ab. per Km²), ma comunque superiore a quella relativa all'UE a 25 (116,56).

Il *Prodotto Interno Lordo* fa registrare un andamento generalmente crescente (periodo 1999–2003): il rapporto tra il dato per le Regioni CONV e per l'Italia si mantiene quasi costante per tutto il periodo di osservazione. Il contributo delle quattro Regioni CONV è pari a circa il 19%², a fronte di quello relativo all'intero Mezzogiorno pari al 24%.

Tabella 1: PIL ai prezzi di mercato correnti: valori assoluti

Territorio	1999	2000	2001	2002	2003
UE 25	8.486.403,10	9.095.895,30	9.464.709,10	9.816.478,80	9.970.254,20
Italia	1.127.091,10	1.191.057,30	1.248.648,10	1.295.225,70	1.335.353,70
Mezzogiorno	273.353,30	284.110,70	298.533,30	309.477,00	317.479,00
Ob Convergenza	214.689,90	222.020,60	233.394,00	242.739,20	249.028,40
- Campania	73.209,40	74.318,30	78.800,80	83.347,40	85.147,70
- Puglia	52.687,50	55.266,10	57.934,10	59.798,80	61.040,40
- Calabria	24.718,00	26.337,30	27.608,60	28.403,20	29.360,60
- Sicilia	64.075,00	66.098,90	69.050,50	71.189,80	73.479,70

Fonte: Elaborazioni dati Eurostat

Tabella 2: Tasso di crescita del PIL

Territorio	2000	2001	2002	2003
UE 25	7,16%	4,04%	3,74%	1,41%
Italia	5,68%	4,84%	3,73%	3,10%
Mezzogiorno	3,94%	5,08%	3,67%	2,59%
Ob Convergenza	5,27%	5,38%	4,61%	3,97%
- Campania	4,98%	5,94%	5,38%	3,73%
- Puglia	4,90%	4,60%	5,25%	2,06%
- Calabria	4,66%	5,43%	4,01%	4,32%
- Sicilia	6,14%	5,37%	3,44%	5,69%

Fonte: Elaborazioni dati Eurostat

² La tabella n. 1 riporta il PIL ai prezzi di mercato correnti espresso in valori assoluti (Milioni di Euro); la tabella n. 2 ed i relativi grafici esprimono la variazione in termini percentuali del PIL rispetto all'anno precedente.

Tabella 3: PIL Euro per abitante ai prezzi di mercato correnti

Territorio	1999	2000	2001	2002	2003
UE 25	18.806,00	20.114,30	20.847,00	21.536,10	21.740,60
Italia	19.802,60	20.917,00	21.914,50	22.660,70	23.181,30
Mezzogiorno	13.970,11	14.603,78	15.327,66	15.805,79	16.113,78
Ob Convergenza	12.702,85	13.398,23	14.148,53	14.797,68	15.333,60
- Campania	12.799,60	13.454,00	14.272,40	15.018,60	15.498,90
- Puglia	13.046,70	13.712,70	14.370,10	15.128,80	15.399,20
- Calabria	12.147,50	12.787,00	13.540,10	14.124,90	14.728,60
- Sicilia	12.817,60	13.639,20	14.411,50	14.918,40	15.707,70

Fonte: Elaborazioni dati Eurostat

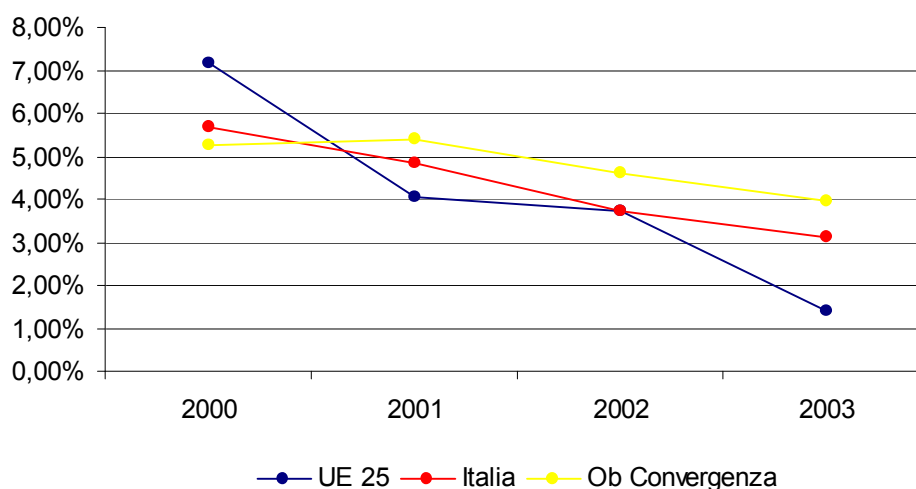


Grafico 1: Andamento dei tassi di crescita del PIL UE 25, Italia e Regioni Obiettivo Convergenza (2000 – 2003)

Analizzando l'andamento dei tassi di crescita del PIL, si rilevano dei rallentamenti durante il periodo preso in considerazione. E' possibile notare che l'andamento relativo all'Italia presenta valori costantemente al di sopra (ad eccezione dell'anno 2000) delle medie UE. Inoltre, l'andamento dei tassi di crescita del PIL delle Regioni CONV, pur se in calo dal 2001 ad oggi, presenta valori costantemente superiori al 4% contro l'1,4 – 1,5% della media UE.

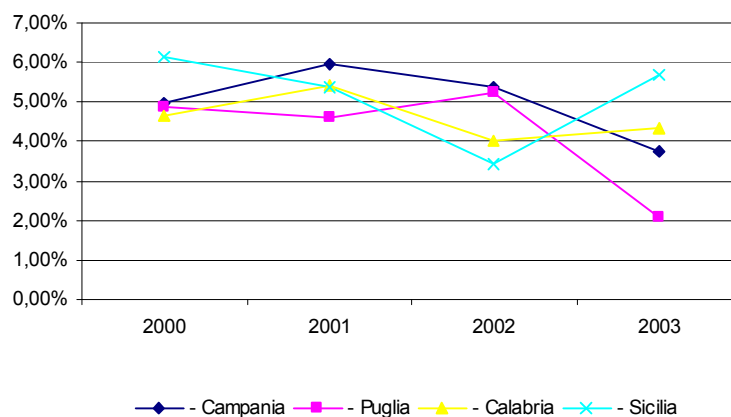


Grafico 2: Andamento dei tassi di crescita del PIL Campania, Puglia, Calabria e Sicilia (2000 – 2003)

Nel dettaglio, l'andamento del PIL delle singole Regioni CONV (grafico n. 2), dimostra un tasso di crescita positiva (intorno al 5%). Inoltre, tutte le Regioni rilevano notevoli rallentamenti nel 2003 ad eccezione della Sicilia, che, dopo un rallentamento nell'anno precedente (2002), sembra tornare alla velocità di crescita rilevata nel 2001.

La regione che cresce più lentamente nel 2003 è la Puglia, raggiungendo quasi la velocità di crescita della media dei PIL dei paesi europei, pari all' 1,5%.

Infine, guardando al PIL per abitante ai prezzi di mercato correnti (tabella 3) appare evidente che il PIL pro-capite delle Regioni CONV risulta nettamente inferiore al PIL pro-capite nazionale. Tra le quattro regioni oggetto di analisi è la Regione Siciliana a registrare il PIL più elevato (Euro 15.707,70), mentre fanalino di coda risulta la Calabria (meno di 14.800 Euro per abitante).

Con riferimento alla *condizione sociale* della popolazione delle Regioni CONV, un quadro particolarmente significativo è offerta dall'esame dell'*indice di povertà regionale*³.

Tabella 4: Indice di povertà regionale: popolazione in famiglie al di sotto della soglia di povertà

Territorio	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	13,0%	13,0%	13,1%	13,9%	13,6%	12,4%	11,8%	13,1%	13,0%
Mezzogiorno	-	-	-	-	-	23,4%	21,6%	24,8%	23,4%
Ob. Converg.	-	-	-	-	-	24,4%	23,5%	28,4%	28,7%
- Campania	-	-	-	-	-	24,3%	22,1%	26,9%	30,4%
- Puglia	-	-	-	-	-	23,3%	20,6%	26,6%	20,2%
- Calabria	-	-	-	-	-	30,6%	25,8%	27,1%	26,1%
- Sicilia	-	-	-	-	-	23,1%	26,7%	32,0%	34,5%
Linea di povertà relativa (valori in euro lire prima del 2002)	738,8	762,3	770,7	810,2	814,6	823,5	869,5	920,0	936,6

Fonte: Elaborazioni dati Istat

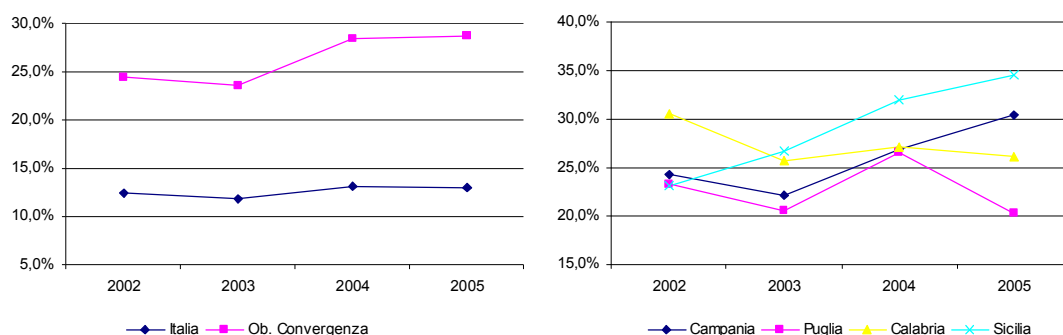


Grafico 3: Andamento dell'indice di povertà

³ L'indice di povertà regionale è stato calcolato come percentuale di famiglie al di sotto della linea di "povertà relativa" (pari a 936,60 Euro al 2005).

La tabella n. 4 riporta la percentuale di popolazione che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà, espressa, anno per anno, dalla linea di povertà relativa⁴ (valori in Eurolire prima del 2002). I grafici forniscono una rappresentazione, per il periodo 2002-2005, di tali statistiche.

Se l'andamento medio nazionale (Grafico n. 3 serie "Italia") si è mantenuto pressoché costante per tutto il periodo di osservazione, con valori compresi tra il 12% e il 13%, a parte una leggera flessione nel 2003 (11,8%), la condizione delle Regioni del Sud è più critica. Infatti, i valori registrati per le Regioni CONV permangono ben al di sopra del livello nazionale. In particolare, dal confronto tra le quattro Regioni CONV emerge come il maggior incremento dell'indice di povertà nell'ultimo anno si sia registrato nella Regione Siciliana (al 2005 superiore al 34%), mentre la Regione Puglia sia l'unica a far registrare un notevole calo dal 2004 al 2005 di oltre 6 punti percentuali (26,6 contro 20,2). Come per la Regione Siciliana, anche con riferimento alla Regione Campania si assiste (dal 2003 ad oggi) ad un progressivo incremento dell'indice di povertà, mentre la Regione Calabria si assesta su valori medi. La *situazione occupazionale* nelle Regioni analizzate presenta caratteri di criticità⁵: la tabella n. 5 ed i grafici seguenti illustrano il *trend* dei *tassi di disoccupazione* registrati dal 2001 al 2005.

Tabella 5: Tassi di disoccupazione

Territorio	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	9,5	9,0	8,7	8,0	7,7
UE 25	8,4	8,7	9,0	9,1	8,8
Mezzogiorno	15,2	14,4	14,3	13,6	12,9
Ob. Convergenza	21,1	19,9	19,4	15,7	15,0
- Campania	22,5	21,1	20,2	15,6	14,9
- Puglia	14,7	13,9	13,8	15,5	14,6
- Calabria	25,5	24,6	23,4	14,3	14,4
- Sicilia	21,5	20,1	20,1	17,2	16,2

Fonte: Elaborazioni dati Eurostat

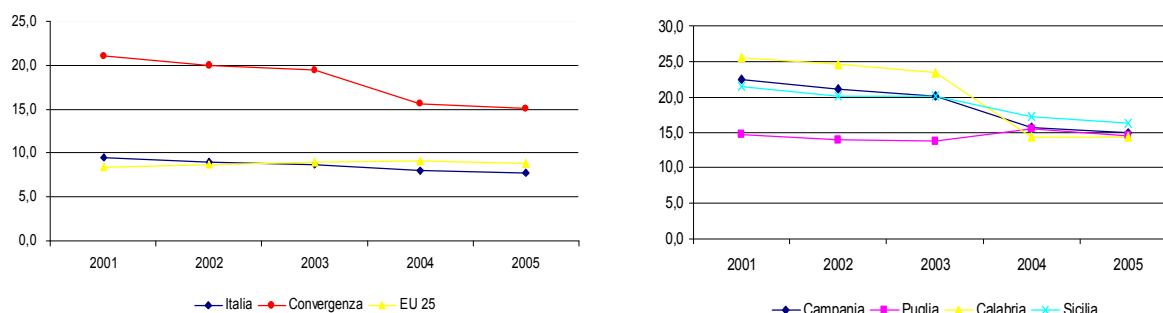


Grafico 4: Andamento dei tassi di disoccupazione (1995 – 2005)

⁴ Il concetto di "povertà relativa" si riferisce alle famiglie la cui spesa media mensile per consumi è pari o al di sotto della spesa media pro-capite nel Paese.

⁵ Si sono presi in esame da un lato sui tassi di disoccupazione e, dall'altro, le condizioni del mercato del lavoro regolare e del lavoro sommerso (attraverso lo studio delle percentuali di unità di lavoro – ULA - non regolari presenti sul territorio).

Nel periodo 2001-2005 (grafico n. 4), mentre il tasso di disoccupazione delle nazioni europee (dato EU 25) e dell'Italia si mantiene pressoché costante con valori pari all' 8 – 9%, il tasso di disoccupazione delle Regioni CONV, pur decrescendo, rimane nel 2005 attestato su un valore pari a circa il 15%.

Vale notare che se, nel 2001, il gap tra il tasso di disoccupazione nazionale e quello delle Regioni CONV era pari a circa 11 punti percentuali (9,5% contro 21,1%), nel 2005 tale divario si riduce al 7,3 %.

L'analisi per singola Regione illustra la disomogeneità dei vari percorsi regionali: se infatti, al 2005, tutte e quattro le Regioni presentano tassi di disoccupazione non superiori al 16,2% (dato relativo alla Regione Siciliana), solo la Regione Campania e la Sicilia presentano un decremento costante del tasso di disoccupazione. Invece, la Regione Calabria, dopo un decremento più o meno costante del tasso di disoccupazione dal 2001 al 2003, registra una forte flessione negativa nel 2004 di 9 punti percentuali, passando da 23,4 al 14,3%, il valore più basso rispetto a quello delle altre Regioni CONV. La Regione Puglia, pur registrando nel 2002-2003 il dato più basso (13,7 - 13,8%), ha visto nell'annualità successiva crescere tale valore, per poi registrare una nuova flessione nel 2005 (anno in cui il tasso di disoccupazione è pari al 14,4%, contro una media delle quattro Regioni CONV del 15,0%).

La tabella e il grafico seguenti illustrano il *trend* dei *tassi di attività* registrati dal 1999 al 2005.

Tabella 6: Tassi di attività

Territorio	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	48,1	48,3	48,6	48,8	49,2	49,5	49,1
UE 25	-	56,3	56,3	56,4	56,6	56,6	57
Mezzogiorno	44,4	44,4	44,7	44,8	44,6	44,8	43,9
Ob. Convergenza	43,6	43,65	43,8	44	43,75	43,3	42,2
- Campania	44,1	44,2	44,2	44,7	44,5	44,5	42,9
- Puglia	43,6	43,7	43,2	43,5	43	43,5	42,1
- Calabria	44	43,6	44,8	45,1	44,9	43,1	41,7
- Sicilia	42,7	43,1	43	42,7	42,6	42,1	42,1

Fonte: Elaborazioni dati Eurostat

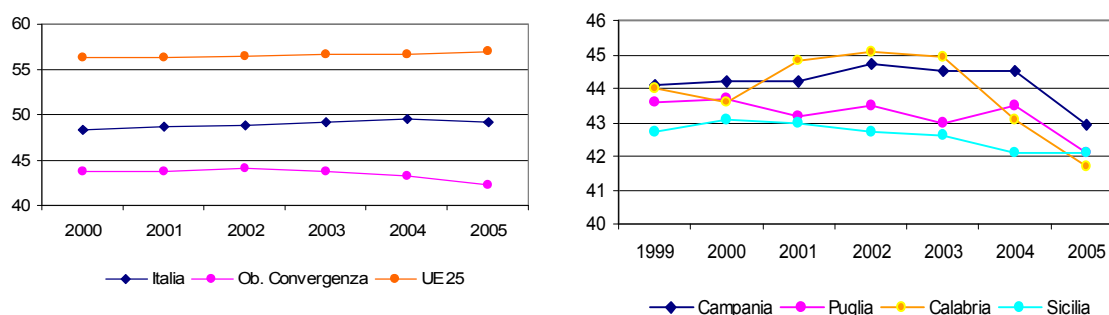


Grafico 5: Andamento dei tassi di attività (1999 – 2005)

Anche guardando i tassi di attività⁶ europei e quelli nazionali è possibile notare che, mentre il dato attinente l'UE 25 è costantemente al di sopra dei 56 punti percentuali, con un picco nell'ultimo anno monitorato pari al 57%, l'Italia non va oltre il 49,5 registrato nel 2004, subendo anche una flessione nell'ultimo anno, con un valore pari a 49,1%.

Ancora più bassi risultano i valori delle quattro Regioni CONV, in media pari a 42,2 nel 2005 ed in calo rispetto alle sei annualità precedenti. E' in particolar modo la Calabria a "tirare verso il basso" la media delle regioni, con un dato al 2005 pari al 41,7% (dopo tre annualità – 2001, 2002 e 2003 – nel complesso non eccessivamente negative al confronto con le altre Regioni del Mezzogiorno), anche se tutte le Regioni registrano valori di circa 15 punti percentuali inferiori alla media UE 25 (57 contro 42,2) ed in progressivo calo rispetto agli anni precedenti.

La presenza di un mercato del lavoro non regolare molto forte e radicato rappresenta ancora oggi uno dei principali ostacoli al pieno sviluppo di un'area territoriale quale quella delle quattro Regioni CONV.

Prendendo in esame i valori percentuali relativi alle *unità di lavoro (ULA) non regolari*⁷. La tabella e i grafici seguenti illustrano il *trend* di tale fenomeno dal 1995 al 2003.

Tabella 7: Tassi di irregolarità

Territorio	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Italia	14,5%	14,5%	14,8%	15,1%	15,0%	15,0%	15,1%	14,2%	13,4%
Mezzogiorno	18,9%	19,4%	19,9%	20,9%	20,7%	21,2%	21,6%	21,9%	21,5%
Ob. Convergenza	22,0%	22,1%	23,1%	24,2%	23,9%	23,4%	24,0%	24,3%	23,7%
- Campania	23,8%	23,8%	25,0%	26,2%	25,6%	24,7%	25,1%	25,1%	23,2%
- Puglia	19,4%	19,5%	19,4%	19,4%	19,5%	20,4%	20,7%	21,1%	20,9%
- Calabria	28,1%	27,3%	27,5%	28,3%	28,0%	29,1%	29,5%	30,0%	31,0%
- Sicilia	20,3%	21,1%	21,9%	23,4%	23,5%	23,3%	24,1%	25,0%	26,0%

Fonte: elaborazioni Istat

⁶ Il tasso di attività è calcolato come Forza lavoro su Popolazione (in età 15 anni e oltre) per 100.

⁷ Espressa come rapporto tra le ULA non regolari e le ULA totali (i dati si basano su stime ISTAT).

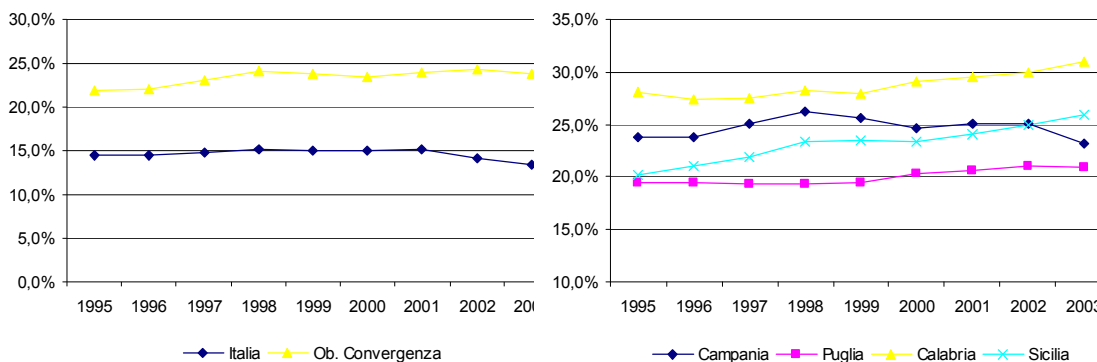


Grafico 6: Andamento dei tassi di irregolarità (1995 – 2003)

L'analisi della serie "Italia" illustra una situazione di sostanziale equilibrio dal 1995 al 2001, con valori pari in media al 15%. A partire dal 2001, invece, è possibile osservare un decremento più pronunciato dei tassi di irregolarità (nel 2003 il tasso è pari al 13,4%, contro il 14,2% del 2002). Per quanto attiene, invece, alle Regioni CONV, si osserva un andamento altalenante, che tende, tuttavia, ad un aumento della quota di lavoratori irregolari nelle ultime annualità considerate. Più accentuata risulta essere la situazione della Regione Calabria, che - per tutto il periodo analizzato - registra valori costantemente al di sopra della media nazionale e sovra-regionale, attestandosi su valori superiori al 30% nelle ultime due annualità (31% nel 2003 contro il 23,7% della media delle Regioni CONV).

La definizione del contesto socio-economico prende in esame altresì il *grado di attrattività*, attraverso lo studio del volume di investimenti diretti esteri percepiti dal territorio⁸ e degli investimenti diretti netti dall'estero in Italia in percentuale al PIL.

Tabella 8: Capacità di attrazione investimenti esteri

Territorio	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Italia	41,90	23,81	16,60	33,50	72,30	77,81	187,34	456,78
Mezzogiorno	0,87	0,41	0,27	0,77	0,60	0,59	1,27	2,50
Ob. Convergenza	0,34	0,31	0,18	0,23	0,48	0,37	0,95	1,75
- Campania	0,21	0,26	0,10	0,10	0,37	0,25	0,78	1,34
- Puglia	0,05	0,02	0,02	0,09	0,04	0,09	0,03	0,23
- Calabria	0,01	0,00	0,01	0,01	0,03	0,02	0,03	0,05
- Sicilia	0,06	0,03	0,06	0,03	0,04	0,02	0,11	0,13

Fonte: Banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo Istat, su dati UIC, OECD

⁸ Si è scelto di utilizzare quale indicatore la *capacità di attrazione di investimenti esteri*, calcolato come rapporto tra investimenti diretti lordi dall'estero in Italia (a) su investimenti diretti netti in EU15 (o/oo). I dati forniti non comprendono le componenti degli investimenti diretti rappresentate dai crediti commerciali e dalle transazioni del settore bancario per le quali non è disponibile la disaggregazione regionale.

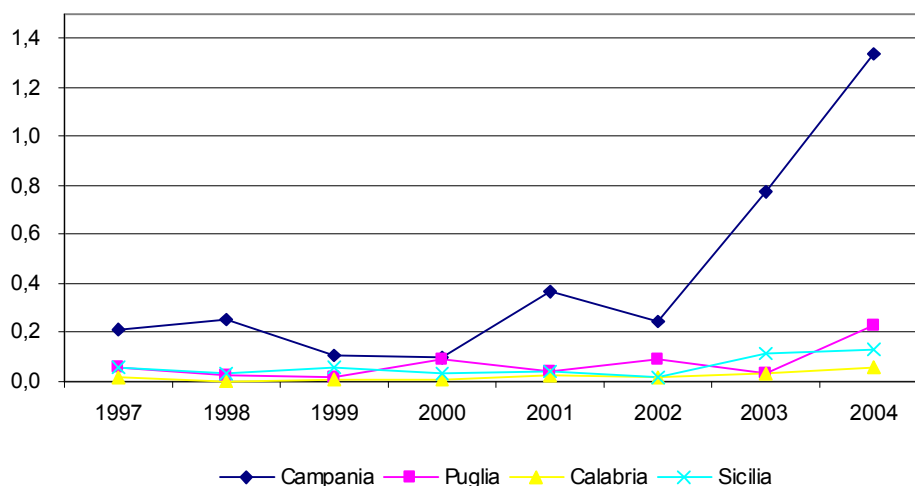


Grafico 7: Capacità di attrazione di investimenti esteri

Come si evince dalla tabella 8, a fronte di un dato pari a 456,78 per l'intero territorio nazionale nel 2004 il peso degli investimenti esteri nel Mezzogiorno è pari allo 0,55%, percentuale che si riduce ulteriormente allo 0,38% se si considerano le Regioni Obiettivo CONV (che registrano un valore pari a 1,75). All'interno di queste, oltre i tre quarti degli investimenti sono concentrati nella Regione Campania (1,34), mentre la Regione Calabria si ferma allo 0,05.

Ciononostante, dall'analisi della serie storica relativa alle Regioni rientranti nell'Obiettivo CONV è possibile notare un deciso incremento nel livello di investimenti diretti a partire dal 1999 ad oggi di oltre 1,5 punti (da 0,18 a 1,75) per le aree CONV, particolarmente sentito nelle Regioni Campania e Puglia.

Vale inoltre segnalare che, come è possibile evincere dalla Banca Dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo dell'ISTAT, il valore pari a 456,78 per l'Italia è giustificato in particolare dai dati attinenti la Regione Lombardia (che registra un valore pari a 311,6) e Piemonte (44,4); complessivamente, infatti, il Nord-Ovest raggiunge da solo oltre il 71% del totale nazionale della capacità di attrazione degli investimenti esteri, contro neppure lo 0,6% del Sud Italia.

La tabella seguente, invece, afferisce agli investimenti diretti netti dall'estero in Italia in percentuale al PIL.

Tabella 9: Investimenti diretti netti dall'estero in Italia sul PIL

Territorio	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	1,223	1,291	1,197	1,102	0,952	1,130
Mezzogiorno	0,206	0,061	0,053	0,075	0,114	0,052
Ob. Convergenza⁹	0,067	0,066	0,038	0,068	0,118	0,149
- Campania	0,079	0,169	0,086	0,184	0,294	0,291
- Puglia	0,129	0,017	0,038	0,000	0,057	0,166
- Calabria	0,018	0,033	0,007	0,012	0,016	0,004
- Sicilia	0,023	0,003	-0,004	0,013	0,004	0,034

Fonte: Banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo Istat

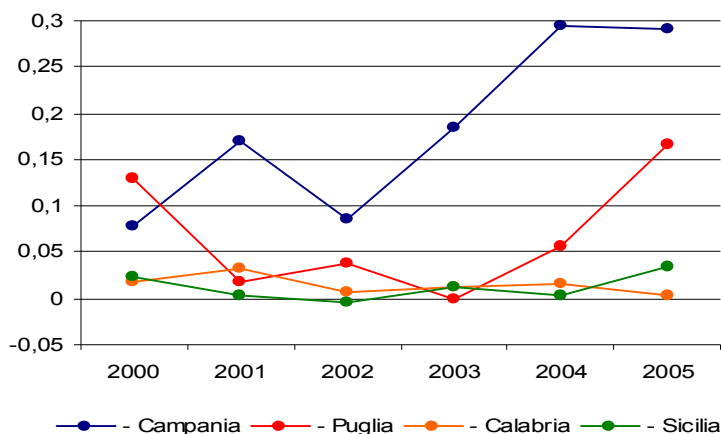


Grafico 8: Investimenti diretti netti dall'estero in Italia sul PIL

Come emerge dalla tabella relativa agli Investimenti diretti netti dall'estero in Italia sul PIL – oggetto d'analisi all'interno del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – a fronte di un valore relativo all'intero territorio nazionale pari all'1,13% (in crescita rispetto alle due annualità precedenti ma in calo rispetto al valore al 2000) le quattro Regioni Obiettivo Convergenza registrano valori prossimi allo zero, ad eccezione della Campania (0,291%) ed in parte della Puglia (0,166%). Ne consegue come, anche dall'analisi di tale tipologia di indicatore, gli investimenti esteri risultino nettamente sbilanciati verso il Nord Italia, a svantaggio delle Regioni del Mezzogiorno (0,052% al 2005). In particolare, sono le Regioni Piemonte (oltre 5,5 punti percentuali) e Liguria e la Provincia autonoma di Bolzano a registrare i valori più elevati a livello nazionale. Eccezione è rappresentata dalla Regione Lombardia, che, pur registrando valori elevati nelle annualità precedenti, presenta addirittura un valore negativo con riferimento all'anno 2005.

Se infine analizziamo le serie storiche di ciascuna Regione, per l'Obiettivo Convergenza non si osservano eccessive differenze da un anno all'altro; solo la Puglia, dopo quattro annualità

⁹ Con riferimento all'annualità 2005, il valore relativo alle Regioni CONV (0,149) è superiore a quello relativo all'aggregato Mezzogiorno (0,052) che risente dei valori negativi registrati rispettivamente dalle Regioni Basilicata (-1,206) e Molise (-2,927).

prossime allo zero (2001-2004), registra un deciso incremento nell'ultimo anno disponibile (pari ad oltre il 190%¹⁰).

Qualche elemento ulteriore si ricava dall'esame della *capacità di attrazione di consumi turistici*¹¹.

Tabella 10: Capacità di attrazione consumi turistici

Territorio	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	5,1	5,3	5,4	6,0	6,1	6,0	6,0	5,9	6,1
Mezzogiorno	2,8	2,9	3,1	3,3	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7
Ob. Convergenza	2,4	2,5	2,7	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1	3,2
- Campania	3,2	3,4	3,4	3,6	3,7	3,6	3,4	3,4	3,3
- Puglia	1,8	1,8	1,9	2,1	2,3	2,6	2,7	2,6	2,7
- Calabria	2,4	2,6	3,1	3,1	3,0	3,4	3,6	3,8	3,9
- Sicilia	2,1	2,2	2,4	2,7	2,8	2,6	2,6	2,7	2,7

Fonte: Istat, *Statistiche del turismo*.

L'Obiettivo CONV ha una capacità di attrazione di consumi turistici nettamente inferiore alla media italiana e pari all'incirca alla metà di tale valore (3,2 contro il 6,1 nel 2005). Inoltre, laddove la serie storica relativa all'intero territorio nazionale registra una crescita nell'attrattività dei consumi turistici dal 1997 al 2005, passando dal 5,1 al 6,1, l'Ob. CONV registra un andamento solo lievemente crescente.

Spostando la prospettiva verso il dato relativo al *tenore di vita*¹² della popolazione residente, si traggono alcuni elementi che hanno una relazione diretta con le condizioni di vita, con la percezione della legalità delle città e, naturalmente, con l'attrattività del territorio.

Tabella 11: Indicatori tenore di vita

Territorio	Reddito disponibile totale	Reddito disponibile totale pro-capite	Consumi finali interni	Consumi finali interni pro-capite
	Dati al 2003	Dati al 2003	Dati al 2004	Dati al 2004
Italia	895.223.999.000	15.388	817.503.000.000	14.052
Mezzogiorno	234.212.099.000	11.335	224.595.000.000	10.869
Ob. Convergenza	185.812.500.000	11.029	180.105.000.000	10.690
- Campania	63.206.392.000	10.945	59.999.000.000	10.390
- Puglia	45.761.704.000	11.286	44.101.000.000	10.877
- Calabria	22.147.701.000	11.017	21.761.000.000	10.825
- Sicilia	54.696.703.000	10.921	54.244.000.000	10.831

Fonte: Istituto Tagliacarne.

¹⁰ Tale percentuale è stata calcolata secondo la formula $(t_1 - t_0) / t_0$.

¹¹ L'indice è calcolato come numero di giornate di presenza (italiane e straniere) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitanti; si segnala che il dato relativo all'anno 2005 è provvisorio.

¹² Il tenore di vita può essere misurato attraverso alcuni indicatori, resi disponibili dall'Istituto Tagliacarne: il Reddito disponibile totale ed i Consumi finali interni.

Il reddito totale delle Regioni CONV, pari a 185,8 miliardi di Euro, è inferiore al 21% del reddito complessivo nazionale. La Regione CONV con il reddito disponibile totale più elevato risulta essere la Campania (oltre 63 miliardi di Euro), seguita dalla Sicilia (circa 55 miliardi di Euro). La Calabria registra un dato notevolmente più ridotto rispetto a quello delle altre Regioni, (22,147 miliardi di Euro), circa il 2,5% dell'intero importo nazionale.

I dati relativi ai Consumi finali interni confermano quelli afferenti il Reddito disponibile totale: sono le Regioni Campania e Siciliana a far registrare i valori più elevati, rispettivamente 60 e 54 miliardi di Euro circa, mentre la Calabria conferma il valore più ridotto delle quattro Regioni CONV, pari a 21,8 miliardi di Euro circa. Infine, complessivamente, i consumi delle Regioni CONV, circa 180 miliardi di Euro, risultano pari ad oltre l'80% di quelli relativi all'intero Sud Italia.

Spostando l'attenzione sul *livello di istruzione*, appare anzitutto fondamentale rilevare il dato relativo al fenomeno del "Drop Out" – ossia dei giovani che lasciano prematuramente l'istruzione scolastica¹³. Come è possibile evincere dalla tabella n. 11, a fronte di un dato percentuale relativo all'Unione Europea a 25 Stati pari a 15,1, il Mezzogiorno d'Italia registra – nel 2006 – un dato superiore di oltre 10 punti percentuali, e le regioni CONV un valore persino maggiore (26,5%, ad ogni buon conto in calo rispetto alle due annualità precedenti). Sono in particolare le Regioni Sicilia, Campania e Puglia a registrare i tassi di abbandono scolastico più elevati (rispettivamente 28,1%, 27,1% e 27% al 2006), mentre la Regione Calabria registra un valore addirittura inferiore alla media nazionale, pur se in aumento rispetto all'annualità precedente.

Tabella 12: Drop out: Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione

Territorio	2004	2005	2006
UE 25	-	-	15,1
Italia	22,9	22,4	20,6
Mezzogiorno	27,7	27,1	25,5
Ob Convergenza	28,8	27,7	26,5
- Campania	28,6	27,9	27,1
- Puglia	30,3	29,3	27,0
- Calabria	21,9	18,3	19,6
- Sicilia	30,7	30,2	28,1

Fonte: dati ISTAT e Tavole di Osservazione QSN 2007-2013.

Dall'analisi degli indicatori regionali forniti dalla banca dati EURYDICE - *The information database on education systems in Europe* (www.eurydice.org) - emergono chiaramente le principali caratteristiche dell'istruzione giovanile nel mezzogiorno rispetto alla sua evoluzione dal 1999 e alla media del paese intero. È opportuno precisare prima di tutto che a fronte di una media nazionale del 31% di individui sotto i 30 anni, le regioni CONV presentano un tasso nettamente superiore la cui media è addirittura pari a 37,56%, Campania in testa con il 39,43%, nonostante una diminuzione di 3 punti percentuali rispetto al 1999, in linea con l'andamento nazionale.

¹³ Il tasso di dispersione scolastica è calcolato come percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione.

Tabella 13: Percentuale di individui al di sotto dei trent'anni

Territorio	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Italia	34,55%	33,94%	33,37%	32,78%	32,18%	31,85%
Mezzogiorno	40,23%	39,50%	38,82%	38,11%	37,46%	36,90%
Ob Convergenza	41,09%	40,37%	39,70%	38,99%	38,36%	37,79%
- Campania	42,73%	42,03%	41,36%	40,66%	40,02%	39,43%
- Puglia	40,49%	39,73%	39,03%	38,32%	37,64%	37,02%
- Calabria	40,33%	39,56%	38,90%	38,20%	37,50%	36,90%
- Sicilia	40,01%	39,33%	38,65%	37,94%	37,36%	36,89%

Fonte: elaborazione su dati EURYDICE - The information database on education systems in Europe

In considerazione di quanto appena affermato è interessante sottolineare i dati relativi al numero di persone al di sotto dei 30 anni che accedono ai livelli 3-6 ISCED relativi all'istruzione secondaria superiore e quella universitaria e post-universitaria: nello specifico, a fronte di 978 mila giovani residenti nell'obiettivo CONV che accedono alla scuola secondaria superiore, solo il 58% prosegue successivamente alla formazione universitaria, mantenendo un certo gap con la media nazionale che invece presenta ben 2.700.000 presenze al livello di istruzione secondaria superiore ed il 73% di iscritti all'università (2 milioni circa).

Tale valore è pari all'11% circa dell'intera popolazione nazionale al di sotto dei 30 anni, a fronte del 9% relativo alle 4 regioni CONV; di queste la regione Calabria registra il valore più basso con una percentuale di studenti universitari pari al 7,49%.

Tabella 14: Studenti al livello "ISCED 3" (dato in migliaia)

Territorio	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Italia	2.627,3	2.590,6	2.657,0	2.685,6	2.690,5	2.700,7
Mezzogiorno	-	-	-	-	1.196,2	1.190,1
Ob Convergenza	-	-	-	-	981,0	978,8
- Campania	114,9	117,7	120,0	120,7	340,3	343,1
- Puglia	215,0	212,0	215,8	221,3	225,4	225,0
- Calabria	-	-	-	-	121,3	121,9
- Sicilia	276,2	271,2	285,1	286,8	294,0	288,8

Fonte: elaborazione su dati EURYDICE - The information database on education systems in Europe

Tabella 15: Studenti al livello "ISCED 5-6" (dato in migliaia)

Territorio	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Italia	1.797,2	1.770,0	1.812,3	1.854,2	1.913,4	1.986,5
Mezzogiorno	-	-	-	-	669,6	698,7
Ob Convergenza	-	-	-	-	546,4	571,3
- Campania	38,9	41,4	45,8	48,2	219,9	224,8
- Puglia	92,7	93,3	105,4	106,9	108,7	119,3
- Calabria	-	-	-	-	52,1	55,6
- Sicilia	152,5	151,8	155,4	161,4	165,7	171,6

Fonte: elaborazione su dati EURYDICE - The information database on education systems in Europe

Guardando, inoltre, ai dati ISTAT riferiti al numero dei laureati universitari (Corsi di laurea del vecchio ordinamento) ed al numero degli iscritti universitari, è possibile notare come, all'ultimo anno disponibile (2003), la percentuale di iscritti universitari nell'Obiettivo CONV è stata pari ad un terzo del totale nazionale (circa 232.000 unità), mentre la

percentuale di laureati sul totale nazione è stata pari ad un quarto dello stesso (circa 41.700 laureati). Se poi si fa riferimento alle quattro Regioni che concorrono a costituire il totale CONV, la Regione Campania raggiunge quasi la metà negli iscritti universitari residenti nell'Ob. CONV e circa il 40% dei laureati, mentre la regione Calabria concorre appena al 2,78% del totale nazionale di iscritti universitari ed addirittura al 2,24% di laureati sul totale nazionale (meno del 10% del totale Obiettivo CONV – poco più del 2% contro il 25,3%).

Tabella 16: Laureati ed iscritti universitari anno 2003 – Corso di laurea vecchio ordinamento

Territorio	Iscritti anno 2003	% su tot. Italia	Laureati anno 2003	% su tot. Italia
Italia	699.020	100,00%	164.375	100,00%
Mezzogiorno	277.134	39,65%	51.180	31,14%
Ob Convergenza	232.176	33,21%	41.673	25,35%
- Campania	100.068	14,32%	16.423	9,99%
- Puglia	46.661	6,68%	9.255	5,63%
- Calabria	19.462	2,78%	3.675	2,24%
- Sicilia	65.985	9,44%	12.320	7,50%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT - MIUR

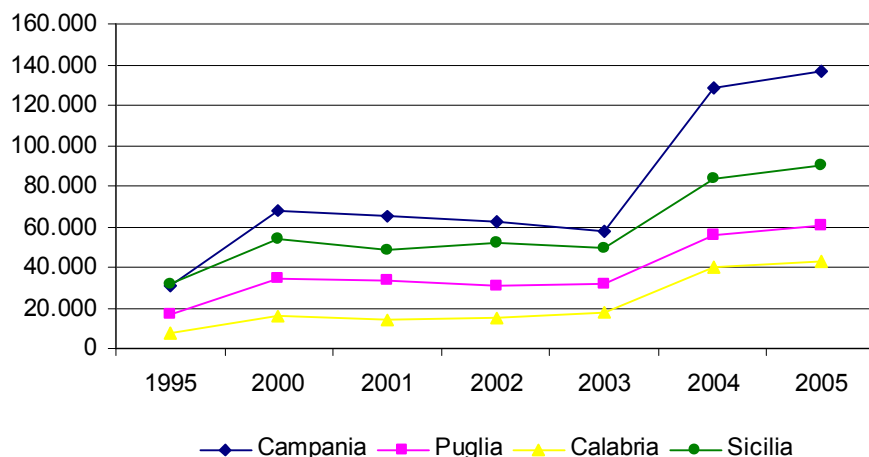
La problematica dell'**immigrazione** richiede un'attenzione particolare ed un impegno specifico.

Mentre non vi è dubbio che la presenza di immigrati regolari rappresenti un'opportunità di sviluppo, l'immigrazione clandestina, per il suo portato di illegalità e sommersione, costituisce una criticità del sistema. In aree a forte pervasività criminale, inoltre, gli immigrati extracomunitari non in regola con le norme di soggiorno sono una tipica "categoria debole", facilmente aggredibile e assoggettabile dalla criminalità organizzata. A ciò si aggiunga che i crescenti flussi di immigrazione (anche clandestina) pongono la necessità di garantire le basi per una convivenza pacifica tra persone di diversa etnia, cultura e religione, nel presupposto che una forte coesione sociale è condizione per lo sviluppo. Inoltre la modificazione delle connotazioni strutturali del tessuto socio-demografico, legata ora anche al fenomeno di immigrazione di seconda generazione, implica un cambiamento culturale profondo, con risvolti notevoli sul piano della percezione di sicurezza dei territori e delle città .

Le analisi sulla presenza immigrata nel Sud d'Italia, pubblicate dalla Caritas italiana nel corso di questi anni, prendono in esame una serie di Regioni che non coincidono né con quelle dell'ex Obiettivo 1, comprendendo anche l'Abruzzo e il Molise, né, tanto meno, con le attuali quattro Regioni CONV.

In ogni caso, a fini puramente conoscitivi, la presenza immigrata nell'insieme delle regioni meridionali è passata dalle 129.332 unità del 1997 alle 298.021 unità del 2005 con un aumento del 230% in appena 8 anni.

La presenza immigrata nelle regioni CONV si è evoluta secondo quanto evidenziato nel grafico seguente.



Fonte: elaborazione Caritas su dati ISTAT

Grafico 9: presenza immigrata nelle regioni Obiettivo 1 (le presenze riguardano il numero dei permessi di soggiorno rilasciati)

La tabella seguente contiene i dati analitici

Tabella 17: Regioni -Presenze (numero dei permessi di soggiorno rilasciati)

Territorio	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	677.791	1.340.655	1.379.749	1.448.392	1.503.286	2.786.340	3.035.144
Mezzogiorno	108.080	208.591	196.254	196.052	195.052	379.281	408.211
Ob. Convergenza	87.021	172.346	161.520	159.189	156.387	307.099	329.345
- Campania	30.690	68.336	65.554	61.910	58.038	128.049	136.359
- Calabria	7.455	15.530	14.110	14.816	17.475	39.888	42.599
- Puglia	17.005	34.553	33.139	30.347	31.168	55.413	60.152
- Sicilia	31.871	53.927	48.717	52.116	49.706	83.749	90.235

Fonte: elaborazione Caritas su dati ISTAT

La presenza immigrata nelle quattro Regioni CONV costituisce attualmente poco più del 10% della presenza immigrata in Italia. L'impennata nelle presenze si è avuta tra il 2003 e il 2004 in concomitanza della messa a regime delle disposizioni contenute nella legge di modifica (legge 189 del 2002) al Testo Unico sull'immigrazione (D. Lgs. 286 del 1998).

1.1.2. Tendenze socioeconomiche

Di seguito viene riportata un'analisi socioeconomica con riferimento al ruolo assunto dal contesto criminale come fattore discorsivo di un sano sviluppo del territorio.

Appare infatti necessario analizzare *in primis* la situazione generale della sicurezza pubblica nel Mezzogiorno italiano, e in particolare nelle Regioni CONV: essa ha registrato, nel corso degli anni, un progressivo miglioramento, più sensibile in alcune aree. Permangono ovviamente territori ove la situazione continua a palesarsi preoccupante, in particolare nei centri urbani in cui, almeno per talune categorie di delitti, l'indicatore è persino ancor più negativo che nel passato.

Nel raffronto tra il 1999 e il 2003, per quanto attiene *l'indice di criminalità diffusa*, la percentuale di furti e rapine meno gravi¹⁴ sul totale dei delitti, registra infatti una diminuzione che, con il 50% di reati meno gravi sul totale dei delitti, collocano le Regioni Obiettivo 1 sotto la media nazionale (55,6%). Tuttavia, ad esempio in Campania, si assiste ad un andamento in controtendenza, con una piccola criminalità che non accenna a decrescere e con una percentuale (58,2) di più di otto punti superiore alla media delle regioni del Mezzogiorno e circa 10 rispetto alla media Obiettivo CONV.

Tabella 18: Indice di criminalità diffusa

Territorio	Criminalità diffusa								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Italia	60,1	58,6	58,6	62,3	63,8	63,5	61,8	60,1	55,6
Mezzogiorno	55,9	56,6	54,2	53,5	57,0	56,5	57,7	56,6	50,0
Ob. Convergenza	56,5	56,9	54,5	53,5	56,0	54,9	56,2	55,2	48,9
- Campania	50,3	52,0	47,7	48,2	57,9	59,3	66,3	62,9	58,2
- Puglia	59,6	61,2	62,8	58,7	60,4	57,4	58,9	59,5	50,3
- Calabria	52,5	52,5	47,6	47,2	46,0	45,1	41,2	40,5	35,5
- Sicilia	63,7	62,0	59,9	59,8	59,6	57,7	58,4	57,7	51,6

Fonte: elaborazione su dati Istat, *Statistiche giudiziarie penali - Ministero dell'Interno*.

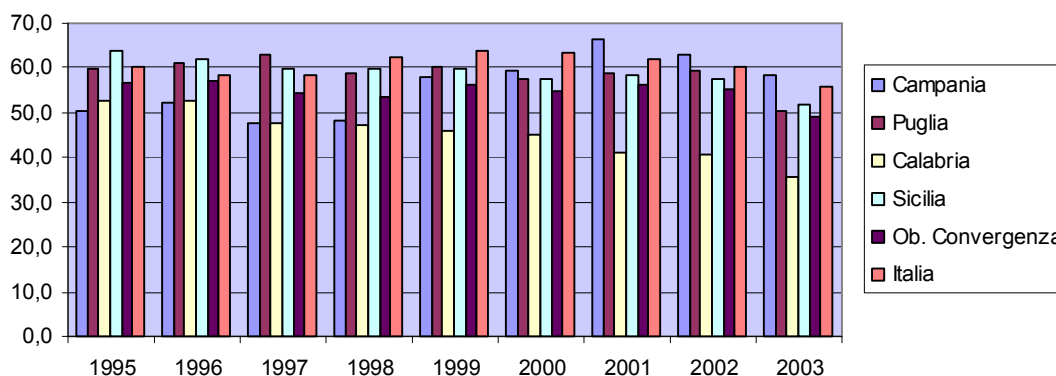


Grafico 10: Furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti commessi (%)

Discorso non molto dissimile è possibile farsi per quanto attiene *l'indice di criminalità organizzata*¹⁵. In tale ambito, assegnando all'anno 1995 il valore di riferimento 100, per le Regioni CONV si rileva dal 1999 al 2003 un incremento pari a 10 punti, in linea con i dati relativi all'intero Mezzogiorno, mentre sul territorio nazionale si rileva un incremento inferiore (4 punti). Incremento notevole si registra in Campania (da 78,8 a 105,1), mentre in

¹⁴ Per reati meno gravi si intende: abigeato, borseggio, scippo, furti in uffici pubblici, in negozi, in appartamenti, su auto in sosta, in ferrovia, di opere d'arte e materiale archeologico, di merci su automezzi pesanti, di autoveicoli, altri furti, furti in danno di coppie o prostitute, altre rapine.

¹⁵ La definizione di criminalità organizzata comprende: omicidi per mafia, camorra o 'ndrangheta, attentati dinamitardi o incendiari, incendi dolosi, furti di merci su veicoli commerciali trasportanti merci con targa italiana e straniera). Ogni delitto è stato poi ponderato per la rispettiva pena media edittale.

Puglia si registra una diminuzione assolutamente significativa (4 punti) pur se con un valore nettamente superiore alla media (117,5).

Tabella 19: Indice di criminalità organizzata

Territorio	Criminalità organizzata (N.I 1995=100)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Italia	100,0	98,8	100,1	110,0	106,1	110,0	107,5	101,5	110,2
Mezzogiorno	100,0	95,6	95,7	100,8	96,4	94,9	99,3	90,6	103,7
Ob. Convergenza	100,0	96,4	95,9	97,1	93,6	95,5	101,6	91,5	104,0
- Campania	100,0	95,3	96,0	104,2	78,8	93,6	98,1	96,8	105,1
- Puglia	100,0	100,7	106,7	110,4	121,5	135,3	129,9	107,6	117,5
- Calabria	100,0	91,2	90,7	81,7	86,6	74,7	89,6	87,8	97,0
- Sicilia	100,0	98,3	90,2	92,1	87,6	78,5	88,8	79,1	96,5

Fonte: elaborazione su dati Istat, *Statistiche giudiziarie penali - Ministero dell'Interno*.

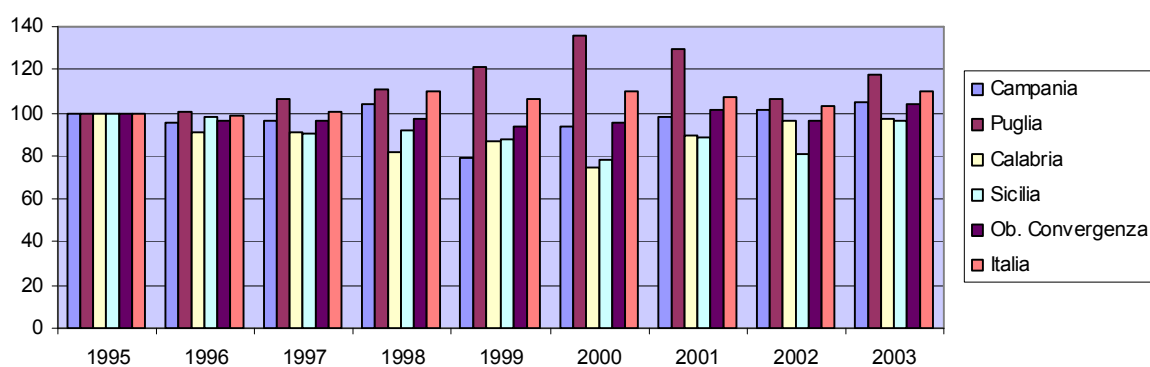


Grafico 11: Indice di criminalità organizzata

Per quanto riguarda *l'indice di criminalità violenta*¹⁶, calcolato come il numero di crimini violenti per 10.000 abitanti, dal 1999 al 2003 relativamente al Mezzogiorno e all'Obiettivo CONV si assiste ad un aumento di circa 2 unità, mentre inferiore all'unità (0,5) per quanto riguarda l'intero territorio nazionale. La Regione che registra il maggior numero di crimini violenti per 10.000 abitanti (quasi il doppio rispetto al dato relativo al Mezzogiorno) è la Campania. Le altre Regioni CONV si assestano nel 2005 sullo stesso livello (intorno a 12 crimini per 10.000 abitanti). La Regione a registrare una considerevole diminuzione di crimini violenti è la Sicilia.

¹⁶ La definizione di delitto "violento" comprende: i delitti per strage, gli omicidi dolosi, gli infanticidi, gli omicidi preterintenzionali, i tentati omicidi, le lesioni dolose, le violenze sessuali, i sequestri di persona, gli attentati dinamitardi e/o incendiari, le rapine (gravi e meno gravi).

Tabella 20: Indice di criminalità violenta

Territorio	Criminalità violenta - Crimini violenti per 10.000 abitanti								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Italia	9,9	10,7	11,3	12,5	13,4	13,1	13,3	13,3	13,9
Mezzogiorno	12,4	13,2	13,9	14,9	15,6	14,8	15,9	16,3	17,0
Ob. Convergenza	12,7	13,4	14,2	14,8	15,5	14,4	15,6	16,1	16,9
- Campania	16,7	18,6	20,2	20,7	23,3	22,5	27,5	29,2	30,3
- Puglia	9,6	10,3	10,2	11,1	11,9	10,8	11,6	12,0	12,5
- Calabria	9,9	9,8	11,0	10,6	10,4	8,9	9,8	10,5	12,2
- Sicilia	14,5	14,8	15,2	16,6	16,3	15,5	13,4	12,6	12,6

Fonte: elaborazione su dati Istat, Statistiche giudiziarie penali - Ministero dell'Interno

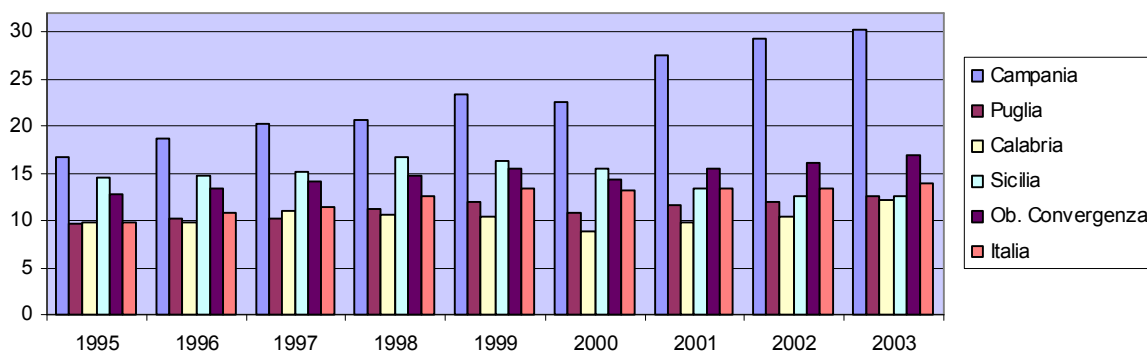


Grafico 12: Serie storica dell'Indice di criminalità violenta

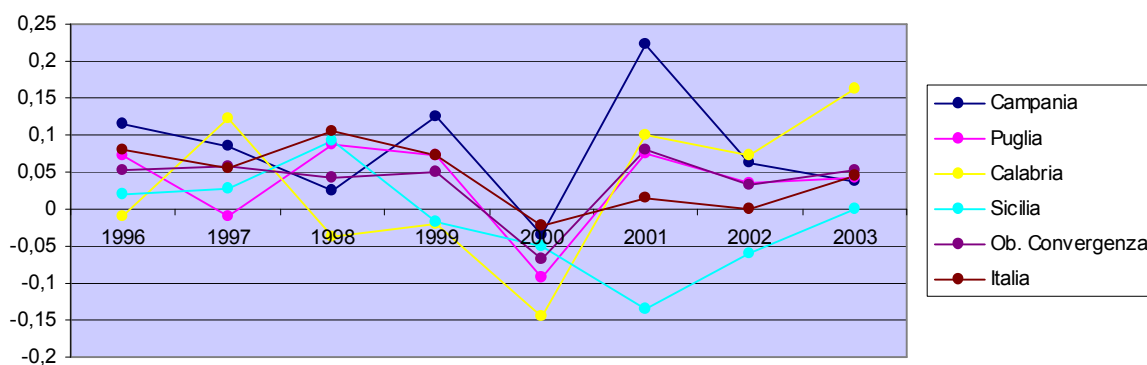


Grafico 13: Tasso di crescita dell'Indice di criminalità violenta

L'indice di criminalità minorile, calcolato come la percentuale del totale dei minori denunciati per ogni tipologia di delitto sul totale delle persone denunciate, nell'Obiettivo CONV dal 1999 al 2003 passa dal 2,3% all'1,8%, mentre relativamente all'Italia passa dal 2,8% al 2,4%. La Regione CONV con il numero inferiore di denunce nei confronti dei minori è la Campania, mentre quella con il maggiore è la Sicilia.

Tabella 21: Indice di criminalità minorile

Territorio	Criminalità minorile									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Italia	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	2,6	2,5	2,5	2,4	
Mezzogiorno	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,0	
Ob. Convergenza	2,6	2,4	2,5	2,2	2,3	2,0	2,1	2,3	1,8	
- Campania	1,5	1,6	1,2	1,1	1,1	1,7	2,0	1,9	1,8	
- Puglia	2,8	2,6	3,0	2,5	2,8	2,1	2,3	2,4	1,8	
- Calabria	2,6	2,3	2,8	2,4	2,3	1,7	1,5	2,4	1,2	
- Sicilia	3,6	3,2	3,1	2,9	3,1	2,5	2,7	2,5	2,5	

Fonte: elaborazione su dati Istat, Statistiche giudiziarie penali - Ministero dell'Interno

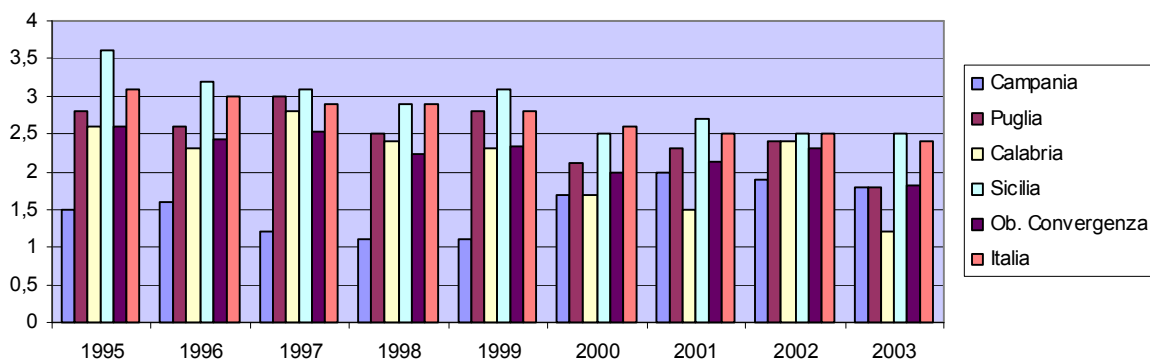


Grafico 14: Serie storica dell'Indice di criminalità minorile

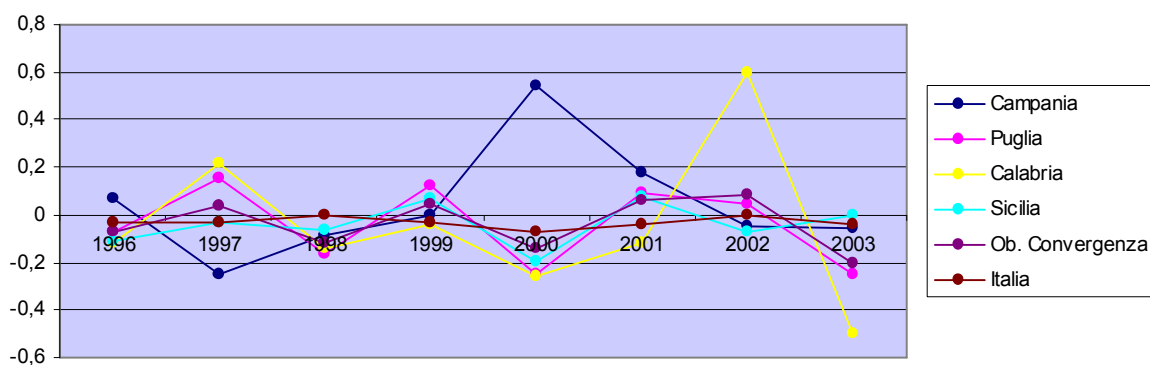


Grafico 15: Tasso di crescita dell'Indice di criminalità minorile

A fronte di un contesto criminale così articolato, risulta di particolare rilievo l'analisi di alcuni indicatori relativi alla tempistica dell'operato del **sistema della giustizia**. Con riferimento ai tempi di giacenza e smaltimento dei provvedimenti penali, infatti, l'analisi sull'andamento della giustizia pone in luce, per il settore della giurisdizione penale, alcuni

elementi di particolare significatività per le divergenze esistenti tra i vari ambiti territoriali esaminati.

In particolare l'analisi, condotta dalla Direzione generale delle Statistiche del Ministero della Giustizia sui dati giudiziari del 2005, ha preso in esame indicatori in grado di illustrare in maniera sintetica:

1. la *giacenza media* dei procedimenti, allo scopo di calcolare la durata di un procedimento penale (dati riferiti ai processi pendenti in grado di appello)¹⁷;
2. la *capacità di smaltimento* dei procedimenti da parte delle Corti di Appello, allo scopo di individuare zone con particolare sofferenza in termini di flusso dei procedimenti¹⁸;
3. la *variazione delle pendenze giudiziarie*, al fine di monitorare l'evoluzione temporale della domanda di giustizia sottoposta al giudizio delle Corti di Appello¹⁹;
4. il *tasso di ricambio* dei procedimenti gestiti dalle Procure della Repubblica, allo scopo di illustrare la capacità di fronteggiare la domanda di giustizia.

Tabella 22: Movimento dei procedimenti penali (anno 2005)

Movimento dei procedimenti penali delle Corti di Appello escluse Corti Assise Appello e Sezioni Minorenni Appello (anno 2005)					
Distretto	Iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Finali	Giacenza media in gg
ITALIA	133.711	82.826	77.333	139.204	622
OB. CONVERGENZA	49.220	31.602	31.818	49.004	565
BARI	5.209	2.487	1.820	5.876	939
CALTANISSETTA	3.156	1.118	1.268	3.006	943
CATANIA	8.364	3.486	2.997	8.853	969
CATANZARO	1.727	2.007	2.116	1.618	296
LECCE	2.322	1.889	1.644	2.567	505
MESSINA	4.205	1.533	2.240	3.498	745
NAPOLI	10.632	10.725	11.272	10.085	344
PALERMO	2.405	3.508	3.618	2.295	241
REGGIO CALABRIA	5.287	1.712	2.361	4.638	889
SALERNO	3.966	1.864	1.517	4.313	894
TARANTO	1.947	1.273	965	2255	685

Fonte: Ministero della Giustizia

L'esame degli indicatori di cui ai punti 1, 2 e 3 mostra una particolare sofferenza del *sistema giudiziario* nelle Regioni CONV, sia per quanto riguarda i tempi di risposta alla domanda di giustizia espressa dal territorio (durata dei processi), sia per quando concerne l'efficienza della risposta giudiziaria in termini di volume di attività svolta: si assiste, infatti, al progressivo dilatarsi dei tempi del processo.

La lunghezza dei tempi di giudizio si presenta particolarmente preoccupante in alcuni territori rientranti nelle Regioni CONV, segno della difficoltà dell'organo giudiziario a fronteggiare, con i mezzi ordinari, la complessità del fenomeno socio-criminale posto alla sua attenzione.

¹⁷ La giacenza è ottenuta secondo la formula $[365 * (\text{pendenti iniziali} + \text{pendenti finali}) / (\text{sopravvenuti} + \text{esauriti})]$ ottenuta dal rapporto tra la pendenza media in un dato anno e la semisomma dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti, moltiplicato per 365 per la stima della giacenza in giorni.

¹⁸ La capacità di smaltimento è ottenuta secondo la formula $\text{procedimenti esauriti} / (\text{pendenti iniziali} + \text{procedimenti sopravvenuti})$.

¹⁹ La variazione delle pendenze giudiziarie è ottenuta secondo la formula $(\text{pendenti finali} - \text{pendenti iniziali}) / \text{pendenti iniziali}$.

In particolare il dato relativo alla Regione Puglia (distretti di Bari, Lecce e Taranto) mostra un sensibile scostamento negativo rispetto alla media nazionale, sia per la durata dei processi (731 giorni contro i 622), sia per quanto riguarda la capacità di smaltimento (29,28% contro il 35,71% a livello nazionale), come pure in merito all'indice di variazione delle pendenze che segna un costante aumento del carico di lavoro (12,87% contro il poco più del 4% nazionale).

Allo stesso modo appare significativa dello stato di sofferenza della giustizia la dilatazione dei tempi di durata del processo nella Regione Sicilia (distretti di Palermo, Catania, Messina e Caltanissetta): a fronte di una durata media nazionale di 622 giorni, il dato medio regionale è di 661 giorni; va però considerato che mentre il solo distretto di Palermo è sotto la media nazionale, tutti gli altri tre distretti siciliani sono largamente al di sopra di tale soglia (Caltanissetta 943 gg, Catania 969 gg e Messina 745 gg).

Relativamente al tasso di ricambio dei procedimenti (quarto punto) l'analisi consente di affermare che gli uffici giudiziari requirenti delle Regioni CONV, complessivamente considerati, presentano, per l'anno 2005, un tasso di ricambio dei procedimenti penali (105,35%) che si colloca poco sopra la media nazionale (103,19%).

Scendendo ad una analisi più attenta delle situazioni, si evidenziano, tuttavia, dei dati di diverso segno e con significato diametralmente opposto che destano un particolare allarme.

In effetti, la situazione dei distretti di Bari (102%), Lecce (101,19%) e Taranto (96,59%), che costituiscono l'intera Regione Puglia, Catanzaro (98,54%) e Reggio Calabria (99,48%), che rappresentano la Regione Calabria e Messina (101,65%), si discosta di molto in senso negativo sia dalla media nazionale, sia dalla media delle quattro Regioni. Ciò significa che la Regione Puglia e la Regione Calabria, nonché una provincia della Regione Sicilia versano in una situazione di evidente svantaggio sia rispetto alle altre regioni meridionali, sia rispetto alle restanti regioni italiane.

Nei restanti distretti, pur non risultando una percentuale di ricambio inferiore alla media nazionale, si riscontrano, nondimeno, situazioni locali di particolare allarme e, al di sotto del parametro nazionale:

- nel distretto di Caltanissetta, due uffici (Enna e Nicosia), che rappresentano più di una provincia;
- nel distretto di Catania, due uffici (Ragusa e Modica), che rappresentano più di una provincia;
- nel distretto di Napoli, quattro uffici (Benevento, Sant'Angelo dei Lombardi, Torre Annunziata e Santa Maria Capua Vetere), che rappresentano più di tre province;
- nel distretto di Palermo, quattro uffici (Palermo, Termini Imerese, Sciacca e Trapani), che rappresentano più di due province;
- nel distretto di Salerno, due uffici (Sala Consilina e Nocera Inferiore), che rappresentano più di una provincia.

È opportuno, comunque, analizzare più approfonditamente anche il dato di segno apparentemente positivo che è possibile estrapolare per gli uffici giudiziari che si collocano come indice di ricambio sopra la media nazionale. Anche per questi uffici giudiziari, che operano in condizioni di sostanziale efficienza, riuscendo a smaltire tutti i nuovi procedimenti, deve essere evidenziato come, nonostante tale positiva indicazione, a ciò non corrisponda un reale miglioramento delle condizioni socio – criminali dei territori. In effetti, se si confrontano gli indici di efficienza del sistema repressivo penale affidato alle Procure della Repubblica con gli indici di criminalità dei territori di competenza, emerge una sostanziale indifferenza del tessuto sociale all'azione del sistema repressivo. Se, dunque,

permangono le condizioni di difficoltà del tessuto sociale delle regioni CONV, si deve concludere che le condizioni di giustizia sostanziale sono tuttora critiche e di difficile affermazione.

Il **degrado urbano** rappresenta uno degli aspetti del territorio che maggiormente concorre ad influire sulla qualità della vita della popolazione, e conseguentemente, assume rilevanza apicale nell'analisi del contesto di legalità e sicurezza delle quattro Regioni CONV.

In particolare, in questa sede, si prendono in esame alcuni indicatori relativi alla carenza di servizi (forniture di gas e acqua) ed alle difficoltà da parte della popolazione di usufruire di alcuni servizi pubblici (stazioni di Polizia o Carabinieri, scuole e servizi sanitari), che appaiono in grado di integrare l'analisi di contesto delle Regioni. Ulteriori analisi relative al quantitativo di rifiuti urbani raccolti e smaltiti per abitante (analizzate nel paragrafo seguente) completano il quadro tracciato sullo stato dell'ambiente nelle Regioni CONV. Gli indicatori utilizzati sono stati ricavati, da un lato, dalla Tavole di Osservazione del Quadro Strategico Nazionale, dall'altro dall'indagine *Multiscopo* elaborata dell'Istat.

Tabella 23: Indici di degrado ambientale

	Italia	Mezzogiorno	Ob. Conv.	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia
Popolazione regionale servita da gas metano: Popolazione regionale che risiede in comuni serviti da gas metano (% - anno 2005)	92,3	81,7	88,0	86,0	93,7	75,9	89,5
Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (% - anno 2005)	13,8	23,8	24,2	19,7	15,2	35,5	31,9
Interruzioni del servizio elettrico: Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (anno 2004)	2,4	3,7	3,8	4,3	2,7	3,6	4,2

Fonte: Quadro Strategico Nazionale

Come si evince dai dati sopra esposti, relativi all'ultima annualità disponibile, le quattro Regioni CONV presentano una situazione quasi sempre al di sotto rispetto alla media nazionale, con una percentuale inferiore di famiglie servite dal gas metano e maggiori problemi (anche più del doppio come nel caso di Calabria e Sicilia) nell'erogazione del servizio idrico ed elettrico.

Tabella 24: Indici di degrado ambientale

	Italia	Mezzogiorno	Ob. Conv.	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia
Famiglie che hanno difficoltà a raggiungere una farmacia per 100 famiglie	24,3	29,1	31,7	29,2	25,6	39,2	32,6
Famiglie che hanno difficoltà a raggiungere un pronto soccorso per 100 famiglie	58,0	64,2	66,5	63,2	64,2	73,3	65,1
Famiglie che hanno difficoltà a raggiungere un ufficio postale per 100 famiglie	29,1	32,9	39,4	39,4	35,4	40,6	42,2

	Italia	Mezzogiorno	Ob. Conv.	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia
Famiglie che hanno difficoltà a raggiungere una stazione di Polizia o Carabinieri per 100 famiglie	42,2	44,5	51,0	50,3	49,3	52,5	52,0
Famiglie che hanno difficoltà a raggiungere la scuola materna per 100 famiglie in cui è presente almeno un iscritto alla scuola materna	16,2	15,9	19,5	20,2	19,3	20,2	18,2
Famiglie che hanno difficoltà a raggiungere la scuola elementare per 100 famiglie in cui è presente almeno un iscritto alla scuola elementare	17,9	22,5	23,3	18,1	25,5	28,7	20,9
Famiglie che hanno difficoltà a raggiungere la scuola media inferiore per 100 famiglie in cui è presente almeno un iscritto alla scuola media inferiore	22,4	27,5	26,2	24,6	22,0	30,0	28,1

Fonte: Indagine Multiscopo, Istat, 2003.

La tabella 24 evidenzia una situazione di costante difficoltà della popolazione residente nelle Regioni CONV rispetto alla media nazionale. In particolare, vale sottolineare come oltre il 50% della popolazione delle quattro Regioni presenti difficoltà nel raggiungere una stazione di Polizia o Carabinieri, contro poco più del 40% della media nazionale.

Infine, si riporta un accenno all'estensione delle *aree verdi* per ciascun abitante: se infatti, da un lato, la carenza di verde urbano nelle aree metropolitane delle principali città del Mezzogiorno d'Italia non implica necessariamente un contesto di "degrado" delle stesse, d'altro canto la presenza di aree verdi è un elemento che contribuisce notevolmente alla qualità della vita ed alla vivibilità delle città.

Tabella 25: m² di verde urbano per abitante

Territorio	M ² di verde urbano per abitante
	2005
Media nazionale ²⁰	29,7
Media Campania ²¹	65,7
Napoli	3,6
Media Puglia ²²	4,1
Bari	3,4
Media Calabria ²³	15,7
Catanzaro	52,4
Media Sicilia ²⁴	8,2
Palermo	32,8

Fonte: elaborazione su dati Istat, Osservatorio ambientale sulle città

²⁰ Media calcolata sul totale dei Comuni capoluogo di Provincia a livello nazionale.

²¹ Media calcolata sul valore dei Comuni capoluogo di Provincia della Regione Campania.

²² Media calcolata sul valore dei Comuni capoluogo di Provincia della Regione Puglia.

²³ Media calcolata sul valore dei Comuni capoluogo di Provincia della Regione Calabria.

²⁴ Media calcolata sul valore dei Comuni capoluogo di Provincia della Regione Siciliana.

Dai dati dell'*Osservatorio ambientale sulle città* dell'Istat la media di aree verdi dei Comuni delle Regioni Puglia, Calabria e Sicilia è nettamente inferiore a quella relativa alla media nazionale. Solo la media relativa Regione Campania presenta un valore più che doppio rispetto alla media nazionale, ma dovuto esclusivamente al valore elevato relativo al Comune di Avellino (circa 290 m² per abitante).

Con riferimento invece ai Comuni capoluogo delle quattro Regioni, non emerge una situazione univoca. Città come Napoli e Bari, infatti, presentano un valore notevolmente inferiore alla media dei Comuni italiani (appena 3,6 e 3,4 metri quadri di verde urbano per ciascun abitante, contro una media di 29,7 m²). I capoluoghi di Calabria e Sicilia, al contrario, registrano valori sensibilmente superiori alla media nazionale (52,4 m² per il Comune di Catanzaro e 32,8 per quello di Palermo), per quanto, da un'analisi più approfondita del territorio, è possibile notare come tutti gli altri Comuni delle due Regioni, ad eccezione del Comune di Reggio Calabria, presentino valori inferiori ai 10 m² di verde urbano per abitante.

Per avere un quadro completo sulla criminalità è necessario considerare *l'indice di percezione delle famiglie del rischio criminalità* nelle zone in cui vivono²⁵.

Dal 1999 al 2003 la percentuale di famiglie delle regioni CONV che percepiscono il rischio criminalità nella loro zona di residenza diminuisce di circa 5,5 punti percentuali, in linea con i dati relativi all'intero territorio nazionale. La Regione CONV ad avere la percentuale più elevata durante tutto il periodo preso in considerazione è la Campania, mentre quella che fa registrare il livello inferiore di percezione del rischio (ed un notevole miglioramento dell'indice in questione dal 1999 al 2003) è la Calabria, che passa dal 19,6% al 12,8%.

Tabella 26: Indice di percezione delle famiglie del rischio criminalità nelle zone in cui vivono

Territorio	Percezione delle famiglie del rischio criminalità nelle zone in cui vivono								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Italia	30,9	29,3	29,3	31,1	32,5	30,6	30,8	29,2	27,4
Mezzogiorno	34,7	31,7	30,5	32,2	32,4	28,7	30,2	27,4	27,9
Ob. Convergenza	36,0	33,0	31,7	32,7	33,3	30,0	31,4	28,0	27,7
- Campania	57,5	47,4	47,9	49,1	53,3	48,2	50,1	44,7	48,2
- Puglia	38,1	32,7	33,8	36,3	32,8	30,9	32,0	28,0	26,4
- Calabria	20,1	21,0	20,9	18,1	19,6	17,7	17,8	13,3	12,8
- Sicilia	28,3	30,7	24,0	27,2	27,6	23,2	25,7	25,9	23,5

Fonte: elaborazione su dati Istat, indagine Multiscopo

²⁵ Tale indice è calcolato come la percentuale delle famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie.

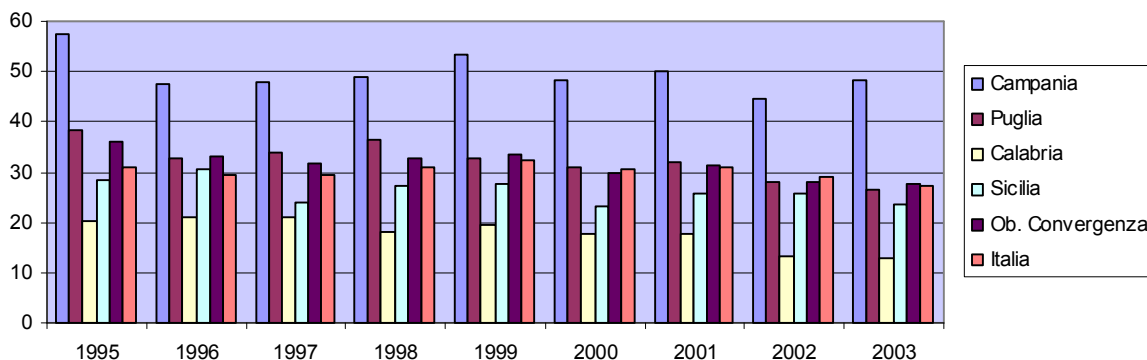


Grafico 16: Serie storica dell'Indice di percezione famiglie del rischio criminalità

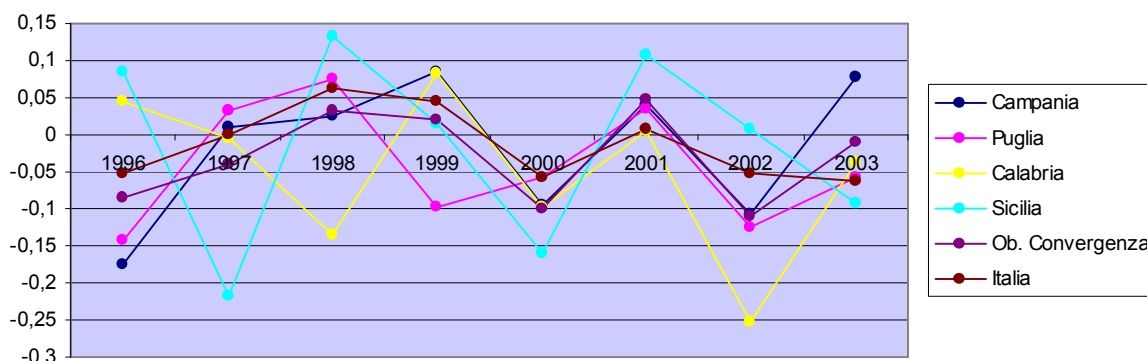


Grafico 17: Tasso di crescita dell'Indice di percezione famiglie del rischio criminalità nelle zone in cui vivono

Il dato più significativo che emerge è pertanto quello di una situazione di contesto variegata ed eterogenea, che a fatica consente un'analisi per macroaree.

A questa situazione corrisponde una struttura ben definita dei presidi posti a difesa della collettività. Nella tabella successiva è riportata, a livello regionale, la struttura dei presidi delle Forze dell'Ordine, che tiene conto però non tanto della specificità del territorio e delle tipologie di criminalità presenti in esso, quanto della numerosità della popolazione e della sua densità. Il numero di Questure e di Comandi Provinciali, infatti, rispecchia il numero delle Province delle Regioni CONV, mentre significativa appare la distribuzione sul territorio delle Stazioni dei Comandi dell'Arma dei Carabinieri, pari a 1.281 unità, di cui oltre 400 nella sola Regione Siciliana.

Tabella 27: Presidi delle Forze dell'Ordine per Regione

Territorio	PUGLIA			CAMPANIA			CALABRIA			SICILIA			OB. CONVERGENZA		
	PS	CC	GdF	PS	CC	GdF	PS	CC	GdF	PS	CC	GdF	PS	CC	GdF
Questura	5			5			5			9			24		
Comando Provinciale		5	5		5	5		5	5		9	9		24	24
Reparto Territoriale/Gruppo		1	1		3	4		1	1		4	2		9	8
Nucleo Reg. Polizia Trib.			1			1			1			1			4
Nucleo Prov. Polizia Trib.			5			5			5			9			24
Commissariato Sezionale	4			20			3			16			43		
Commissariato Distaccato	22			31			14			38			105		
Compagnia		32	15		43	18		30	11		52	16		157	60
Tendenza		5	15		10	16		2	12		5	30		22	73
Stazione/Brigata		222	8		347	10		288	7		424	24		1.281	49
Posto Fisso				4	3		3	1		1	1		8	5	

Fonte: Ministero dell'Interno - DPS

L'analisi fin qui descritta va integrata con un approfondimento ulteriore che rilevi il diverso atteggiarsi della minaccia criminale sui vari contesti territoriali delle Regioni CONV, anche al fine di evitare di alimentare quel "pregiudizio" sull'intero Mezzogiorno, che, in definitiva, come in un classico circolo vizioso, contribuisce a frenare lo sviluppo economico delle Regioni meridionali, anche in ambiti territoriali ove la situazione sembra richiedere un giudizio differenziato.

La seguente riflessione sui dati a livello di singola regione mostra, in generale, una grande difformità di situazioni, sia nell'ambito del contesto sociale ed economico, sia nel tasso di criminalità diffusa e organizzata sia, infine, nel livello di condizionamento della locale criminalità nelle dinamiche di mercato. Di seguito viene, pertanto, riportata inoltre un'analisi delle tendenze del binomio **contesto socioeconomico – sicurezza** ancor più puntuale, poiché approfondita per ogni singola Regione interessata.

► La Calabria

Analisi criminale

E' uno dei principali nodi strategici europei per l'importazione e l'esportazione di stupefacenti, provenienti dal Sud America e dal Medio Oriente, che le cosche smerciano sia in loco sia sull'intero territorio nazionale. I rilevanti guadagni del narcotraffico (circa 22 miliardi di euro per la 'ndrangheta") sono utilizzati per effettuare operazioni di riciclaggio nei mercati mobiliari ed immobiliari. Le estorsioni, l'usura, l'infiltrazione nel sistema degli appalti pubblici, lo smaltimento di rifiuti solidi urbani e speciali e l'immigrazione clandestina sono gli altri settori di sicuro interesse criminale, con forti ripercussioni sull'economia locale. Molte sono le aree "sensibili" di questa Regione. A titolo esclusivamente esemplificativo, indichiamo il crotonese (tra *Isola Capo Rizzuto* e *Cutro*, il cui territorio ospita già numerosi e rinomati villaggi vacanze e altre strutture di particolare

valore economico), il cosentino ed il catanzarese (tra i comuni di *Paola* e *Amantea*, ma anche *Lametia Terme*, in relazione all'importante ruolo che la cittadina ha assunto per lo sviluppo della regione) e le tradizionali aree del reggino. Forte è l'interesse della criminalità per lo scalo marittimo di *Gioia Tauro* e l'attigua area di sviluppo industriale.

La *criminalità diffusa* che era in Calabria nel 1999 al 46% (furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti) e quindi sensibilmente sotto la media nazionale (nel 2003 al 55,6%) si è ulteriormente ridotta, assestandosi al 35,5% (vedi tabella n.15). Anche la *criminalità violenta* (vedi tabella n.17) è, ed è stata sempre nel passato, saldamente sotto la media nazionale. Forti preoccupazioni suscita invece l'indice di *criminalità organizzata*: si passa da un valore dell'indice pari a 86,6 ad un valore di 97 (vedi tabella n.16). Per quanto riguarda l'indice di *criminalità minorile* il trend durante il periodo di riferimento sembra essere molto altalenante. L'indice più adeguato con riguardo al tema della criminalità sembra essere la *percezione del rischio criminalità da parte delle famiglie*: la Calabria è infatti la Regione CONV a rilevare il livello inferiore di percezione del rischio ed un notevole miglioramento dell'indice in questione dal 1999 al 2003, passando dal 19,6% al 12,8% (vedi tabella n. 23).

Analisi socio-economica

In controtendenza rispetto alle altre tre Regioni CONV, il *Pil* della Calabria, dopo un periodo di rallentamento (1999 – 2002) conosce una fase di crescita abbastanza pronunciata (2002 – 2004) che culmina nel 2004 con un tasso pari al 2,75%, mentre le altre tre Regioni non toccano, nello stesso anno, neanche lo 0,5%. Le condizioni sociali sono nel complesso migliorate, passando, nel periodo 2002 – 2005, dal 30,6% al 26,1% di popolazione regionale sotto la soglia di *povertà* relativa. La *disoccupazione*, dopo un periodo di forte ascesa (1995 – 1999) e con un picco nel 1999 pari al 21,3%, è stata abbattuta drasticamente fino a toccare i valori minimi del 14,3% e 14,4% rispettivamente nel 2004 e nel 2005. Rimane invece la più alta tra tutte le Regioni CONV, ed in tendenziale aumento, la quota di *lavoratori irregolari*, che nel 2003 tocca il picco del 31%.

Per quanto riguarda, inoltre, la *capacità di attrazione di investimenti esteri* la Calabria registra i valori più bassi di tutte le Regioni CONV (e quindi del resto d'Italia), con un trend tendenzialmente costante dal 1997 al 2002 (con un unico picco positivo nel 2001) e registrando una lieve ripresa nelle ultime tre annualità di rilevazione (2002, 2003, 2004).

Rispetto alla *capacità di attrazione di consumi turistici*, la Calabria registra un trend costante lungo tutto il periodo di rilevazione, attestandosi su valori lievemente inferiori alla media del Mezzogiorno.

Per quanto concerne, infine, il *tenore di vita* l'analisi dei due indicatori riportati nella tabella 10 (reddito disponibile totale e consumi finali interni) evidenzia che la Calabria, rispetto alle annualità di rilevazione, registra il peggior tenore di vita delle Regioni CONV, assorbendo appena il 9% del totale misurato per il Mezzogiorno relativamente ai due indicatori selezionati.

► La Campania

Analisi criminale

La pervasività della criminalità camorrista in Campania è, come noto, particolarmente evidente nelle province di Napoli e Caserta. La provincia di Napoli detiene al riguardo il non felice primato di comuni commissariati per inquinamento mafioso. Tra questi, Pozzuoli, Acerra, Pomigliano d'Arco, Boscoreale, Marigliano, Crispano, Frattaminore, Caloria,

Afragola, Torre del Greco²⁶. Si tratta di una criminalità, a differenza di quelle presenti altrove, caratterizzata da una polverizzazione sul territorio che ha causato particolare instabilità, dando luogo, ad esempio, al fenomeno del gangsterismo metropolitano.

In Campania, secondo la Relazione presentata al Parlamento dal Ministro dell'Interno, "i gruppi camorristici hanno posto in essere rilevanti truffe comunitarie, hanno operato nell'illecito smaltimento di rifiuti di ogni tipo, soprattutto tossici e nocivi, hanno sottoposto ad estorsioni generalizzate gli operatori economici ed industriali, reinvestendo i capitali illeciti in aziende agricole, casearie ed edilizie, in complessi immobiliari e in supermercati e gestito, in maniera quasi monopolistica, attraverso la costituzione di consorzi riconducibili agli stessi, il mercato del calcestruzzo. Continuano ad interessarsi di traffico di sostanze stupefacenti e di scommesse clandestine, di abusivismo edilizio e commerciale nonché a tentare di inserirsi negli appalti pubblici, infiltrandosi nelle amministrazioni locali"²⁷

L'indice di *criminalità diffusa* relativo ai furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti è in Campania del 58,2 %, di poco meno di tre punti al di sopra della media nazionale ma di ben otto punti sopra la media delle Regioni del Mezzogiorno (vedi tabella n. 15). Molto preoccupante è il livello di *criminalità violenta*: con 30,3 delitti ogni 10.000 abitanti nel 2003 a fronte di una media delle Regioni del Mezzogiorno di soli 17,0 e di una media nazionale di appena 13,9 (vedi tabella n. 17). Si evidenzia, in particolare nel napoletano, la presenza di una dilagante e non quantificabile devianza minorile in quanto non accompagnata da contestuali denunce (la *criminalità minorile*, vedi Tabella n. 18, ha registrato nel periodo 1999/2003 un incremento di +0,7%). Tale fenomeno di devianza è dovuta all'assenza di adeguate forme di sostegno familiare, scolastico, sociale e lavorativo, con la conseguente tendenza, per i minori, ad essere inseriti nei circuiti criminogeni. L'indice di *criminalità organizzata*, dal 1999 al 2003, passa da un valore di 78,8 ad un valore di 105,1, inferiore solo a quello rilevato per la Puglia (vedi tabella n. 16).

Preoccupante è il valore rilevato per l'indice di percezione delle famiglie del rischio criminalità: rispetto al 1999, nel 2003 è inferiore, tuttavia di gran lunga superiore a quello delle altre Regioni CONV.

Analisi socio-economica

Il PIL della Campania è caratterizzato, a partire dal 2000 da un andamento fortemente decrescente: da un tasso di crescita nel 2000 di 3,03% si arriva, nel 2004, allo 0,48%. Le condizioni sociali (come descritte attraverso il tasso di povertà relativa) sembrano in tendenziale peggioramento: dal 2003 al 2005 si è assistito ad un incremento della percentuale di popolazione sotto la soglia di povertà di oltre 8 punti. Con riferimento alla situazione occupazionale, invece, si registra un discreto miglioramento: in linea con la tendenza nazionale, la Campania vede ridursi la quota di disoccupazione, che dopo una lunga fase di stasi (1995 – 2000) con valori circa uguali al 20%, arriva nel 2005 al 14,8%. Alla stessa maniera, la quota di lavoratori irregolari, nel 2003, sembra calare drasticamente (23,2%) dopo gli alti valori che caratterizzavano gli anni precedenti (dal 1997 al 2002 in media pari circa al 25%).

Rispetto, inoltre, alla *capacità di attrazione di investimenti esteri* la Campania registra la migliore performance rispetto alle Regioni CONV, evidenziando un trend costantemente crescente dal 1997 al 2004, seppur con picchi negativi relativi alle annualità 1999, 2000 e 2002.

²⁶ L'elencazione, come tutti i dati di questa analisi di contesto quando non diversamente indicato, sono tratti dal Rapporto Svimez 2006

²⁷ Ministero dell'Interno. Relazione al Parlamento 2004, pag. 413

Anche per quanto riguarda la *capacità di attrazione di consumi turistici*, la Campania risulta essere la Regione più performante rispetto al territorio CONV, evidenziando un trend costante lungo tutto il periodo di rilevazione ed attestandosi su valori superiori alla media del Mezzogiorno.

Per quanto concerne, infine, il *tenore di vita* dall'analisi dei due indicatori riportati nella tabella 10 (reddito disponibile totale e consumi finali interni) emerge che la Campania, rispetto alle annualità di rilevazione, registra il tenore di vita migliore tra le Regioni del territorio CONV, assorbendo il 27% del totale misurato per il Mezzogiorno relativamente ai due indicatori selezionati.

► La Puglia

Analisi criminale

La presenza di una pluralità di consorterie, la loro spiccata capacità di adattamento e la vocazione "affaristica" dei sodalizi pugliesi (proiettati ad intessere legami di diversa natura con esponenti criminali di altre Regioni e con elementi malavitosi d'oltre confine) attestano una situazione criminogena pericolosa ed in costante evoluzione.²⁸ Occorre, pertanto, potenziare la rete di prevenzione e protezione sociale. In particolare, il territorio *barese* mostra un tessuto urbano in profonda trasformazione, in relazione sia alla creazione dell'area metropolitana sia alla recente istituzione della vicina provincia di Foggia, che potrebbero rappresentare opportunità per i sodalizi criminali. Attualmente, tali sodalizi continuano a prediligere i tradizionali settori dell'illecito: traffico di droga, rapine, estorsioni, gioco d'azzardo, prostituzione e varie forme di contrabbando, ma taluni recenti episodi di palesi minacce ad amministratori pubblici rappresentano un segno evidente dell'intendimento di allargare il loro campo d'azione.

A titolo meramente esemplificativo, si segnala la preoccupante situazione di *Cerignola* (estorsioni, danneggiamenti, assalto a furgoni portavalori, ecc.) *San Severo* (traffico di stupefacenti), l'area del *basso Tavoliere, il salentino*, ecc.

In Puglia la *criminalità diffusa*, pur rappresentando un fenomeno ancora grave, presenta confortanti segni di rallentamento. Nel 1999 si registravano 21 furti o rapine non gravi ogni mille abitanti; nel 2003 essi erano scesi a 18,6 (media nazionale 23,7). Restano preoccupanti il numero dei delitti caratterizzati da *violenza* (12,5 ogni diecimila abitanti nel 2003) e soprattutto i dati sulla *criminalità minorile*, nel 2003 di ben otto punti sopra la media nazionale. Il valore dell'indice di *criminalità organizzata*, sebbene in aumento tra il 2002 ed il 2003 (da 106,9 a 117,5), ha subito una flessione negativa rispetto al valore rilevato nel 1999. Anche l'indice di *percezione delle famiglie del rischio criminalità* è in calo, dal 32,8% delle famiglie che percepivano il rischio si passa al 26,4%.

Analisi socio-economica

Il PIL della Puglia, nel periodo 1999 – 2003, subisce una fortissima battuta di arresto, passando dal quasi 5% del 1999 al -0,8% nel 2003, per poi passare nel 2004 ad una lieve ripresa (0,3%). Sul versante delle condizioni sociali e occupazionali, invece, la Puglia realizza una performance decisamente migliore: la percentuale di popolazione sotto la soglia

²⁸ Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento*, 2004 pag. 421

di povertà rimane la più bassa delle Regioni CONV per tutto il periodo di osservazione; la disoccupazione è tra le più basse delle Regioni CONV, segnando, tra l'altro il valore minimo in assoluto nel 2002 (13,5%); la quota dei lavoratori irregolari, infine, rimane segnatamente la più bassa per tutto il periodo di rilevazione con valori intorno al 20%.

Rispetto alla *capacità di attrazione di investimenti esteri*, invece, la Puglia registra un trend altalenante dal 1997 al 2004, evidenziando valori piuttosto bassi nelle annualità 1997, 1998, 1999 e 2003 e riportando dei picchi positivi nelle annualità 2000, 2002 e soprattutto 2004 (anno in cui risulta seconda solo alla Campania).

Per quanto riguarda la *capacità di attrazione di consumi turistici*, la Puglia registra la peggior performance rispetto al territorio CONV, attestandosi su valori nettamente inferiori alla media del Mezzogiorno, seppur evidenziando un trend tendenzialmente crescente lungo tutto il periodo di rilevazione (ad eccezione della flessione registrata nell'annualità 2001).

Rispetto al *tenore di vita*, infine, l'analisi dei due indicatori riportati nella Tabella 10 (reddito disponibile totale e consumi finali interni) evidenzia che la Puglia, rispetto alle annualità di rilevazione, registra uno dei livelli più bassi tra le Regioni del territorio CONV, assorbendo il 20% del totale misurato per il Mezzogiorno rispetto ai due indicatori selezionati.

► La Sicilia

Analisi criminale

In Sicilia, il consolidato interesse per gli affari, con i quali si finanziano i gruppi mafiosi e si mantengono gli affiliati e i loro familiari, ha indotto i vertici di Cosa Nostra – siano essi detenuti o latitanti – a compiere ogni sforzo per non turbare l'attuale precario equilibrio raggiunto. Con riferimento alle attività illecite perseguite, la mafia siciliana, pur mantenendo un interessamento al narcotraffico, ha manifestato una forte propensione ad un capillare inserimento nel mondo imprenditoriale, edile e commerciale, che gli ha consentito di controllare e gestire taluni lavori pubblici (nel territorio regionale) attraverso alterazioni della regolarità delle gare di appalto, l'esecuzione dei lavori per il tramite di imprese direttamente controllate e l'imposizione di forniture di materiali e servizi.²⁹

L'organizzazione criminale ha altresì attuato una sistematica attività estorsiva, esercitata nei vari settori dell'imprenditorialità, dagli appalti pubblici alle imprese commerciali, tanto di rilevanti dimensioni quanto di livello medio, senza peraltro trascurare le attività illecite tradizionali connesse al controllo del territorio. Oltre alle tradizionali aree del palermitano e del trapanese (ove la politica dell'inabissamento attuata dalla mafia non fa tuttora crescere gli indicatori di delittuosità) di sempre crescente interesse sembra il territorio della Sicilia orientale ove Cosa Nostra non tende al monopolio delle attività criminali ma sempre più si riserverebbe l'attività di infiltrazione negli appalti pubblici e il condizionamento di soggetti nel comparto economico e politico-amministrativo. Particolarmente difficile – anche limitandosi al semplice titolo esemplificativo – è il proporre priorità di intervento. Si potrebbe iniziare dal nisseno, ove la Stidda ha conservato grandi capacità organizzative, soprattutto a *Niscemi* e a *Gela*, unica autentica realtà industriale della provincia.

In Sicilia, anche per la citata **politica di inabissamento** operata dalla mafia, la *criminalità diffusa* è in sensibile decremento. I "reati meno gravi" che nel già nel 1999 rappresentavano

²⁹ Entrambe le osservazioni sono tratte da Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento*, 2004, pag 453

il 59,6% dei delitti (contro una media nazionale del 63,8) sono scesi nel 2003 al 51,6% (vedi tabella n. 15). I furti e le rapine meno gravi sono in Sicilia scesi costantemente sino a ridursi a 18 ogni mille abitanti (media nazionale 23,7). Anche l'indice di *criminalità violenta* è in calo (vedi tabella n. 17). Nel 1999 vi erano 16,3 delitti violenti ogni diecimila abitanti (media nazionale 13,4), nel 2003 invece si sono registrati appena 12,6 delitti violenti, addirittura sotto la media nazionale (13,9). Si rileva contestualmente una flessione negativa dell'indice di criminalità minorile: da una percentuale di minori denunciati pari al 3,1 nel 1999 passa al 2,5% nel 2003. In aumento è invece l'indice di *criminalità organizzata*: dal valore di 87,6 passa a 96,5 (vedi tabella n. 16). La percezione della sicurezza, comunque in diminuzione rispetto al 1999, non subisce una variazione negativa dello stesso ordine di grandezza delle altre Regioni Obiettivo CONV (vedi tabella n. 23).

Analisi socio-economica

Il tasso di crescita del PIL della regione Sicilia presenta un andamento altalenante, tuttavia in linea con i *trend* italiano e delle Regioni CONV.. L'andamento dell'indice di povertà, invece, denuncia una situazione sociale in costante peggioramento: a partire dal 2003, infatti, la Sicilia è la regione tra quelle dell'Ob. CONV che realizza i peggiori risultati con tassi via via crescenti fino a toccare il picco nel 2005 del 34,5% di popolazione sotto la soglia di povertà. Inoltre la disoccupazione rimane la più alta delle regioni Ob. CONV per tutto il periodo di osservazione (1995 – 2005), pur se, in linea con i *trend* nazionale e regionali, subisce una costante e forte flessione dal 1999 (24,5%) al 2005 (16,2%). Con riferimento, infine, al lavoro irregolare, è riscontrabile un andamento tendenzialmente crescente della quota di lavoratori irregolari, che passano dal 20,3% nel 1999 al 26% nel 2003 della forza lavoro regionale.

Per quanto riguarda la *capacità di attrazione di investimenti esteri*, la Sicilia registra un trend tendenzialmente costante dal 1997 al 2002, attestandosi su livelli piuttosto bassi, mentre evidenzia una lieve ripresa nelle annualità 2003 e 2004.

Rispetto alla *capacità di attrazione di consumi turistici*, la Sicilia, analogamente alla Regione Calabria, registra un trend piuttosto costante lungo tutto il periodo di rilevazione, attestandosi comunque su valori inferiori alla media del Mezzogiorno.

Per quanto concerne il *tenore di vita*, infine, dall'analisi dei due indicatori riportati nella tabella 10 (reddito disponibile totale e consumi finali interni) emerge che la Sicilia, rispetto alle annualità di rilevazione, registra uno dei livelli più alti tra le Regioni del territorio CONV, assorbendo il 24% del totale misurato per il Mezzogiorno rispetto ai due indicatori selezionati.

Da quanto sopra derivano almeno le seguenti conclusioni:

- L'azione pubblica di prevenzione della criminalità organizzata o al dilagare della criminalità diffusa in quelle aree ove esse sono presenti in modo invasivo, è fattore di sostegno allo sviluppo economico di tutte le Regioni del Mezzogiorno, anche di quelle ove tali fenomeni non sono più o non sono mai stati particolarmente preoccupanti, poiché il pregiudizio, con le sue inevitabili conseguenze anche economiche, tende ad estendersi a tutto il territorio meridionale.
- Un'analisi di contesto sul rapporto tra sicurezza e sviluppo economico, per essere oggi credibile, deve avere un carattere di forte *territorializzazione*, attecchendosi tale rapporto in modo estremamente difforme tra regione e regione.³⁰

³⁰ "Non solo le realtà economiche sono diverse, ma le stesse strategie criminali d'estorsione, infiltrazione, condizionamento del tessuto economico appaiono molto diverse. Il paradigma a suo tempo elaborato di un

- La politica di sicurezza deve essere ancor più integrata con le altre politiche di sviluppo regionale e ciò non solo perché essa contribuisce certamente al rafforzamento della coesione sociale e territoriale ma anche perché le scelte sulle politiche di sviluppo locale - con i connessi e consequenziali effetti sul mercato del lavoro, potenziamento infrastrutturale del territorio, credito e investimenti pubblici - influiscono sulle strategie criminali.
- Nella disamina del reciproco (e ormai scientificamente indiscusso) rapporto tra criminalità e mancato sviluppo occorre procedere con estrema cautela nell'utilizzare lo strumento, peraltro ineludibile, degli indici di criminalità. Tali indicatori, infatti, hanno senso solo se validati e resi coerenti da altri elementi di contesto. Per tale motivo, nel prosieguo della presente analisi, faremo spesso riferimento ad elementi statistici apparentemente non collegabili in modo diretto all'incremento di sicurezza sul territorio ma che consentono di escludere o di sostenere che il decrescere dei delitti sia riconducibile ad una scelta strategica della criminalità organizzata che potrebbe avere segno interpretativo diametralmente opposto a quello apparente.

Di seguito viene inoltre riportata una analisi, sempre regionalizzata, delle **condizioni degli immigrati** nel territorio di riferimento.³¹

Campania (incidenza stranieri sul totale della popolazione 2,4%)

A Napoli si concentra il numero più alto di immigrati (74.574 permessi di soggiorno rilasciati al 31.12.2005), seguita da Caserta (26.801), Salerno (22.718), Avellino (8.730) e Benevento (3.536)

La distribuzione delle provenienze continentali su base regionale fa registrare una prevalenza di immigrati provenienti dall'Europa con il 54,4% dei soggiornanti, di cui la maggior parte provenienti dall'Europa centro orientale (42,3% sul totale degli immigrati nella Regione), segue l'Africa con il 18%, l'Asia con il 16,9% e l'America con il 10,6% (di cui poco più della metà provenienti dall'America centro meridionale).

Gli immigrati in Campania costituiscono il 6,2% del totale degli occupati. I settori principali di attività sono il commercio, l'edilizia, l'agricoltura, i servizi alle imprese, l'industria tessile e i servizi alle famiglie.

Calabria (incidenza stranieri sul totale della popolazione 2,1%)

Il numero più alto di presenze immigrate si registra a Reggio Calabria (14.838 permessi di soggiorno rilasciati), seguita da Cosenza (9.581), Crotone (7.210), Catanzaro (7.664) e Vibo (3.306).

La distribuzione delle aree geografiche di provenienza fa registrare una prevalenza di immigrati europei (38,8%) dall'Europa dell'Est) seguiti dagli immigrati provenienti dall'Africa (30,6%), dall'Asia (15,3%) e dall'America (4,2%), di cui la maggior parte provenienti dall'America centro meridionale.

Gli immigrati in Calabria costituiscono il 6% degli occupati. I principali settori di impiego sono il commercio, l'agricoltura, le costruzioni, il lavoro nell'industria in senso stretto, gli alberghi e la ristorazione e i servizi alle imprese.

rapporto di correlazione lineare tra "sicurezza-sviluppo-occupazione" non è in grado oggi di rispondere con sufficiente approssimazione alle esigenze analitiche che la nuova situazione ci presenta. "Luca CELI, Forum on the prevention of organized crime "Misurare il crimine organizzato- L'esperienza delle regioni del Mezzogiorno" Bruxelles, 7 febbraio 2006.

³¹ I dati sono tratti da: Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, Roma, Ed. "Nuova Anterem", 2006

Puglia (incidenza stranieri sul totale della popolazione 1,5%)

A Bari si concentra il più alto numero di immigrati (28.136 permessi di soggiorno rilasciati), seguita da Foggia (12.304), Lecce (10.066), Taranto (5.005) e Brindisi (4.641).

La distribuzione delle aree geografiche di provenienza fa registrare una prevalenza di immigrati europei (60%) di cui la maggior parte provenienti dall'Europa dell'Est, seguiti dagli immigrati provenienti dall'Africa (23,8%), dall'Asia (10,5%) e dall'America (4,7%), di cui la maggior parte provenienti dall'America centro meridionale.

Gli immigrati in Puglia costituiscono il 5,4% degli occupati. I principali settori di impiego sono l'agricoltura, il lavoro nell'industria in senso stretto, il commercio, le costruzioni, gli alberghi e la ristorazione e i servizi alle imprese.

Sicilia (incidenza stranieri 1,8%)

A Palermo si concentra il più alto numero di immigrati (23.011 permessi di soggiorno rilasciati al 21.12.05), seguita da Catania (19.858), Messina (14.577), Ragusa (12.352), Trapani (7.192), Siracusa (4.921), Agrigento (4.648), Caltanissetta (2.394) e Enna (1.176).

La distribuzione delle aree geografiche di provenienza fa registrare una prevalenza di immigrati provenienti dall'Africa (43,3%), dall'Europa (26,7%) di cui la maggior parte provenienti dall'Europa dell'Est, dall'Asia (23,8%) e dall'America (6%), di cui la maggior parte provenienti dall'America centro meridionale.

Gli immigrati in Sicilia costituiscono il 5,5% degli occupati. I principali settori di impiego sono l'agricoltura, il commercio, il lavoro nell'industria in senso stretto, le costruzioni, gli alberghi e la ristorazione e i servizi alle imprese.

Per quanto concerne invece l'*integrazione degli immigrati nelle regioni Obiettivo Convergenza*, il Quarto Rapporto del CNEL sugli indici di integrazione in Italia (2006)³² colloca le Regioni CONV agli ultimi posti della graduatoria per quanto concerne l'inserimento degli immigrati nella società ospite. In particolare, la Sicilia, la Calabria e la Campania sono inserite nella fascia delle Regioni il cui potenziale di integrazione territoriale è classificato come "minimo"; la Puglia con un punteggio lievemente più alto si trova nella fascia immediatamente superiore delle Regioni a "basso" potenziale di integrazione.

Il punteggio è costruito sulla base di tre indici in grado di misurare il potenziale di integrazione su base territoriale: indice di polarizzazione (presenza, incidenza, incremento etc.) indice di stabilità sociale (disagio abitativo, scolarizzazione superiore, devianza, natalità etc.) e indice di inserimento lavorativo.

Campania. La peculiarità del contesto campano si caratterizza per la differenza netta che intercorre tra l'immigrazione urbana e quella periferico-rurale per quanto concerne le opportunità di inserimento lavorativo. I dati in controtendenza della Campania, rispetto al basso posizionamento nella graduatoria dell'integrazione degli immigrati, riguardano l'indicatore di devianza³³ che risulta nella fascia minima e l'indicatore di soggiorno stabile³⁴ che risulta nella fascia alta.

³² CNEL, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. IV Rapporto*, Roma, 2006.

³³ % di cittadini stranieri denunciati sul totale degli stranieri soggiornanti al 2003.

³⁴ Sono considerati motivi di inserimento stabile quelli che, anche a prescindere dalla durata formale del permesso di soggiorno, implicano più di altri un rapporto significativo con il territorio: lavoro, famiglia, studio, religione, residenza elettiva

Calabria. La Regione presenta alcuni dati in controtendenza rispetto ai bassi punteggi ottenuti dalla Regione in termini di integrazione degli immigrati sono: l'indicatore di incremento³⁵ (fascia alta); si tratta di un dato interessante considerato che la Calabria, sino a pochi anni fa era una Regione di sbarchi e di primo insediamento. Indicatori di lunga residenza,³⁶ di imprenditorialità e di fabbisogno relativo di manodopera straniera³⁷ (fascia media). Indicatore di disagio abitativo e di devianza (fascia minima).

Puglia. La Puglia è l'ultima Regione in fascia bassa, quindicesima nella graduatoria regionale per l'integrazione degli immigrati. Si colloca però nella fascia alta della graduatoria per quanto riguarda l'indicatore di permanenza³⁸, quello di lunga residenza, quello di scolarizzazione superiore;³⁹ nella fascia media per l'indicatore di soggiorno stabile, di ricongiungimento familiare, di natalità, di inserimento lavorativo e di impiego dipendente della forza lavoro⁴⁰. Note particolarmente dolenti dall'indicatore di disoccupazione complessiva⁴¹ e di disagio abitativo (fascia alta).

Sicilia. La Regione si presenta in fascia alta o massima rispetto a: indicatore di permanenza, soggiorno stabile, ricongiungimento familiare; e in fascia media per quanto riguarda l'indicatore di natalità. Estremamente negativa la situazione relativa all'indicatore di disoccupazione complessiva (fascia massima).

Il basso posizionamento delle Regioni CONV sembrerebbe più attribuibile al ritardo della situazione economica e alle carenze in termini di sviluppo, piuttosto che a deficit sul piano della qualità dell'accoglienza.

Il meridione, nonostante alcuni segnali in controtendenza, continua a costituire un territorio di ingresso e transito con basse potenzialità di inserimento sociale e lavorativo. Almeno per quanto riguarda l'immigrazione regolare.

In particolare, i principali ostacoli al processo di integrazioni sono costituiti da:

Immigrazione irregolare e lavoro nero.

La manodopera immigrata risulta particolarmente esposta al fenomeno del lavoro irregolare e del lavoro nero di cui è nota l'ampia diffusione nelle regioni meridionali, segnatamente in quelle dell'Obiettivo CONV, soprattutto nei settori produttivi a basso contenuto tecnologico e ad alta intensità di lavoro, quali l'agricoltura, l'edilizia, i servizi alla persona e i servizi turistico alberghieri. In quest'ambito, l'immigrazione clandestina appare ancora più soggetta a pratiche di sfruttamento (nel settore della raccolta agricola, ad esempio) in quanto la condizione di irregolarità viene sfruttata come arma di ricatto da alcuni datori di lavoro.. Al riguardo è opportuno segnalare il sostanziale ridimensionamento del fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare. Infatti, sono stati praticamente azzerati i flussi provenienti dall'Albania e dalla Turchia, diretti rispettivamente in Puglia e in Calabria; mentre, per quanto riguarda i flussi che insistono sulle coste siciliane (di origine

³⁵ Variazione % dei soggiornanti tra il 1993 e il 2003.

³⁶ % di stranieri soggiornanti da almeno 10 anni sul territorio.

³⁷ Stima del fabbisogno di manodopera sul totale del fabbisogno di manodopera stimato.

³⁸ % di minori stranieri residenti sul totale degli stranieri residenti.

³⁹ % stranieri iscritti alle scuole medie superiori sulla stima dei residenti stranieri 14-19enni per il totale

⁴⁰ % dei lavoratori stranieri dipendenti sul totale dei lavoratori stranieri.

⁴¹ Riguarda l'insieme dei disoccupati nella Regione e non solo quelli stranieri.

prevalentemente africana), si è passati dai 23.719 clandestini sbarcati nel 2002 ai 14.331 del 2003 fino ai 13.635 del 2004.

In ogni caso, non c'è dubbio che il lavoro sommerso o semi sommerso interessi anche le componenti regolari e urbane dell'immigrazione. Questa situazione è collegata, spesso, anche alla scarsa consapevolezza che i cittadini stranieri hanno riguardo l'insieme dei loro diritti in ambito lavorativo.

Inserimento lavorativo.

Gli immigrati, anche con un buon livello educativo, sono spesso confinati in determinate nicchie a bassa qualificazione del mercato del lavoro con scarse possibilità di mobilità sociale. Ciò conduce nel medio lungo periodo a una "dissipazione delle intelligenze" che ha effetti negativi sulle condizioni dello sviluppo locale e sul grado di coesione sociale. Inoltre, ricerche effettuate in questi anni dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro hanno dimostrato che gli immigrati sono soggetti a frequenti discriminazioni nel mercato del lavoro nazionale. Infine, le statistiche dell'INAIL dimostrano una più alta incidenza percentuale di infortuni sul lavoro da parte dei lavoratori stranieri rispetto alla popolazione locale.

Comunicazione.

La comunicazione pubblica e sociale verso la popolazione immigrata è ancora carente sul piano di iniziative verso target mirati finalizzate ad accrescere la consapevolezza nell'opinione pubblica dei vantaggi in termini di sviluppo sociale ed economico derivanti dalla presenza di cittadini immigrati; d'altro canto sono ancora residuali le iniziative di comunicazione verso gli stessi immigrati tese a veicolare informazioni sulla società d'accoglienza e sull'insieme dei servizi.

Altre problematiche: casa, educazione dei figli, salute.

La popolazione immigrata incontra notevoli difficoltà nel trovare una sistemazione adeguata per sé e per la propria famiglia; agli immigrati vengono applicati affitti più alti in media del 20/30% rispetto a quelli applicati alla popolazione locale.

Elementi di scenario.

Lo sviluppo socio-economico delle Regioni CONV risulta fortemente condizionato da alcuni degli elementi di contesto analizzati, quali l'andamento e la specializzazione della criminalità (diffusa e soprattutto organizzata), l'immigrazione clandestina, il lavoro irregolare, le forme dirette di aggressione al libero mercato, gli aspetti di illegalità di carattere ambientale che minano la possibilità di uno sviluppo ecosostenibile.

I mutamenti che hanno connotato le organizzazioni criminali delle Regioni CONV negli ultimi anni inducono a prevedere scenari possibili di trasformazione delle metodiche di controllo e pervasione di alcuni settori in espansione: fenomeno migratorio, contraffazione ed alterazione dei prodotti e sfruttamento del lavoro irregolare.

Appare altresì verosimile la trasformazione dei contesti e dei gruppi di criminalità extranazionale nei territori attualmente sotto il controllo esclusivo di organizzazioni nazionali. Non possono escludersi, a tal proposito, sistemi di adeguamento delle dinamiche di sfruttamento applicate dai contesti criminali organizzati sul territorio, che potranno sviluppare, secondo le necessità, forme di integrazione, connessione o conflitto tra organizzazioni criminali nazionali e straniere.

L'evoluzione che ha caratterizzato negli ultimi anni lo sviluppo della criminalità nelle Regioni CONV troverà conferma negli scenari futuri concernente la crescita del fenomeno migratorio, della contraffazione ed alterazione dei prodotti e nello sfruttamento del lavoro irregolare. Appare altresì non improbabile il progressivo radicamento (integrazione/connessione/conflitto) di forme di criminalità extranazionale in territori oggi controllati dalla criminalità nazionale.

Pertanto, il contrasto ai sodalizi criminali più strutturati – *cosa nostra*, *'ndrangheta*, *camorra e criminalità organizzata pugliese* – dovrà considerare il mutamento già rilevato nelle dinamiche criminali di controllo del territorio, di condizionamento di segmenti dell'economia imprenditoriale, di ingerenza negli appalti pubblici, di acquisizione e/o controllo di attività legali. Indice di tale mutamento è ravvisabile nel minor clamore dell'azione criminale registrato negli ultimi anni. "Oggi le organizzazioni criminali traggono forza non soltanto dalla loro potenzialità offensiva, ma anche dalla capacità di vedere esaltate le proprie caratteristiche dalla contiguità con centri di potere, così come i centri di potere affaristico-imprenditoriale ed economico-politico traggono spesso la loro forza anche dalla contiguità con le associazioni di tipo mafioso"⁴².

In relazione alla problematica della delittuosità connessa all'immigrazione clandestina in particolare, considerati gli ostacoli al processo di integrazione precedentemente illustrati (soprattutto in termini di *chance* di accesso al mercato del lavoro regolare) appare probabile un incremento della quota di stranieri coinvolti nel circuito illegale gestito dalle organizzazioni criminali. Tale quota continuerà ad essere alimentata dalla componente di immigrazione clandestina, in quanto risulta credibile che non sia destinata ad esaurirsi nel breve/medio periodo, considerato anche il prevedibile aumento del flusso migratorio proveniente dai paesi dell'Europa dell'Est conseguente all'allargamento dell'Unione. Pertanto, appare ancor più indispensabile predisporre, per tempo, ogni utile strumento di controllo e governo del fenomeno migratorio.

La tematica ambientale, infine, assumerà una rilevanza notevole in quanto le quattro regioni CONV, proprio a causa della tradizionale presenza criminale, continueranno a essere quelle più colpite da fenomeni illegali: lo smaltimento abusivo dei rifiuti, l'esistenza di discariche controllate dalla criminalità organizzata ed il ciclo illegale del cemento.

Una considerevole evoluzione dello scenario è data dal ricorso sempre minore al metodo dell'intimidazione violenta, al ricorso alle armi, all'aggressione cruenta che, in alcune aree territoriali, risulta sempre meno remunerativo rispetto alla pervasione profonda dei sistemi politico economici presenti sul territorio.

1.1.3. Stato dell'ambiente

L'analisi delle condizioni di contesto relativamente allo *stato dell'ambiente* riveste, analogamente a quello della *non discriminazione*, carattere complementare alle analisi precedenti, trattandosi di un aspetto fortemente connesso al tema della sicurezza e su quello della legalità.

⁴² Antonio Manganeli "Oltre il rischio della *sommersione*" in Dike n.6/2003 pag.18

La tutela dell'ambiente e la protezione dalle aggressioni criminali si pongono, infatti, in una posizione sinergica rispetto alla crescita economica, nell'ottica del principio dello **sviluppo sostenibile** enunciato nel Consiglio di Goteborg nel 2001.

L'interazione degli aspetti della sostenibilità ambientale con le politiche economiche, sociali è il principio posto alla base delle quattro priorità declinate nel 2001, laddove si richiede una gestione più responsabile delle risorse naturali sulla base del presupposto che la crescita economica debba andare di pari passo con l'utilizzo razionale del patrimonio naturale.

Pertanto, la componente ambientale è stata integrata e sviluppata nella strategia globale del Programma, orientando gli obiettivi specifici al rafforzamento delle sinergie tra tutela dell'ambiente e sviluppo e prevedendo specifiche operazioni, in particolare nel settore dei rifiuti, della gestione delle acque e degli altri beni naturali.

In particolare, nelle quattro regioni è interessante prendere in esame tre punti fondamentali: lo smaltimento illegale dei rifiuti, sia urbani che industriali, e l'esistenza di discariche abusive controllate dalla criminalità organizzata; il ciclo illegale del cemento, dall'utilizzo abusivo di cave per l'estrazione del materiale necessario per la produzione del calcestruzzo, alle costruzioni abusive di immobili, principalmente nelle aree di maggior pregio.

Per quanto attiene ai *rifiuti urbani raccolti per abitante* (in kg)⁴³, il confronto tra la serie storica nazionale e quella relativa all'Obiettivo CONV evidenzia un andamento crescente dei rifiuti urbani prodotti per abitante dal 1996 al 2004 (ultimo anno disponibile). Tuttavia, a fronte di oltre 535 kg di rifiuti urbani raccolti a livello nazionale, il dato si riduce fino a 487,6 con riferimento alle quattro Regioni CONV, e tra queste ai 469,6 kg della Regione Calabria. Si distingue la Regione Siciliana che presenta, dal 1996 al 2000, valori costantemente al di sopra della media nazionale e sostanzialmente in linea con la serie relativa all'Italia anche nelle annualità successive.

Tabella 28: Rifiuti urbani raccolti.

Territorio	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Italia	449,3	460,2	464,2	490,3	508,6	516,1	522,5	521,9	535,4
Mezzogiorno	436,6	440,1	424,1	457,9	460,3	463,1	469,4	478,9	491,6
Ob. Convergenza	428,9	428,2	410,7	452,1	449,5	452,5	462,5	473,6	487,6
- Campania	444,4	444,7	429,2	447,8	454,9	484,3	465,6	467,0	482,1
- Puglia	424,6	420,5	358,0	446,4	441,2	435,8	449,2	475,6	490,8
- Calabria	348,9	339,5	360,2	403,6	379,6	402,7	427,8	442,5	469,6
- Sicilia	497,7	508,3	495,4	510,7	522,2	487,3	507,3	509,3	508,0

Fonte: elaborazioni Istat su dati Apat

Di questi rifiuti, oltre 320 Kg per abitante risultano smaltiti nelle discariche autorizzate a livello nazionale, a fronte di una media per le Regioni CONV superiore ai 405 Kg, con punte di 484 Kg con riferimento alla Sicilia. Senza dubbio tali dati possono trovare una spiegazione nella diffusione della pratica del riciclaggio.

⁴³ Per rifiuti urbani si intende: rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui al punto precedente, assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità; rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli precedentemente descritti. L'indicatore è presente nel set degli indicatori strutturali per la valutazione degli obiettivi europei della strategia di Lisbona.

Tabella 29: Rifiuti urbani raccolti smaltiti in discarica per abitante

Territorio	2002	2003	2004
Italia	338,3	327,1	320,3
Mezzogiorno	399,0	409,3	402,7
Ob. Convergenza	406,3	404,5	405,8
- Campania	358,9	380,7	338,1
- Puglia	416,0	420,8	449,6
- Calabria	383,4	351,9	350,7
- Sicilia	466,9	464,7	484,8

Fonte: elaborazioni Istat su dati Apat

Tabella 30: Abusivismo nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa

Regione	N° Costruzioni
Campania	7.690
Sicilia	5.516
Puglia	4.958
Calabria	3.788

Fonte: Cresme, anno 2003

Come si evince dalle elaborazioni relative sia all'abusivismo edilizio sia alle infrazioni accertate dalle forze dell'ordine nel ciclo illegale del cemento (dalle cave illegali alle nuove costruzioni abusive), le quattro regioni Obiettivo CONV, interessate a tradizionale presenza mafiosa, sono quelle più colpite da questi fenomeni illegali.

Su un totale nazionale stimato di oltre 40mila costruzioni abusive, la Campania presenta il valore più elevato con 7.690 costruzioni abusive, seguita da Sicilia, Puglia e Calabria. Complessivamente, quindi, le Regioni CONV presentano il 55% delle costruzioni abusive nazionali.

Questi illeciti, tra l'altro, riguardano con una frequenza crescente le aree tutelate dal punto di vista naturalistico e paesaggistico.

Tabella 31: Le infrazioni nel ciclo del cemento - regioni a tradizionale presenza mafiosa - 2006

	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia	Ob. Conv.
Infrazioni accertate	1.166	610	1.003	667	3.446
% sul totale in Italia	16,6	8,7	14,3	9,5	49,0

Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle forze dell'ordine (2006)

1.1.4. Stato delle pari opportunità

Per quanto invece attiene lo "stato delle pari opportunità e non discriminazione", la condizione delle Regioni dell'Obiettivo CONV, e del Mezzogiorno in generale, presenta, come evidenziato esplicitamente nel testo del QSN, alcune caratteristiche specifiche che contribuiscono a definire ulteriormente il contesto.

La condizione femminile, analizzata dal punto di vista occupazionale, continua (come evidenziato dai risultati dell'indagine rappresentati nella tabella 29) a presentare divari elevati rispetto al dato maschile. A fronte di un tasso di disoccupazione maschile nazionale pari al 6,2%, la disoccupazione femminile presenta ben 3,9 punti percentuali in più, attestandosi sul 10,1%. Inoltre, nelle regioni CONV tale differenza raggiunge un gap di oltre 8 punti percentuali, con una disoccupazione femminile pari al 20,7% (la regione Siciliana è l'unica a superare i 21 punti percentuali, attestandosi sul 21,6%)⁴⁴. Osservando i dati relativi all'occupazione, a fronte di una differenza di genere a livello UE 25 di appena 15 punti percentuali, nell'obiettivo CONV il gap raggiunge i 32,5 punti percentuali con un picco nella Regione Puglia del 35,7%. Vale inoltre segnalare che, tra il tasso di occupazione femminile nazionale e quello delle quattro regioni CONV, la differenza è superiore ai 15 punti percentuali (45,3% contro 30,1%).

Questi dati vanno corredati da due ulteriori considerazioni: per la prima volta, nell'ultimo anno, l'occupazione femminile è cresciuta meno di quella maschile e, nel sud, continua a registrarsi il livello più elevato di disoccupazione femminile. Questi profili si integrano nel più ampio contesto socioeconomico delle Regioni CONV, in cui la capacità di offrire lavoro, e in particolare lavoro regolare, unita alla scarsa diffusione dei servizi di cura e alla persona, non fa che amplificare la condizione di disagio della componente femminile della forza lavoro.

Tabella 32: Tasso di disoccupazione per sesso

Territorio	Disoccupazione maschile 2005	Disoccupazione femminile 2005	Differenza maschi - femmine
UE 25	7,9	9,8	-1,9
Italia	6,2	10,1	-3,9
Mezzogiorno	11,4	19,6	-8,2
Ob Convergenza	12,3	20,7	-8,4
- Campania	11,9	20,8	-8,9
- Puglia	11,6	20,9	-9,3
- Calabria	12,2	18,2	-6
- Sicilia	13,4	21,6	-8,2

Fonte: elaborazione Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

⁴⁴ Cfr. ISTAT, Rapporto Annuale 2006.

Tabella 33: Tasso di occupazione per sesso

Territorio	Occupazione maschile 2005	Occupazione femminile 2005	Differenza maschi - femmine
UE 25	71,3	56,3	15,0
Italia	69,7	45,3	24,4
Mezzogiorno	61,9	30,1	31,8
Ob Convergenza	60,5	28,0	32,5
- Campania	60,6	27,9	32,7
- Puglia	62,5	26,8	35,7
- Calabria	58,4	30,8	27,6
- Sicilia	60,5	28,2	32,3

Fonte: elaborazione Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

La componente femminile risulta, pertanto, particolarmente esposta a fenomeni di marginalità e di esclusione che, in alcune aree del Mezzogiorno, hanno assunto una caratterizzazione allarmante tale da sfociare nei più gravi fenomeni di *prostituzione coatta, lavoro forzato e tratta a scopo di grave sfruttamento sessuale*.

La *prostituzione coatta* – di donne e minori – si sta estendendo in aree in precedenza poco coinvolte, come l'area di Battipaglia (prima il fenomeno era circoscritto ad alcune zone di Napoli e di Castel Volturno), di Metaponto, di Rossano Calabro/Corigliano e Crotone, Messina/Catania e Palermo.

Il *lavoro forzato* sembra emergere non più solo nel settore agricolo, ma anche in quello edile e manifatturiero (in particolare nelle piccole aziende a ridosso delle aree industriali delle principali città meridionali).

Per quanto riguarda il *traffico di donne e minori a scopo di grave sfruttamento sessuale* i dati in possesso del Dipartimento dei diritti e delle pari opportunità (DdPO) sono riferibili alle utenze che afferiscono ai servizi di protezione sociale, in base all'art. 18 del T.U. n. 286/98 e ammontano a circa 11.000 unità (per il periodo dal 2000 al 2006). A questi dati – la cui media annuale ammonta a circa 1800 unità – vanno aggiunti quelli del così detto "numero oscuro" che gli Istituti di ricerca più attendibili (in particolare Parsec di Roma) fanno ammontare a circa 38/45 mila unità (suddivisi in prostituzione di strada e prostituzione esercitata in case/appartamenti); di questi circa la metà tornano nei periodi invernali nei rispettivi paesi di origine (trattandosi di una prostituzione stagionale o temporale) o si spostano in altri paesi europei. Va da se che l'ammontare annuo della potenziale utenza di riferimento si aggira intorno alle 18/22 mila unità, distribuite per i due terzi nell'area centro-settentrionale del territorio nazionale e per un terzo nelle aree sud-insulari.

Un'altra condizione specifica di disagio e di svantaggio sociale delle componente femminile della popolazione è legata alla violenza intra ed extra familiare che colpisce sia le donne italiane che quelle immigrate.

Per quanto riguarda il traffico di donne e minori a scopo di grave sfruttamento sessuale i dati in possesso del Dipartimento dei diritti e delle pari opportunità (DdPO) sono riferibili alle utenze che afferiscono ai servizi di protezione sociale, in base all'art. 18 del T.U. n. 286/98 e

ammontano a circa 11.000 unità (per il periodo dal 2000 al 2006). A questi dati – la cui media annuale ammonta a circa 1800 unità – vanno aggiunti quelli del così detto “numero oscuro” che gli Istituti di ricerca più attendibili (in particolare Parsec di Roma) fanno ammontare a circa 38/45 mila unità (suddivisi in prostituzione di strada e prostituzione esercitata in case/appartamenti); di questi circa la metà tornano nei periodi invernali nei rispettivi paesi di origine (trattandosi di una prostituzione stagionale o temporale) o si spostano in altri paesi europei. Va da se che l’ammontare annuo della potenziale utenza di riferimento si aggira intorno alle 18/22 mila unità, distribuite per i due terzi nell’area centro-settentrionale del territorio nazionale e per un terzo nelle aree sud-insulari.

Infine, un’ulteriore specifica condizione di disagio e di svantaggio della componente femminile della popolazione è legata al fenomeno della violenza *intra* ed *extra* familiare. Riguardo l’entità del fenomeno, l’ISTAT (dati rilevazione febbraio 2007) stima che il fenomeno interessi circa 6,7 milioni di donne di età compresa tra i 16 e i 70 anni. Solo nell’ultimo anno (2006) le vittime stimate ammontano a circa 1,15 milioni. Occorre precisare che trattasi appunto di stime e non di dati puntuali in quanto nella quasi totalità dei casi le violenze non sono denunciate; quelle perpetrate da soggetti terzi rispetto al partner della vittima non vengono denunciate nel 96% dei casi, mentre quelle perpetrate dal partner non vengono denunciate nel 93% dei casi. La violenza sessuale più grave, cioè lo stupro viene operato nel 69,7% da partner, nel 17% da un conoscente e nel 6% da estranei e la mancanza denuncia arriva al 91,6%. I dati del Numero verde anti-violenza, attivato dal Ddpo, ed operativo dall’8 maggio c.a., confermano la gravità del fenomeno, poichè in soli due mesi (cioè fino al 30 giugno) le chiamate che denunciano le violenze ammontano a 13 mila casi.

Il contesto delle Regioni Ob. Convergenza è caratterizzato anche dalla presenza di un consistente flusso migratorio (spesso di natura clandestina) che interessa prevalentemente le coste di Sicilia, Calabria e Puglia come porte di accesso al territorio nazionale per poi diramarsi nel resto del meridione (come la Basilicata, la Campania e la Sardegna, anche se in misura minore) e del territorio nazionale in generale. La condizione dell’immigrato è particolarmente esposta a fenomeni di emarginazione e al fenomeno del reclutamento da parte della criminalità organizzata, con una specifica esposizione al lavoro nero, anche nell’accezione di lavoro forzato, allo sfruttamento sessuale di maschi adulti e dei minori, alla tratta e alla prostituzione coatta. Per quanto riguarda, in particolare, il *lavoro paraschiavistico*, intendendo con questo concetto quella parte più sfruttata del lavoro nero, laddove il rapporto è basato sulla coercizione (mentre nel rapporto al nero il lavoratore può recedere dal rapporto medesimo); coercizione esercitata con il ritiro dei documenti (il passaporto e quelli di soggiorno, quando sono presenti), con le retribuzioni minime (al di sotto della soglia di povertà) e imponendo il lungo orario giornaliero e riposi settimanali minimi o assenti; in pratica, emerge, per componenti significative dei lavoratori immigrati, la disapplicazione dei contratti collettivi e la conseguente mancata tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Infatti, l’ISTAT stima che il lavoro nero interessi circa 4 milioni di persone, tra cui circa 600/700 mila immigrati ed immigrate. Da tale cifra non è ancora possibile isolare la componente di popolazione immigrata soggetta a forme più gravi di sfruttamento basate sulla coercizione attuata mediante: la sottrazione dei documenti (il passaporto e quelli di soggiorno, quando sono presenti); l’imposizione di orari di lavoro giornalieri prolungati a fronte di retribuzioni minime ed assenza di riposi settimanali. Secondo i risultati di una ricerca condotta dall’Ires-Cgil, ammonterebbe a circa 50 mila il numero degli immigrati coinvolti in tali forme di sfruttamento, ossia circa la metà degli stranieri che ogni anno

attraversano le frontiere in maniera irregolare. Il mancato rispetto delle norme a tutela della salute o incolumità dei lavoratori può, in casi estremi, essere causa di morte o di gravi casi di invalidità; da ciò deriva ancor più l'esigenza di azioni dirette a contrastare l'economia sommersa (e di conseguenza quella para-schiavistica) e a garantire la tutela del lavoro regolare. Queste situazioni si rilevano anche all'interno di quei luoghi di lavoro, come emerge dai dati attualmente disponibili, è il contesto in cui si registra il maggior numero di segnalazioni di discriminazioni razziali. La disparità di trattamento e le discriminazioni di cui sono vittime gli immigrati, a varia intensità di sfruttamento, si manifestano soprattutto nell'essere bersaglio di pratiche di *mobbing* (23,2%), nella difficoltà di accesso al mercato del lavoro (21,7%) e in relazione alle condizioni lavorative (20,3%)⁴⁵.

Lo stato dei servizi socio-assistenziali e di protezione sociale che vengono forniti a livello regionale alla popolazione immigrata lamenta alcune lacune che espongono questo specifico target della popolazione a rischi crescente di emarginazione ed esclusione, fattori questi che possono rappresentare le porte più prossime verso fenomeni di caduta nel mondo della illegalità.

⁴⁵ Casi segnalati al Contact Center dell'UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali istituito presso il Dipartimento per i diritti e le pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e riportati nel Rapporto 2006,.

1.2. SWOT

<p><u>Punti di Forza</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ forti segnali di resistenza endogena alla pervasività criminale ▪ aumento della partecipazione alle associazioni antiracket e antiusura ▪ diminuzione della percezione di insicurezza in alcuni contesti regionali specifici (Sicilia e Calabria) ▪ aumento della cooperazione tra forze dell'ordine ▪ interconnessione delle sale operative realizzata dalla programmazione 2000/2006 ▪ capillare distribuzione sul territorio delle Forze di Polizia ▪ disponibilità di beni confiscati alla criminalità da parte delle Forze dell'Ordine 	<p><u>Punti di debolezza</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ presenza della criminalità organizzata nei settori chiave delle economie delle regioni CONV ▪ aumento della percezione di insicurezza in alcuni contesti regionali specifici (Campania e Puglia) ▪ criminalità diffusa tende a divenire sempre più un fenomeno tipicamente urbano ▪ elevato numero di comuni sciolti per mafia ▪ infiltrazione della criminalità organizzata nelle procedure per l'affidamento di opere e servizi pubblici e nel c.d. "ciclo del cemento" ▪ diffusione del lavoro non regolare, specialmente nei settori economici a più alta pressione criminale ▪ limitata capacità di attrarre risorse (turismo, investimenti diretti esteri, etc) a causa dell'immagine e della percezione di sicurezza di cui le regioni CONV godono a livello nazionale e internazionale ▪ diffusione del fenomeno del "pizzo" e dell'usura in settori chiave dell'economia siciliana (es. turismo) ▪ giacenza media elevata dei procedimenti penali presso le Corti d'Appello e limitata capacità di assorbimento da parte delle stesse ▪ basso livello di fiducia nei confronti dell'operato dell'autorità giudiziaria penale e civile ▪ eccessiva burocratizzazione della PA ▪ livello del PIL pro-capite delle Regioni CONV ampiamente al di sotto del valore medio nazionale ▪ basso livello quali/quantitativo dei servizi minimi essenziali ▪ difficoltà di accesso al credito per le PMI
<p><u>Opportunità</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aumento della partecipazione della società civile all'associazionismo e al volontariato ▪ implementazione della normativa di settore a livello regionale e provinciale ▪ miglioramento del livello di cooperazione istituzionale tra le Regioni CONV ▪ crescente rilevanza delle politiche di sicurezza in ambito UE, anche mediante accordi di cooperazione di polizia ▪ implementazione della politica attiva del lavoro e delle politiche per l'occupazione a livello nazionale ed europeo ▪ impatto occupazionale dello sviluppo delle ICTs ▪ accesso ad un vasto mercato internazionale da parte delle economie locali anche grazie al processo di allargamento ▪ rafforzamento iniziative di cooperazione giudiziaria internazionale in ambito civile e penale 	<p><u>Minacce</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ condizioni di impoverimento delle popolazioni delle regioni CONV ▪ espansione delle aree a rischio di degrado a causa di fenomeni socio-economici e naturali, con particolare riferimento alla disponibilità delle risorse primarie ▪ pervasività dei fenomeni criminali connessi all'aumento del flusso migratorio ▪ flussi in uscita del capitale umano specializzato ("brain drain") ▪ declino della situazione economica ▪ carenza di infrastrutture e servizi per le imprese, di un sistema di trasporti efficiente ▪ vulnerabilità del territorio nei confronti della criminalità organizzata in settori economici specifici (contraffazione, lavoro irregolare)

Il territorio delle Regioni CONV e, ancor più quelli del Mezzogiorno italiano che non ne fanno parte, sembrano manifestare forti segnali di resistenza endogena alla pervasività criminale. In particolare la criminalità diffusa tende a divenire sempre più un fenomeno tipicamente urbano, anche se non esclusivamente metropolitano. Nel 1999 il 49,6% dei reati era denunciato nei capoluoghi di provincia con più di 250 mila abitanti, nel 2005 la quota è scesa al 47,6%, che rappresenta tuttavia una percentuale ragguardevole.

Il fatto che permanga una forte concentrazione dei reati (soprattutto proditori) nelle grandi aree urbane consente di concentrare una strategia specifica di contrasto in segmenti territoriali complessivamente limitati. Nella sola Napoli, ad esempio, si compiono il 5,2% del totale nazionale dei crimini, nella sola Bari si arriva al 2,5%. Un'azione pubblica che riuscisse a contenere in queste aree il fenomeno criminale, determinerebbe risultati importanti a livello generale.

La **società civile** appare fortemente coinvolta in questa azione di resistenza endogena. Ciò appare evidente nella crescita complessiva della capacità di sviluppo dei servizi sociali. Le persone che hanno partecipato a riunioni di volontariato, di associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace o hanno svolto attività gratuita per associazioni di volontariato sono significativamente aumentate nelle Regioni del nostro Mezzogiorno, passando dal 6,2% del 1999 al 7,2% del 2005. In particolare la Campania, che col suo 4,8% rappresentava una delle isole meno felici per l'impegno civile, ha nel tempo manifestato il maggiore progresso. A tale risultato hanno contribuito certamente anche le associazioni antiracket e antiusura che, spesso su base volontaristica e privata, hanno ottenuto, anche con il sostegno del Ministero dell'Interno per il tramite dei Prefetti, risultati estremamente confortanti in termini di sensibilizzazione e di sostegno alle vittime.

Le istituzioni hanno posto, negli ultimi anni, un grande impegno nell'operare la **confisca dei beni immobili** alla criminalità organizzata. Tali beni sono dislocati per l'81% nell'Italia meridionale e, in particolare, per il 50% in Sicilia, per il 15% in Calabria, il 14% in Campania e il 7% in Puglia. Dal 1983 al 2005, i beni immobili confiscati sono stati in totale 6556, di cui 2962 già destinati. Si tratta di una considerevole risorsa economica che ha una duplice valenza: quella emblematica di restituzione alla comunità di beni frutto di attività illecite e quella economicamente sostanziale di reintroduzione nel mercato legale di risorse di provenienza illegale, con possibili benefici anche per i livelli occupazionali locali. Tuttavia, tale opportunità va perseguita con fermezza perché le organizzazioni criminose controinteressate sono consapevoli del significato che avrebbe un fallimento dello Stato in questo settore che ha suscitato e suscita molte aspettative. Le confische hanno subito un rallentamento e, nel 2005, sono state appena 161.

Un altro elemento che risulta peculiare, per quanto attiene alla diffusione e alla dimensione del fenomeno, alle quattro Regioni CONV è quello dell'**abusivismo edilizio**, che qui rileva per le sue evidenti connessioni con la criminalità organizzata e con la sua specializzazione in questo settore. Secondo Legambiente⁴⁶ si deve registrare per il 2006 "la realizzazione di oltre 40mila costruzioni abusive e il prezzo più alto lo pagano ancora una volta le quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Calabria, Campania, Sicilia e Puglia) dove si concentra il 55% delle nuove costruzioni abusive. Guardando i dati in valore assoluto, il primato di questa particolare classifica spetta alla Campania con 7.690 costruzioni abusive, seguita da Sicilia (5.516), Puglia (4.958) e Calabria (3.788)."

⁴⁶ Legambiente, Rapporto Ecosistema urbano, 2007.

La **percezione di insicurezza**, intesa come percezione delle famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono, è in calo nelle regioni già Obiettivo 1, passando dal 33,7% del 1999 al 30,9 del 2005 (media nazionale 29,2). Il risultato è particolarmente positivo in Sicilia (23%) e soprattutto in Calabria (15,7). Abbastanza preoccupati risultano invece gli abitanti della Puglia (29,7) mentre la situazione è assolutamente negativa in Campania (52,6% e sostanzialmente agli stessi livelli del 1999). Il dato complessivo, pur lievemente migliorando nel lungo periodo, ha un andamento non lineare e può presentare forti condizionamenti a seguito di politiche nazionali o locali di sicurezza non adeguatamente esplicitate dai media (ad esempio, il recente indulto). Il crescere di fiducia da parte della cittadinanza va pertanto consolidato nel tempo, con politiche mirate.

Si palesa più agevole affrontare la tematica della sicurezza per lo sviluppo in modo **più integrato del passato**. Oggi, infatti, in Italia 10 Regioni e una Provincia autonoma hanno una normativa organica di settore e pressoché tutte le Regioni hanno leggi incidenti sul piano della prevenzione sociale e della sicurezza urbana, riversandovi risorse finanziarie crescenti. Peraltro, è stato osservato che resta da capire quanta ricerca di visibilità regionale vi sia in questa legislazione, in una situazione nelle quali le Regioni non sembrano aver deciso ancora il punto di arrivo delle politiche di azione e di costruzione di una propria cultura amministrativa sull'argomento.⁴⁷

Recenti incontri internazionali cofinanziati dalla Commissione Europea nell'ambito del **Programma AGIS**, hanno posto in rilievo in quale misura vi sia in Europa, in particolar modo nei Paesi di recente e recentissima adesione, un fabbisogno di tecnologie mirate al controllo del territorio, alla permeabilità delle frontiere e a garantire quel livello minimo di sicurezza necessario a non far considerare questo fattore tra quelli che disincentivano la localizzazione di imprese straniere nei singoli Paesi. Sono in corso contatti per mettere "a fattor comune" tale esigenza, raggiungendo non solo l'obiettivo più immediato di ottenere un minor costo e sistemi potenzialmente dialoganti ma soprattutto quello di stimolare la ricerca scientifica europea, specialmente quella di emanazione dei grandi gruppi privati, a considerare vantaggiosa l'innovazione tecnologica nello specifico settore. Tale interesse rappresenta una grande opportunità per un effettivo futuro potenziamento, anche in considerazione da quanto previsto dal 7° **Programma Quadro Europeo**.⁴⁸

Negli ultimi due anni in Italia è aumentata, dal 53 al 58%, la quantità di servizi pubblici completamente disponibili on line. Ma nella classifica tra gli stati europei, relativa a 20 servizi pubblici di base (entrate fiscali, ricerca del lavoro, cambi di residenza, servizi sanitari, registrazione di nuove imprese, ecc.) – secondo l'ultimo Rapporto⁴⁹ sull'*e-government* commissionato dalla Commissione Europea – la posizione del nostro paese è scesa dal 9° al 12° posto. La situazione è ancora più bloccata nel settore imprenditoriale: per avviare un'attività occorrono, in media, 68 autorizzazioni di 19 uffici diversi.⁵⁰ L'eccesso di

⁴⁷ Cfr. Baghero-Izzi Le legislazioni regionali, in "La sicurezza urbana", Il Mulino editore, pag.246.

⁴⁸ Il 7° Programma Quadro Europeo, che sarà attuato dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, è lo strumento comunitario che completa ed attua gli sforzi degli Stati membri e dell'industria europea nel settore della ricerca scientifica e tecnologica. Una delle sue principali novità è l'individuazione di un obiettivo "di sviluppare le tecnologie e le conoscenze che consentiranno di costruire le capacità necessarie ad assicurare la sicurezza dei cittadini dalle minacce quali (...) la criminalità"

⁴⁹ Rapporto della società di consulenza Capgemini.

⁵⁰ Fonte Confederazione Nazionale Artigianato e Confindustria.

burocrazia è un vantaggio per la criminalità organizzata, che in taluni ambienti e contesti geografici è spesso in grado di porsi come intermediario, e un grande svantaggio per la legalità che invece necessita, per esprimersi compiutamente, di un rapporto trasparente tra utente e pubblica amministrazione.

Secondo un'autorevole valutazione⁵¹, nel 2005 in Italia il 13,4% (pari a 3,260 milioni di unità) delle unità di lavoro totali sarebbe rappresentato **da lavoro non regolare**. Nel Mezzogiorno risulterebbe irregolare quasi un lavoratore su quattro (23%) mentre nel resto d'Italia la percentuale sarebbe "appena" del 10%. In termini assoluti, vi sarebbero 1,54 milioni di unità di lavoro irregolari nel Mezzogiorno e 1,76 milioni di unità nel Centro-Nord. A livello regionale, la quota più elevata di unità di lavoro irregolari su quelle totali si riscontra in Calabria, dove, nel 2005, più del 30% sono irregolari. In Sicilia la percentuale sarebbe del 27%, in Campania del 22,3 e in Puglia di poco superiore al 20%.

Anche se non sempre sussiste un rapporto diretto con la criminalità organizzata, il lavoro irregolare è uno strumento fondamentale per un'economia basata sull'illegalità. Il suo persistere a questi livelli costituisce pertanto una minaccia non secondaria per la sicurezza in Regioni aggredite dal fenomeno malavitoso.

In **ambito turistico**, il meridione italiano è un classico paradosso. Risulta apprezzato in tutto il mondo come un luogo di grande interesse paesaggistico, culturale e gastronomico. Tuttavia, dei quasi 240 milioni di turisti internazionali che hanno visitato il mediterraneo nel 2003, solo il 2,6% si è recato nel mezzogiorno italiano. Nel 2005, secondo l'Istat, la quota di presenze straniere nelle varie strutture ricettive del Sud è arrivata appena il 13,4 per cento (concentrata peraltro quasi tutta in poche aree attraenti) contro il 44% del nord-est, il 27,6% del centro e il 15% del nord-est. Ma la scarsa attrattività è anche sul mercato interno: secondo lo stesso Rapporto, solo il 18% dei residenti nelle altre regioni italiane va in vacanza al sud. I motivi sono molteplici (scarsa facilità di accesso per carenze viarie, portuali e, soprattutto, aeroportuali, poche infrastrutture di ricettività, insufficiente qualità dell'offerta, ecc) ma ha un "peso enorme la criminalità che, oltre al pizzo, impone ad alberghi e villaggi le assunzioni di personale o le ditte di fornitori, di qualità spesso carente proprio per lucrare di più" con effetti negativi diretti sull'immagine del Mezzogiorno e, quindi, sul livello di investimenti diretti, sul turismo e sulle esportazioni di alcune tipologie di prodotti.

La contraffazione di merci e prodotti industriali, sia localmente sia mediante importazione, diviene sempre più caratteristica del mercato illegale delle Regioni CONV. In verità, tale fenomeno si inserisce in un trend internazionale. Secondo la World Trade Organization il commercio della contraffazione e della pirateria corrisponde al 10% del commercio mondiale e interessa ormai quasi tutti i settori industriali. La Commissione europea è invece orientata a valutare l'ammontare di contraffazione poco sotto al 7% e menziona un valore tra i 200 e i 300 miliardi di euro. Per quanto concerne l'Italia, nel 2003, secondo indagini svolte da alcune associazioni di categoria, il volume d'affari della contraffazione viene quantificato da 3,5 a 7 mld di euro. Di questi il 60% si riferisce a prodotti d'abbigliamento e di moda (tessile, pelletteria, calzature), il resto a orologeria, beni di consumo, componentistica, audiovisivo, software. In Italia il falso ha determinato una perdita di 40.000 posti di lavoro negli ultimi 10 anni, con un mancato introito fiscale, pari: all'8,24% del gettito IRPEF e al 21,3% del gettito IVA. Per quanto concerne la geografia nazionale di questa industria, oltre all'hinterland milanese e alla provincia di Prato, le aree maggiormente interessate alla

⁵¹ SVIMEZ, Rapporto 2006, pag. 329

produzione di merci contraffatte sono concentrate nel napoletano (con particolare riferimento ai "quartieri spagnoli" ed alle zone di Ottaviano, S. Giuseppe Vesuviano e Terzigno),

Sarebbero quasi tre milioni – secondo una recente indagine Istat che ha avuto ampia eco sulla stampa⁵² – le famiglie italiane che vivono in **condizioni di povertà**. Un italiano su due al Sud è povero e il divario aumenta. In Sicilia, per esempio, il 50,59% delle famiglie non riesce a sostenere spese impreviste. Vi sono dati allarmanti anche riferiti all'acquisto di generi alimentari: il 9,8% degli abitanti della Puglia, ad esempio, sostiene di aver avuto difficoltà di approvvigionamento.

Noi non riteniamo che le condizioni di povertà abbiano, almeno nel nostro Paese, natura criminogena. E ciò principalmente perché i poveri si identificano sovente con i segmenti più anziani o con le categorie più deboli della società o, quando ciò non avviene, si tratta spesso di povertà indotta dal mercato organizzato del crimine (diffusione della tossicodipendenza, tratta di esseri umani, ecc.). La povertà, almeno in molte aree delle Regioni CONV, è semmai un effetto della pervasività di detti contesti sociali alla criminalità, anche se ha, ovviamente, molte altre importanti concause. Essa rappresenta certamente una minaccia perché, utilizzata cinicamente, rappresenta un alibi per l'espandersi e il consolidarsi su determinati territorio di forme varie di illegalità, addossando a indefinite e lontane *istituzioni* responsabilità che trovano invece origine principalmente negli interessi economici della criminalità organizzata.

1.3. Conclusioni dell'analisi socio-economica

La diagnosi condotta nell'analisi di contesto (par. 1.1) offre una rappresentazione, attraverso indicatori di carattere criminale e socio-economico, delle Regioni CONV in cui è possibile delineare alcuni elementi comuni caratterizzati da condizioni di particolare criticità e/o complessità riferiti alle condizioni di legalità e sicurezza dei territori interessati. In particolare, i principali elementi che caratterizzano il contesto economico e sociale delle regioni in esame sono:

- *quadro macroeconomico*: si rilevano tassi di crescita del PIL che si attestano su livelli mediamente superiori rispetto alla media italiana, eccezion fatta per la Regione Puglia. L'analisi del PIL pro capite in valore assoluto riflette, tuttavia, una persistente situazione di ritardo delle quattro regioni CONV rispetto alle medie dell'Italia e dell'UE-25.
- *mercato del lavoro*: la situazione occupazionale nelle Regioni CONV presenta caratteri di criticità sia sotto il profilo dei tassi di disoccupazione (valori superiori sia alla media nazionale che UE-25) sia sotto quello dei tassi di attività, costantemente al di sotto del dato nazionale ed europeo. Si rilevano valori preoccupanti anche sotto il profilo del lavoro irregolare e rispetto a fenomeni più gravi di sfruttamento di alcune categorie deboli, all'interno di un sistema controllato direttamente da organizzazioni criminali. Esaminando a tal proposito le Unità di Lavoro non regolari, i dati evidenziano una situazione di sofferenza generalizzata ma particolarmente diffusa nelle regioni Calabria e Sicilia (valori sensibilmente superiori alla media nazionale);
- *infiltrazioni criminali nella PA*: la presenza di criminalità in diverse forme all'interno degli organi delle PA locali determina effetti che pregiudicano il corretto godimento dei diritti da parte dei cittadini e delle imprese in alcuni ambiti specifici come: gli appalti

⁵² Tra le molte testate, vedi il Messaggero "Metà Italia vive con 1.800 euro al mese", 29 dicembre 2006, pag.12

- pubblici, la fornitura di beni e servizi e la distribuzione dei beni e servizi primari alla comunità /es. acqua, luce, assistenza sanitaria, etc.);
- *attrattività territoriale e turistica*: relativamente al primo profilo, la capacità di attrazione degli investimenti esteri nelle regioni in esame evidenzia una situazione di grave ritardo dell'Obiettivo CONV rispetto al resto del Paese; relativamente alla capacità di attrazione dei consumi turistici, che si attesta sempre su valori inferiori rispetto alla media italiana (specialmente per Puglia e Sicilia) si sottolinea come il contesto criminale radicato in tali territori limiti le possibilità di sviluppo del settore oltre a pregiudicare l'interesse di potenziali investitori sul territorio e ciò nonostante la sua naturale vocazione turistica. Un altro elemento che contribuisce a determinare il *valore* dei territori è rappresentato dalla qualità della vita dei cittadini: i dati relativi al tenore di vita dei residenti (notoriamente al di sotto della media nazionale), unitamente agli elevati valori fatti registrare dagli indici di povertà regionale rappresentano due aspetti che oltre a caratterizzare in modo critico la condizione del cittadino alimentano la percezione non positiva dei territori da parte di potenziali investitori e/o visitatori;
 - *ambiente e abusivismo edilizio*: lo stato dell'ambiente nelle Regioni CONV testimonia come l'evoluzione della criminalità verso questo settore abbia un impatto negativo sia relativamente alla gestione e smaltimento dei rifiuti che all'abusivismo edilizio e al ciclo del cemento. Analizzando, ad esempio, i dati relativi ai rifiuti urbani raccolti, il dato relativo alle quattro Regioni, eccezion fatta per la Sicilia, è costantemente al di sotto della media nazionale mentre il quantitativo dei rifiuti urbani smaltiti in discarica nelle medesime regioni è notevolmente superiore rispetto al resto d'Italia. Questi dati, unitamente a quelli sull'abusivismo e sulle infiltrazioni nel ciclo del cemento testimoniano come la criminalità organizzata si sia via via specializzata in questi settori;
 - *contesto urbano*: la situazione di degrado urbano misurata attraverso alcuni indicatori che rilevano la possibilità di accesso a determinati servizi (es. gas metano, acqua, servizio elettrico, ma anche farmacie, pronto soccorso, stazioni di polizia e carabinieri, scuole) pone le condizioni per il diffondersi di situazioni di marginalità che rappresentano terreno fertile per la proliferazione della criminalità organizzata;
 - *commercio*: il problema del racket e dell'usura pregiudica lo sviluppo delle attività economiche attraverso un circuito legale e rappresenta una fonte di arricchimento costante per la criminalità organizzata.

1.4. Lezioni del periodo di programmazione 2000-2006

1.4.1 Risultati e insegnamenti

L'esperienza maturata nel corso dell'attuale periodo di programmazione se da una parte consente di rilevare un generale raggiungimento di risultati apprezzabili su diversi versanti delle tematiche della sicurezza e diffusione della legalità, dall'altra permette di individuare degli elementi critici su cui approfondire la riflessione al fine di ottimizzare le attività programmatiche per il ciclo di programmazione 2007-2013.

Le analisi condotte nell'ambito del processo valutativo confermano, infatti, che il cammino intrapreso nel 2000-2006 può essere riproposto, ma allo stesso tempo è necessario introdurre degli elementi di "discontinuità" che lo proiettino in un quadro olistico, secondo una concezione ampia e condivisa di "Sicurezza" in cui, nel rispetto delle competenze attribuite

in via esclusiva dalla Carta Costituzionale all'Autorità Nazionale di P.S., confluiscono e si integrano i profili di Sicurezza primaria e complementare, di Legalità e di trasparenza amministrativa.

Alla luce di tali considerazioni e sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'attività di Valutazione in Itinere ed Intermedia del PON Sicurezza, il programmatore, nel disegnare la strategia di sviluppo per il nuovo periodo di programmazione, ha individuato una serie di elementi che proprio per il loro carattere di relativa discontinuità rispetto al 2000-2006 rappresentano ulteriori sfide da cogliere. Tali elementi possono essere così sintetizzati:

- un approccio fortemente trasversale e partenariale nella programmazione del PON sin dalle fasi iniziali, che permetta di declinare, a partire dalla loro concezione, i progetti finalizzati allo sviluppo in una logica di "sicurezza", legalità e trasparenza;
- una maggiore centralità strategica e programmatica al tema della "diffusione della legalità", anche in termini di adeguatezza delle risorse stanziare, snellimento delle procedure attuative e attivazione di solidi partenariati;
- un forte impegno richiesto alle Amministrazioni Regionali per la piena attuazione della Sicurezza integrata, con una più efficace integrazione tra azioni promosse dal PON e progettualità finanziata a livello dei Programmi Operativi Regionali;
- un rafforzamento della cultura della legalità e del rispetto delle regole da perseguire attraverso uno sforzo comune e coordinato da parte delle Istituzioni e delle parti socio-economiche, che dovrebbe trovare nel Ministero dell'Interno, per l'ampiezza delle competenze istituzionali e per la presenza sul territorio attraverso i Prefetti, il soggetto catalizzatore.

Tra le possibili priorità di azione, una delle più rilevanti e condivise dai partner e gli *stakeholder* è quella relativa alla tutela della legalità negli investimenti pubblici. Essa dovrà essere attuata nel corso del 2007-2013 attraverso un approccio "repressivo / investigativo" (esercitato dalle FdO e, in particolare, dalla DIA) che vada di pari passo con adeguate modalità di prevenzione:

- Istituzionalizzazione delle modalità di valutazione ex ante dell'impatto potenziale degli investimenti pubblici sulla legalità e la sicurezza (Approccio mainstreamed sulla Sicurezza, analogamente a quanto avviene per Ambiente e Pari Opportunità, quindi strumenti analoghi alla VIA e alla VISPO per prefigurare le potenziali ricadute dei progetti di investimento sin dalla loro concezione);
- Elaborazione e messa a disposizione delle Amministrazioni pubbliche di strumenti trasversali preventivi (come ad esempio i Protocolli di Legalità realizzati con APQ della Sicilia, superando la dimensione "locale" e riportando su un orizzonte comune le diverse esperienze maturate);
- Integrazione delle Banche dati tematiche, gestite dai diversi soggetti competenti, per favorire l'interscambio di informazioni necessarie a controlli e verifiche;
- Formazione estensiva nella PA coinvolta.

Gli obiettivi dell'indagine sui primi risultati prodotti dalle azioni attivate dal PON Sicurezza 2000-2006 sono stati:

- **rilevare i risultati conseguiti** per le operazioni già concluse (e, in alcuni casi, per quelle in via di ultimazione), attraverso la quantificazione dei relativi indicatori;

- effettuare una **ricognizione sugli aspetti "qualitativi"** e difficilmente quantificabili dei progetti ultimati, mettendo in evidenza tanto i motivi di successo quanto le difficoltà incontrate nella fase attuativa;
- collocare gli esiti della ricerca nel più ampio orizzonte delle strategie del PON 2000-2006, ponendo le basi per **l'individuazione delle azioni che si delineano come maggiormente efficaci** nella dinamica Sicurezza per lo Sviluppo che possono primariamente proporsi come rifinanziabili con risorse aggiuntive (nazionali e comunitarie) nel periodo 2007/2013.

Le principali conclusioni emergenti dall'indagine⁵³ sono riportate sinteticamente nelle righe seguenti con un dettaglio per Misura:

- Nell'ambito della Misura I.1, la Rete in Ponte Radio, finalizzata a garantire comunicazioni sicure e ad alta prestazione tra le sedi stanziali delle Forze di Polizia, si sono riscontrate *performance*, in termini di riduzione dei tempi di trasmissione e affidabilità, superiori alle attese. In particolare, si è registrata una **riduzione del tempo della transazione media delle informazioni del 92%**, con un incremento del livello di affidabilità del sistema dell'80%.
- Tra le azioni destinate a potenziare il controllo del territorio, cui è dedicata la Misura I.2, l'adeguamento delle Sale e Centrali operative della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri ha prodotto un deciso **incremento qualitativo nelle tecnologie adottate per la gestione degli interventi di soccorso pubblico**. Per quanto concerne le Centrali dell'Arma, il progetto ha consentito che tutte le Centrali dell'Obiettivo 1 fossero connesse in rete e dotate di *software* avanzati di gestione. Inoltre, tutte le pattuglie risultano essere dotate di opportuna strumentazione per la localizzazione e la comunicazione con le Centrali. L'analisi ha messo in evidenza ricadute positive del PON anche per ciò che concerne le **condizioni di sicurezza sulla rete ferroviaria del Mezzogiorno**: gli illeciti commessi in questo ambito si sono ridotti, tra il I semestre 2004 e lo stesso periodo del 2005, del 20%, il 10% in più rispetto alle attese.
- Per quanto riguarda la rilevazione dei risultati della Misura I.3, relativa alla tutela del patrimonio ambientale e culturale, occorre sottolineare che l'analisi sconta il fatto che, alla data della rilevazione, i progetti conclusi si configuravano prevalentemente come "complementari" rispetto alla strategia complessiva della Misura, mentre i progetti più significativi (come ad es. il Sistema Informativo Tutela Ambiente – SITA – e le azioni di messa in sicurezza di alcune aree di pregio artistico e culturale) erano ancora in pieno svolgimento. Dal SITA, in particolare, si attende un notevole **salto di qualità nel monitoraggio "dinamico" dell'ambiente e dei fenomeni che ne mettono a repentaglio l'integrità**. Si segnala, infine, il progetto di adeguamento delle tecnologie a disposizione del Corpo Forestale dello Stato, che ha contribuito ad ammodernare le sedi periferiche del Corpo, colmando un *gap* tecnologico che, al contrario, persiste nelle Regioni del Centro-Nord (i Comandi che possono accedere alla rete CFS sono equivalenti al 73% di quelli complessivamente presenti nelle aree Obiettivo 1).
- Il completamento dell'estensione del sistema AFIS all'Amministrazione della Giustizia (Misura I.4) si è tradotto in una **completa copertura territoriale di Istituti di pena e Procure**, tutti dotati di SPAID e connessi alla banca dati e al sistema Matricola del

⁵³ Occorre tener presente che il quadro emergente dall'analisi risulta non ancora del tutto completo ed esaustivo, essendo tuttora una parte consistente delle azioni in fase di attuazione o, comunque, non a pieno regime.

detenuto. E' stato così possibile **identificare con certezza, nei primi sei mesi di funzionalità del sistema, oltre 14 mila detenuti.**

- La Misura I.5, destinata all'adeguamento culturale e alla formazione per l'utilizzo delle nuove tecnologie da parte delle Forze dell'Ordine e degli operatori della sicurezza, ha permesso sinora di **formare circa 25 mila destinatari, con un tasso di successo di poco meno del 95%**. Con il progetto "Polizia *on line*", oltre 6 mila operatori delle Forze dell'Ordine sono stati formati sull'utilizzo delle tecnologie informatiche, conseguendo la **Patente Europea del Computer**; questi rappresentano l'11% circa del personale in servizio effettivo nelle Regioni Obiettivo 1. Il raffronto con la percentuale di dipendenti della PA Centrale sull'intero territorio nazionale (2% circa a fine 2004), in possesso di analoga certificazione, ha reso evidente come il Programma abbia ricoperto un ruolo di rilievo nel colmare l'esclusione digitale degli operatori delle FdO, consentendo di raggiungere un livello di competenze informatiche certificate superiore alla media nazionale.
- Nell'ambito della Misura II.1 le ricerche di campo hanno riguardato esclusivamente progetti riconducibili alla linea di azione relativa al controllo delle frontiere. Nel complesso, infatti, tali operazioni hanno manifestato un più evoluto stato di avanzamento rispetto alle azioni finalizzate al rafforzamento della legalità nelle realtà locali. Tra i progetti realizzati per migliorare le capacità di gestione e controllo delle frontiere e fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina, è stato considerato particolarmente significativo, anche alla luce della convergenza operativa con le strategie settoriali dell'UE, il **potenziamento dei sistemi di identificazione basati su tecniche biometriche** ("AFIS periferici", "potenziamento dei Gabinetti di fotosegnalamento"). Anche per effetto degli interventi del PON, il numero di inserimenti nel sistema AFIS riguardanti cittadini extracomunitari si è incrementato, tra il 2002 e il 2004, di oltre il 100%.
- Alla Misura II.2 "Sensibilizzazione" è stato demandato il compito non solo di diffondere la conoscenza del Programma, ma anche di veicolare i "valori" di cui il PON si fa portatore, contribuendo a promuovere la cultura della legalità. Si è previsto in tal senso che, attraverso le attività promosse da questa Misura, possa venire a conoscenza del PO e dei suoi obiettivi l'80% della popolazione residente in Obiettivo 1. Da un'indagine demoscopica realizzata nel marzo 2005 è emerso che **il 26% del campione di popolazione interpellato ha dichiarato di conoscere il Programma Operativo**, mentre il 53% degli intervistati è a conoscenza di singoli progetti o iniziative finanziati dal PON. Si tratta, chiaramente, di un dato *in progress* e che va letto, in termini di efficacia, tenendo presente l'obiettivo finale, estremamente ambizioso.
- Per quanto riguarda, infine, la Misura II.3 "Risorse umane per la diffusione della legalità", gli spunti di riflessione più interessanti sono derivati non tanto dal dato numerico dei risultati, quanto piuttosto da informazioni qualitative che hanno consentito di apprezzare il carattere esemplare di talune azioni. Alcune di esse, infatti, si sono distinte per la dimensione sperimentale o prototipale e difficilmente gli effetti che ne scaturiscono, spesso di natura relazionale e immateriale, possono essere adeguatamente espressi attraverso un descrittore sintetico. L'analisi ha segnalato, in tal senso, operazioni peculiari, quali ad esempio il **progetto "Drop-out"** e la **"Rete socio-istituzionale per il contrasto dell'illegalità favorendo la crescita della cultura del lavoro regolare"**, che hanno presentato alcune caratteristiche comuni, come la centralità del territorio, delle sue peculiarità e risorse, la promozione di un ruolo attivo dei soggetti coinvolti, lo stimolo alla creazione di "reti" tra soggetti di diversa professionalità, compresi gli operatori delle

FdO ecc. Tali caratteristiche hanno offerto analoghe opportunità per una valorizzazione e replicabilità delle azioni e, al contempo, inducono a riflettere sulla necessità di seguirne da vicino gli sviluppi e di promuovere i processi di trasferimento delle buone prassi.

In estrema sintesi, l'indagine sui primi risultati del PON oltre a far emergere le **buone performance** delle azioni per il **potenziamento delle tecnologie di sicurezza** - in particolare per le **Misure I.1, I.2 e I.4** per le quali gli obiettivi prefissati (dove sia stato specificato il *target* che si intende raggiungere) **sono stati conseguiti appieno**, la rete in Ponte Radio rivela prestazioni persino superiori alle attese - ha anche sottoposto all'attenzione del Programmatore alcuni importanti spunti di riflessione per la corretta implementazione e gestione delle politiche per il rilancio della sicurezza e della legalità per il 2007/2013.

1.4.2 Conclusioni dell'aggiornamento della valutazione intermedia

Le indagini e gli approfondimenti che hanno caratterizzato le attività di Valutazione Intermedia del PON Sicurezza 2000/2006 hanno offerto occasione di riflettere su temi che possono rivelarsi decisivi per la corretta ed efficiente conduzione del nuovo ciclo di programmazione:

I. Sostenibilità delle realizzazioni e dei primi risultati

▪ Potenziamento delle reti e dei presidi tecnologici per la sicurezza:

L'indagine valutativa sui risultati, per quanto incentrata sulle azioni concluse o in avanzato stato realizzativo ha reso evidenti le buone *performance* delle azioni per il potenziamento delle tecnologie di sicurezza. Il Valutatore ritiene utile però richiamare l'attenzione sulla sostenibilità nel tempo di quanto sinora raggiunto (realizzazioni e risultati). Le interviste condotte con i Responsabili di Progetto hanno posto in evidenza, confermando alcune preliminari riflessioni del Valutatore, come l'opzione tecnologica, alla base della strategia del PON 2000-2006, debba essere considerata in relazione a due fattori che, se non adeguatamente affrontati, potrebbero ridimensionarne i benefici attesi:

- la necessità di continuo aggiornamento cui sono soggetti i presidi acquisiti per potenziare le capacità di intervento delle Forze dell'Ordine, a causa della rapidità con cui evolvono le tecnologie utilizzate;
- i costi di funzionamento degli apparati, che restano a carico dello Stato membro.

Il mantenimento in condizioni di efficienza richiede un notevole sforzo da parte dell'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza, che andrebbe affrontato, valutandone, nel futuro, le possibili implicazioni e prevedendo misure permanenti e improntate a una pianificazione pluriennale.

▪ Diffusione della legalità:

Il PON 2000-2006 ha inteso attivare iniziative su temi "cruciali" per le condizioni di legalità nel Mezzogiorno e sui quali sembra esservi una forte convergenza con gli *stakeholder*. Solo per citarne alcuni: il lavoro irregolare, i fenomeni di racket e usura, il recupero di soggetti a rischio.

Dalle indagini di campo, improntate a una lettura qualitativa prima che quantitativa, si evince che, sotto il profilo metodologico, si sono messe a punto buone pratiche ed esperienze interessanti. Il "valore aggiunto" di tali azioni, infatti, può essere individuato anzitutto:

- nella "esemplarità" e nell'innovatività di modalità di intervento prototipali;

- nella diffusione condivisa di informazioni, maggiormente efficace quando siano coinvolti più soggetti delle Istituzioni e della società civile.

D'altro canto, il principale limite è quello legato al rischio che si tratti di iniziative *una tantum*, le quali, se prive di adeguato seguito potranno risultare tanto lodevoli nei principi quanto estremamente circoscritte nelle conseguenze pratiche.

II. *Conoscere per decidere: esperienze "avanzate" sul territorio*

La ricognizione relativa alle Domande di Valutazione ha posto all'attenzione la necessità di affinare gli strumenti conoscitivi a supporto delle decisioni nella programmazione di interventi volti a rafforzare le condizioni di sicurezza e legalità. L'utilizzo "tradizionale" delle sole statistiche di delittuosità, infatti, non appare sufficiente a tale scopo, in particolare quando si vogliono mettere in atto interventi che incidano sulle componenti sociali e culturali del "malessere" e del rischio-criminalità.

Una soluzione strutturale potrà essere maturata, quindi, solo ripensando l'utilizzo dei dati statistici e integrandoli con dati di diversa natura, secondo una logica interistituzionale.

III. *"Comunicare sicurezza"*

La comunicazione e, più in generale, la circolazione di informazioni sembrano costituire, da quanto emerso dagli Approfondimenti condotti dal Valutatore, una sorta di *fil rouge* che attraversa trasversalmente gli ambiti tematici analizzati.

▪ Comunicazione "interna":

Le ricerche relative allo specifico tema (Attività di Comunicazione) e al partenariato tra Ministero e Regioni hanno rivelato l'esistenza di talune situazioni in cui la circolazione di informazioni, sia all'interno della struttura preposta alla gestione e attuazione del PO, sia da questa verso i *partner* istituzionali è stata talora poco fluida.

▪ Comunicazione "esterna":

Alcuni degli strumenti più innovativi adottati dal PON 2000-2006 hanno, in un certo senso, anticipato i principi sui quali si incardina la nuova strategia di comunicazione istituzionale dell'Unione Europea (Comunicazione bidirezionale, *going local*).

In tale prospettiva, hanno ad esempio operato le esperienze del "Camper della Legalità" e il Progetto Pilota "Sviluppo e legalità".

IV. *APQ e Sicurezza Integrata*

Si è più volte sottolineato, nel corso delle ricerche valutative, il pregio degli Accordi di Programma Quadro "Sicurezza per lo Sviluppo" di aver ricondotto le precedenti esperienze di collaborazione inter-istituzionale finalizzata a un'azione congiunta sui temi della Sicurezza, maturate in forma pattizia nell'ultimo decennio soprattutto nel Centro nord Italia, nel più ampio orizzonte degli strumenti della Programmazione negoziata. In particolare, va ascritto all'AdG del PON Sicurezza 2000-2006 il merito di aver stimolato e accelerato l'incontro tra Amministrazione Centrale e Regioni e di aver creato l'occasione per una collaborazione permanente, paritaria e non episodica.

Durante i primi anni di attività, tuttavia, gli APQ non paiono avere ancora inciso, secondo i risultati dell'indagine condotta dal Valutatore, in maniera profonda e determinante sulla piena operatività del concetto di Sicurezza integrata.

Nonostante i limiti riscontrati, il lavoro congiunto di Prefetti Coordinatori e Regioni è riuscito a intraprendere percorsi virtuosi, portando avanti un dialogo con il territorio che ha prodotto, in termini di idee progettuali, di stimoli verso gli EE.LL., di creazione di *partnership* allargate, interessanti frutti.

V. *Valenza aggiuntiva degli investimenti*

▪ Potenziamento delle reti e dei presidi tecnologici per la sicurezza:

Il Valutatore ritiene necessaria una riflessione complessiva sul rapporto tra investimenti ordinari e aggiuntivi in sicurezza e sulla necessità di destinare maggiori risorse ordinarie a investimenti di carattere "sistemico", ineluttabilmente inquadrati in una strategia nazionale per la Sicurezza. Ciò consentirebbe di impiegare i finanziamenti a finalità di sviluppo su azioni mirate che possano proficuamente innestarsi su reti tecnologiche per la sicurezza efficienti e aggiornate.

▪ Rafforzamento della legalità nelle realtà locali:

L'esperienza maturata con i "Progetti locali di rafforzamento della legalità" (i cosiddetti "Progetti Pilota") dimostra come, in alcuni casi, il "fabbisogno di legalità" delle comunità locali si traduca operativamente in investimenti (infrastrutture a uso ricreativo – culturale e sociale, volte a creare punti di aggregazione per le fasce di popolazione "a rischio"; formazione finalizzata all'occupabilità dei medesimi *target*) che sarebbero stati pertinenti alle *policy* regionali finalizzate alla crescita socio-economica dei territori.

Sulla base delle conclusioni della Valutazione Intermedia circa le "lezioni dell'esperienza" della programmazione comunitaria per la promozione della sicurezza e della legalità del 2000/2006, è possibile individuare sinteticamente **alcuni elementi di successo**, di seguito riportati, che **dovranno essere ulteriormente sviluppati nel nuovo PON 2007/2013**, onde non disperdere i positivi risultati ad oggi ottenuti.

- ✓ Le azioni finalizzate al **potenziamento tecnologico** delle Forze dell'ordine, messe in atto dal PON 2000/2006, hanno contribuito a migliorare gli standard di servizio del "sistema-sicurezza" nelle Regioni del Mezzogiorno d'Italia. Tale processo di crescita nelle capacità di presidio del territorio presuppone, come già accennato, ulteriori investimenti nei prossimi anni per l'aggiornamento dei sistemi, lo sviluppo delle tecnologie e delle competenze, il rafforzamento dei *network* informativi, ecc.
- ✓ I progetti di supporto agli Enti locali per l'utilizzazione ed il riuso dei **beni confiscati** alle organizzazioni criminali hanno rappresentato un elemento qualificante per il PON 2000/2006, per diversi ordini di fattori:
 1. originalità nelle modalità di riuso dei beni confiscati alla Criminalità organizzata, in modo da renderli produttivi e creare occupazione, unendo la valenza sociale e simbolica a quella economica e occupazionale;
 2. modalità di *partnership*, che ne fanno un modello di coesione inter-istituzionale (EELL, Associazioni, Prefettura, Regione, AdG PON).

Si ritiene necessaria la prosecuzione nel 2007/2013 degli investimenti diretti a questa tipologia di azione, onde rafforzarne l'efficacia e consolidare le importanti ricadute sul piano economico e sociale.

- ✓ Il PON 2000/2006 ha realizzato con successo specifiche operazioni finalizzate alla **lotta al lavoro irregolare**. Valutando positivamente l'impegno programmatico nel creare quelle condizioni che permettano l'emersione del lavoro "sommerso", anche attraverso opportune tutele al lavoro regolare, si considera necessaria la prosecuzione di queste linee di attività, di carattere innovativo e prototipale nella programmazione 2007/2013, auspicando e promuovendo una maggiore integrazione delle iniziative a sostegno della cultura della legalità con le suddette iniziative di rafforzamento delle capacità di presidio del territorio.

- ✓ Il tema delle politiche tese al **controllo delle frontiere**, già presente nella programmazione per la sicurezza 2000/2006, trova all'interno del nuovo ciclo programmatica una nuova centralità strategica, soprattutto per gli investimenti in infrastrutture (materiali e immateriali), equipaggiamenti e formazione finalizzati a garantire una gestione efficace delle frontiere esterne (terrestri e marittime) dell'Unione attraverso procedure e sistemi comuni.
- ✓ In relazione alle politiche d'intervento tese all'**integrazione dei cittadini legalmente immigrati da Paesi terzi**, da un punto di vista sociale, culturale e civile, tale priorità è fatta propria dalla rinnovata strategia di Lisbona (che richiama l'integrazione della popolazione immigrata come importante fattore per il rilancio della competitività europea), dalla SEO e dalla stessa Politica di Coesione. Pertanto è forte l'auspicio e l'impulso a proseguire gli sforzi già posti in essere nel 2000/2006 anche per il prossimo settennio di programmazione.

1.5. Contributo strategico del partenariato (artt. 11 e 32 del reg. gen.)

Da molti anni, il partenariato socioeconomico è impegnato a sostenere una politica di sicurezza pubblica finalizzata a supportare lo sviluppo delle aree ancora caratterizzate fortemente da fenomeni criminali. Un contributo significativo al riguardo è costituito dal documento "*Progetto Mezzogiorno – I protagonisti dell'economia e del lavoro per lo sviluppo del Mezzogiorno*" sottoscritto nel febbraio del 2005, sotto forma di "intesa", da numerose ed importanti parti sociali⁵⁴. In esso si esprimono significativi punti di convergenza con la descritta strategia del Programma; in particolare, vi si legge⁵⁵ come "la mancata soluzione del problema della sicurezza renda difficilmente percorribile qualunque ipotesi di sviluppo per le Regioni meridionali (...): permane infatti una forte presenza della criminalità organizzata che tenta di infiltrarsi nei grandi appalti per opere pubbliche, della criminalità diffusa che tenta di condizionare l'attività di impresa e della microcriminalità che peggiora la qualità della vita nei centri urbani ed aumenta l'area di disagio sociale"

Ma le parti sociali ricordano anche come "accanto al problema della sicurezza ci sia un più generale problema di cultura della legalità che riguarda il Paese e che il Programma Operativo (finanziato con fondi europei) "Sicurezza per lo Sviluppo" dovrebbe essere maggiormente orientato al controllo del territorio ed alla sicurezza delle aree industriali e produttive, di quelle urbane e di quelle rurali."

In tale quadro, le OO.SS. individuano quali progetti auspicabili quelli tesi *all'emersione del lavoro irregolare, al contrasto alle frodi e alle forme di criminalità che ruotano ai settori finanziari, creditizio e assicurativo*. Particolare attenzione viene inoltre richiesta in materia di lotta alle contraffazioni, anche con richiamo alla tutela delle denominazioni di origine dei prodotti alimentari, dei marchi e del made in Italy.

Il descritto contributo strategico del partenariato è stato confermato e arricchito di ulteriori elementi dai molteplici "**Tavoli settoriali di consultazione col partenariato socioeconomico**" attivati dalla Autorità di Gestione del Programma per condividere le linee strategiche e identificare, conseguentemente, le priorità.

⁵⁴ Si tratta di ABI, AGCI, ANIA, CGIL, CISL, CIA, CLAAI, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE CONFESERCENTI, CONFETRA, CONFSERVIZI, CONFINDUSTRIA, CONFCOMMERCIO, LEGACOOP, UIL.

⁵⁵ Progetto Mezzogiorno, pag. 34.

Ai Tavoli sono state chiamate a partecipare la totalità delle Organizzazioni Sindacali coinvolte e non solo, quindi, quelle rappresentate nel Comitato di Sorveglianza del Programma.

Di seguito si riporta l'elenco delle Organizzazioni coinvolte:

CGIL, CISL, UIL, ABI, ACRI, ANIA, AGCI, ASSTRA, CASARTIGIANI, CIA, CIDA, CISAL, CIU, CONFEDERAZIONE SERVIZI, CLAAI, COLDIRETTI, CNA, CONFAGRICOLTURA, CONFAIL, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFEDERQUADRI, CONFEDIR, CONFESERCENTI, CONFETRA, CONFINDUSTRIA, CONFINTERIM, CONFISAL, FORUM TERZO SETTORE, LEGA DELLE COOPERATIVE, LEGAMBIENTE, UGL, UNCI, VIGILCOOP.

Inoltre, il medesimo tavolo è stato spesso integrato, a fronte di problematiche specifiche, anche da soggetti diversi in grado di portare un contributo di esperienza (ad esempio, il Corpo Forestale dello Stato per le problematiche ambientali e per la tutela del settore agricolo dalle aggressioni criminali).

Le riunioni dei Tavoli settoriali per la consultazione del partenariato ai fini della stesura del PON "Sicurezza" 2007 2013 sono stati convocate a Roma il 18 gennaio 2007 e il 12 marzo 2007. La discussione ha riguardato la condivisione delle linee strategiche del documento nonché i contributi avanzati dal partenariato stesso. Questa fase era stata preceduta, sin dal mese di dicembre 2006, dall'invio di documentazione mediante posta elettronica, accompagnando le mail con l'invito a fornire, anche in forma scritta, i propri contributi.

Qui di seguito l'elenco delle proposte pervenute in forma scritta dalle Organizzazioni coinvolte nel periodo gennaio – marzo 2007:

CGIL-CISL-UIL, LEGAMBIENTE, CIA, CONFCOOPERATIVE, CONFINDUSTRIA, CONFCOMMERCIO, LEGACOOP, CONFAGRICOLTURA, UGL, CISAL, CIU, COLDIRETTI

La metodologia di concertazione è stata ulteriormente arricchita nel periodo intercorrente tra il 18 gennaio e il 12 marzo 2007 con la realizzazione di una serie di incontri bilaterali con singole organizzazioni desiderose di discutere in maniera più approfondita la propria proposta anche ai fini di una sua più ampia recettività. L'invito era stato comunque rivolto a tutte le Organizzazioni componenti il Tavolo Settoriale. Tali incontri bilaterali sono stati realizzati a Roma con la CONFINDUSTRIA, CONFAGRICOLTURA e LEGACOOP.

Va rilevato che la positiva esperienza dei Tavoli settoriali di consultazione (e della metodologia di concertazione nel suo insieme) col partenariato socioeconomico sperimentati nella precedente programmazione verrà ulteriormente consolidata anche nella fase dell'attuazione del Programma e si tenderà ad aumentare la frequenza degli incontri ed il livello di informazione (sia in termini quantitativi che qualitativi) delle Organizzazioni partecipanti al fine di una sempre più proficua collaborazione tra tutti gli attori coinvolti.

Il risultato dell'attività di discussione, concertazione e condivisione delle linee guida del PON "Sicurezza" 2007 2013 è sintetizzato nella tabella seguente in cui sono inserite le proposte del partenariato sociale maggiormente rispondenti alle priorità strategiche del Programma.

Sintesi delle proposte pervenute dal partenariato sociale ed economico per la redazione del PON "Sicurezza" 2007 2013 (bozza del 22 marzo 2007).

Ambiti di attenzione:

- Supporto e potenziamento della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata
- Prevenzione delle forme di lavoro nero e irregolare.
- Miglioramento delle condizioni generali di sicurezza sul lavoro
- Prevenzione del fenomeno del racket e dell'usura
- Inclusione sociale e lavorativa degli immigrati e prevenzione dell'immigrazione irregolare
- Inclusione sociale e lavorativa di soggetti "deboli" quali le persone provenienti da percorsi penali
- Prevenzione delle infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici
- Tutela dell'ambiente, del patrimonio agricolo e forestale e di quello artistico e culturale
- Recupero dei centri urbani degradati
- Sicurezza delle aree industriali
- Devianza minorile
- Potenziamento del sistema Giustizia
- Promozione e diffusione della cultura della legalità soprattutto tra le fasce giovanili della popolazione
- Semplificazione e trasparenza della Pubblica Amministrazione

Strumenti operativi e di intervento:

- Beni confiscati: realizzazione di *data base* sui beni sequestrati alla criminalità organizzata per una loro immediata individuazione e migliore gestione; allargamento della cerchia dei potenziali soggetti gestori; realizzazione di forme di *tutorship* e assistenza tecnica, comprese iniziative di carattere formativo/imprenditoriale e di sostegno agli enti che gestiscono i beni nella direzione di una loro sostenibilità e capacità di generare reddito e occupazione nel medio/lungo periodo; gestione non solo delle strutture, ma anche dei suoli per il ripristino di attività agricole o per una loro riconversione verso utilizzazioni innovative ed eco sostenibili.
- Prevenzione delle forme di lavoro nero e irregolare: realizzazione di sistemi integrati di banche dati tra i soggetti preposti alla prevenzione e al contrasto del fenomeno; realizzazione di forme di incentivo ai processi di emersione; informazione e sensibilizzazione.
- Miglioramento delle condizioni generali di sicurezza sul lavoro: informazione e sensibilizzazione; attivazione di forme di collaborazione più strette tra gli organismi preposti al controllo del fenomeno (Ispettorati del Lavoro) e le Forze di Polizia.
- Prevenzione del fenomeno del racket e dell'usura: istituzione di "Sportelli Sicurezza" territoriali integrati con le Forze di Polizia; formazione delle categorie imprenditoriali rispetto alla prevenzione del fenomeno; formazione degli operatori delle Forze di Polizia; scambio di *best practices*.

- Inclusione sociale e lavorativa degli immigrati e prevenzione dell'immigrazione irregolare: lotta allo sfruttamento degli immigrati e sostegno alle politiche di integrazione; realizzazione di osservatori sulla manodopera irregolare e clandestina; formazione integrata rivolta agli immigrati di alfabetizzazione, educazione alla cittadinanza, orientamento e accompagnamento al lavoro; semplificazione delle procedure per il rilascio dei permessi di lavoro, soprattutto stagionale; formazione delle Forze di Polizia.
- Inclusione sociale e lavorativa di soggetti "deboli" quali le persone provenienti da percorsi penali: formazione e aggiornamento professionale a partire dagli istituti di pena; realizzazione di azioni sperimentali di inserimento lavorativo con il coinvolgimento delle organizzazioni datoriali; realizzazione di iniziative di comunicazione e sensibilizzazione.
- Prevenzione delle infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici: realizzazione di azioni sinergiche per prevenire l'infiltrazione nelle catene del subappalto soprattutto nella realizzazione di infrastrutture e in campo edile; sinergie tra soggetti pubblici interessati; studi e analisi; banche dati.
- Tutela dell'ambiente, del patrimonio ambientale e di quello artistico e culturale: realizzazione di una "Rete contro i crimini ambientali" per le Regioni CONV per lo scambio di informazioni e le attività di analisi sui reati che riguardano questo settore e la prevenzione dei fenomeni criminali come il caporalato agricolo; forme di controllo, anche tecnologico del territorio, del ciclo dei rifiuti, del cemento e delle acque; formazione per le Forze di Polizia; comunicazione e sensibilizzazione, controllo dei siti artistici e culturali.
- Recupero dei centri urbani degradati: realizzazione e sperimentazione di "Zone franche urbane" per il rilancio sociale ed economico delle aree urbane degradate attraverso forme di *partnership* tra soggetti pubblici e privati.
- Sicurezza delle aree industriali: realizzazione di forme di integrazione tra pubblico e privato per la realizzazione di sistemi tecnologici per l'innalzamento della sicurezza di aree a forte vocazione produttiva istituzionalmente individuati.
- Devianza minorile: realizzazione di osservatori; analisi e studi; banche dati; informazione e sensibilizzazione mirata.
- Potenziamento del sistema Giustizia: innalzamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'apparato amministrativo attraverso il potenziamento, anche tecnologico, delle reti per lo scambio delle informazioni.
- Promozione e diffusione della cultura della legalità soprattutto tra le fasce giovanili della popolazione: realizzazione di azioni di comunicazione e sensibilizzazione verso target mirati come il mondo della scuola, attraverso azioni sinergiche tra soggetti pubblici e privati; scambio di *best practices*.
- Semplificazione e trasparenza della Pubblica Amministrazione: formazione integrata; realizzazione di banche dati comuni per la condivisione e lo scambio di informazioni; comunicazione, informazione e sensibilizzazione.

Metodologia trasversale

E' stato proposto un approccio basato su: territorializzazione degli interventi in base alle specificità locali; monitoraggio, analisi e studio dei fenomeni; formazione integrata; comunicazione, informazione e sensibilizzazione; attivazione di *partnership* locali per il pieno coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*.

2. VALUTAZIONI PROPEDEUTICHE ALLA STRATEGIA

2.1. Processo di Valutazione ex ante (art. 48 del Reg. Gen.)

2.1.1. Il processo valutativo

Il processo di Valutazione ex Ante, che ha accompagnato in maniera continua ed iterativa l'attività di definizione ed implementazione del PON, è stato finalizzato alla verifica della coerenza e della solidità programmatica complessiva della programmazione 2007-2013, attraverso l'analisi della congruenza tra bisogni, obiettivi, interventi, strumenti individuati e risultati attesi.

In tal senso, il processo di Valutazione ex Ante, in aderenza alle "Indicazioni per la Valutazione ex ante dei Programmi della Politica Regionale 2007-2013", MISE-DPS-UVAL, aprile 2006⁵⁶, è partito dal presupposto metodologico di poter fornire "alla Commissione Europea (CE) – che non partecipa alla definizione del Programma, ma che deve però negoziarlo e approvarlo – elementi importanti per comprendere la fondatezza e la coerenza del Programma proposto", intendendo la Valutazione stessa come un'attività di ricerca composta di analisi, elaborati, contatti formali e informali finalizzata a sostenere l'attività di impostazione e definizione delle strategie e delle linee di azione del PON.

L'attività di Valutazione ex Ante, in osservanza alle indicazioni riportate nel documento citato, nel suo complemento di Novembre 2006 e nel *working paper* della CE di Agosto 2006, dal titolo "*Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation*", è stata quindi basata, attraverso un intenso e puntuale lavoro di confronto e dialogo con i soggetti istituzionali e tutti i principali *stakeholder* coinvolti nel processo, sull'approfondimento e l'analisi dei diversi aspetti dell'attività di programmazione⁵⁷:

- la **strategia complessiva del Programma in termini di obiettivi, strumenti e risorse**, per far sì che questa sia definita al meglio delle conoscenze disponibili e in modo realistico e coerente in relazione ai bisogni e alle opportunità presenti sul territorio,

⁵⁶ "Indicazioni per la Valutazione ex ante dei Programmi della Politica Regionale 2007-2013", MISE-DPS-UVAL, aprile 2006.

⁵⁷ Il valutatore, in aderenza ai documenti metodologici e di indirizzo sulla Valutazione ex Ante, nell'esaminare la proposta di programma, ha ritenuto opportuno porsi i seguenti quesiti:

Sulla fondatezza e coerenza dell'impianto e degli obiettivi

- La strategia del programma è chiaramente esplicitata?
- Gli obiettivi che il programma si è dato sono fondati nei bisogni e nelle opportunità? Tengono conto dello stato e dell'evoluzione delle variabili rilevanti, inclusi i mutamenti che potranno verificarsi a seguito del fatto che altre policy sono in corso di realizzazione?
- I traguardi espliciti che il programma presenta (i target) sono significativi?
- Il programma è coerente con le indicazioni, i principi di riferimento e l'impostazione della strategia generale (il Quadro di riferimento strategico nazionale - QSN; gli Orientamenti strategici comunitari per il 2007-2013; etc.) di cui è parte operativa ?

Sull'efficacia potenziale

- Il programma ha individuato strumenti adeguati (in termini di azioni da finanziare e meccanismi da attivare) per raggiungere gli obiettivi ?
- Le azioni scelte hanno dotazioni finanziarie adeguate in relazione agli obiettivi prefissati?
- La struttura operativa e organizzativa che il programma si sta dando per la realizzazione è adeguata?
- Quali sono i principali rischi e incertezze ?

Sugli strumenti per il follow-up del programma

- Gli indicatori che il programma ha scelto per rappresentare i suoi progressi nel tempo sono significativi? Sono comprensibili da parte del pubblico? Quali sono le prospettive di una loro effettiva disponibilità?

nonché alle tendenze evolutive in atto, concentrando l'attenzione sulla valutazione della rilevanza degli obiettivi individuati nel PON e della loro chiarezza ed esaustività;

- l'effettiva **capacità degli strumenti prefigurati di raggiungere gli obiettivi**, con particolare riguardo per la dotazione finanziaria, la tempistica e l'organizzazione individuate per l'attuazione (valutazione dell'efficacia potenziale del Programma e, quindi, dell'adeguatezza degli strumenti prescelti, delle modalità organizzative ed attuative previste e delle risorse mobilitate rispetto agli effetti desiderati);
- **il livello di coerenza dell'orientamento strategico e delle scelte di fondo** con il quadro programmatico nazionale e comunitario, con particolare riferimento alla valutazione dell'impatto atteso della strategia rispetto al perseguimento degli obiettivi individuati all'interno degli Orientamenti Strategici Comunitari per il rilancio della strategia di Lisbona⁵⁸.

A tal fine, la Valutazione ex Ante è stata strutturata in modo da porre in relazione e sistematizzare due elementi concettuali indispensabili per produrre un quadro d'analisi significativo e con un alto livello di coerenza rispetto alle specificità del PON:

- le **"Domande di Valutazione"**, cui il Valutatore ha dovuto dare risposta nel corso del processo di ricerca;
- i **criteri di giudizio e le componenti** principali della stessa Valutazione (i cd. *key components*), così come ampiamente definiti ed illustrati nel già citato *Working Paper* della Commissione Europea.

La relazione tra questi due elementi, che ha costituito la piattaforma metodologica su cui è stato basato l'intero processo di Valutazione, è schematizzata nella tabella seguente:

Domande di valutazione alle quali il Valutatore ex-ante deve dare risposta	Criteri di giudizio sui quali si fondano le domande di valutazione	Componenti principali della Valutazione ex-ante connesse alle domande di valutazione
La strategia delineata nel Programma è adeguata rispetto alle sfide che dovranno affrontare l'area o il settore di riferimento?	Rilevanza	Valutazione dell'analisi socio-economica e della rilevanza della strategia relativamente ai bisogni identificati
La strategia è stata adeguatamente definita, identificando obiettivi e priorità chiari che possano essere realisticamente conseguiti attraverso le risorse assegnate alle diverse priorità?	Efficacia	Valutazione del fondamento logico della strategia e sua conformità
La strategia del Programma è coerente rispetto alle politiche regionali, nazionali e comunitarie? In che modo la strategia concorrerà al raggiungimento degli obiettivi individuati dagli Orientamenti Strategici Comunitari per il rilancio della strategia di Lisbona?	Coerenza	Valutazione della coerenza della strategia rispetto alle politiche regionali, nazionali e sovranazionali e agli Orientamenti Strategici Comunitari
Sono stati individuati indicatori adeguati? Indicatori e rispettivi target possono rappresentare le fondamenta per i futuri sistemi di monitoraggio e di valutazione della <i>performance</i> ?	Utilità	Valutazione dei risultati e degli impatti attesi

⁵⁸ L'attività di valutazione ha fatto propri gli obiettivi generali e gli ambiti di intervento espressi in alcuni documenti di riferimento, tra cui gli "Orientamenti strategici comunitari per il 2007-2013", "Linee guida della strategia di Lisbona" e, per il complesso della politica regionale italiana, il "Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013".

Quali saranno gli impatti della strategia in termini quantificati?	<i>Utilità</i>	Valutazione dei risultati e degli impatti attesi
I sistemi di attuazione previsti sono adeguati alla realizzazione degli obiettivi del Programma?	<i>Qualità</i>	Valutazione dei sistemi di attuazione proposti

2.1.2 Principali conclusioni della Valutazione Ex Ante

La Valutazione Ex Ante ha rilevato, in primo luogo, una buona condivisione, tra tutti i soggetti coinvolti e tra i principali *stakeholder* del processo programmatico attivato nell'ambito della politica di coesione 2007-2013 a livello nazionale ed europeo, dell'assunto generale che la sicurezza e la diffusione della cultura della legalità costituiscano **fattori fondamentali per lo sviluppo economico** delle aree meno prospere dell'UE.

Il percorso valutativo svolto consente di affermare che l'impianto programmatico e strategico che ha caratterizzato il ciclo di programmazione 2000-2006 è stato opportunamente sviluppato nel nuovo Programma Operativo secondo una **concezione ampia e condivisa del tema "sicurezza"** in cui potranno più agevolmente confluire ed integrarsi i profili di sicurezza primaria e complementare, di legalità e di trasparenza amministrativa.

Il Valutatore ha riscontrato, a tal proposito, come il Programmatore abbia voluto, prendendo le mosse dalle scelte compiute e dai risultati ottenuti nel settennio appena concluso, orientare le linee di intervento verso settori in cui si è ritenuto necessario proseguire l'azione amministrativa già avviata al fine di rendere maggiormente duraturi ed efficaci, nelle aree di riferimento, gli effetti prodotti dalle politiche adottate.

Dal punto di vista della coerenza tra la strategia del PON e le istanze provenienti dal contesto socio-economico di riferimento⁵⁹, la Valutazione ex Ante ha rilevato sia **un buon livello di aderenza delle politiche programmate** (e quindi dell'articolazione logica del PON) **rispetto ai bisogni e alle specificità scaturenti dall'analisi di contesto** sia un significativo grado di coerenza con **le linee d'indirizzo e gli orientamenti definiti a livello comunitario** – Orientamenti strategici comunitarie strategia di Lisbona rinnovata- e a livello nazionale – QSN e PICO.

Per quanto riguarda **l'analisi della struttura programmatica**, la Valutazione ex Ante ha messo in evidenza come il PON 2007-2013 abbia individuato un obiettivo globale concettualmente articolato e di portata operativa ampia (*"Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità a cittadini ed imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza degli operatori economici"*), da cui discendono due obiettivi specifici, perseguiti attraverso due Assi prioritari di sviluppo (più un Asse dedicato all'Assistenza Tecnica). Nell'ambito di ciascun Asse è presente un'ulteriore declinazione degli obiettivi specifici in obiettivi operativi. Il Programma prevede, infine, che i singoli obiettivi operativi vengano attuati attraverso una serie di Attività ad essi direttamente corrispondenti (misurate per mezzo di un'apposita batteria di indicatori).

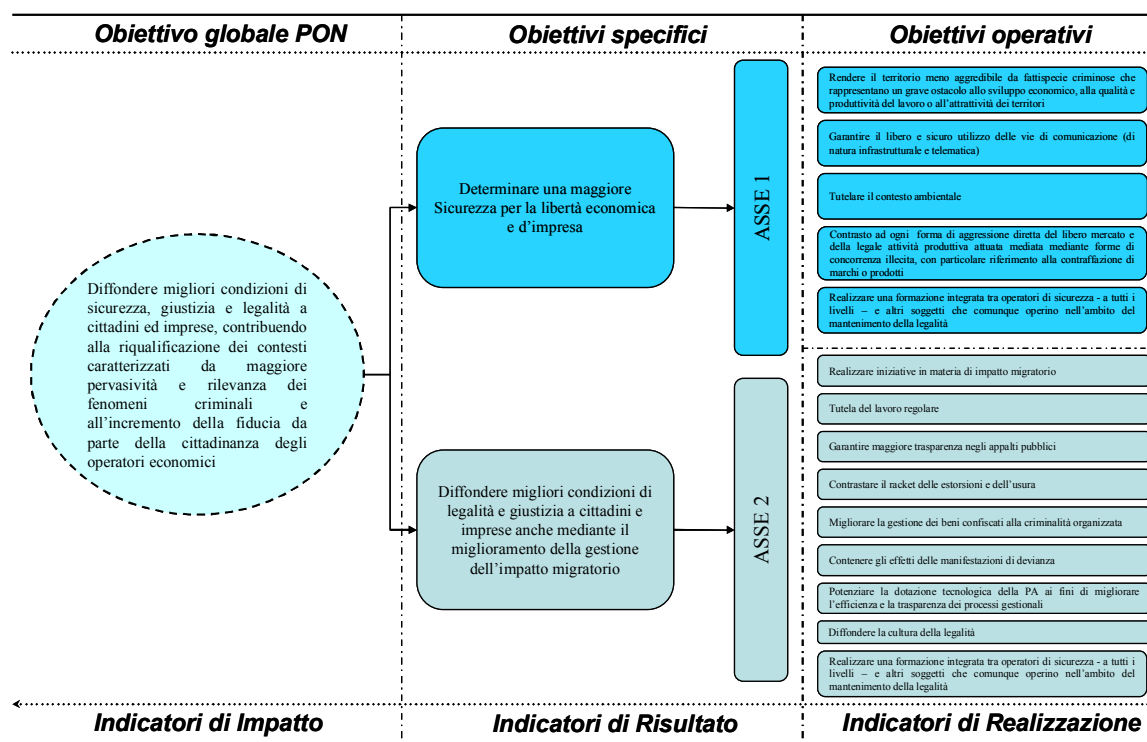
⁵⁹ L'analisi del contesto di riferimento condotta nell'ambito del processo di programmazione, mostra in modo chiaro e circostanziato la difficile situazione in cui versano le regioni italiane destinatarie degli interventi. In particolare, l'analisi ha riguardato sia il contesto socio-economico sia quello criminale ed è stata caratterizzata da una forte territorializzazione. Le interrelazioni tra fenomeni criminali e situazione socio-economica infatti, sono state analizzate per singola regione, in considerazione del fatto che le specificità territoriali caratterizzano fortemente le strategie criminali (già storicamente differenti) e diventa quindi di fondamentale importanza la definizione di azioni mirate in modo da minimizzare il rischio di dispersione degli sforzi (in termini di risorse umane e finanziarie).

Il Valutatore considera, dal punto di vista generale, tale **struttura programmatica lineare e chiaramente definita**: gli obiettivi mostrano complessivamente un buon grado di coerenza rispetto ai bisogni individuati e le relazioni logico-funzionali che legano gli obiettivi globali, specifici ed operativi sono coerenti e ben delineate.

Dal punto di vista dell'analisi formale dei livelli di gerarchizzazione dell'Intervento, la ricostruzione del quadro logico effettuata dalla Valutazione Ex Ante ha rilevato una certa sovrapposizione tra il piano di analisi afferente all'obiettivo globale e quello relativo ai due obiettivi specifici, che appaiono riferirsi ad un ambito d'azione ugualmente generale e di ampio respiro.

La figura seguente, in particolare, mostra la struttura logica degli obiettivi del PON Sicurezza 2007-2013 così come emergente dalle analisi valutative svolte.

Struttura degli obiettivi del PON Sicurezza 2007-2013



Per quanto riguarda gli **aspetti specifici delle politiche programmate dal PON 2007-2013**, il processo di Valutazione Ex Ante ha permesso di individuare alcuni elementi di continuità e di innovazione relativi alle scelte strategiche compiute e alle sfide che caratterizzeranno il nuovo periodo di programmazione.

In particolare, i **temi di maggiore continuità** con il passato periodo di programmazione, che si ritiene opportuno **incentivare e potenziare nel 2007-2013**, sono i seguenti:

- ✓ le azioni relative al miglioramento dei sistemi di **controllo delle frontiere** per l'ottimizzazione dei flussi di migrazione e per un più efficace **supporto all'integrazione sociale dei migranti**, onde preservarli dall'eventuale coinvolgimento e sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali;
- ✓ le attività volte a conferire maggiore **trasparenza amministrativa** alle Regioni e agli Enti locali delle aree del Mezzogiorno, con particolare riferimento alle procedure per la realizzazione degli appalti pubblici;
- ✓ i progetti di supporto agli Enti locali per l'utilizzazione dei **beni confiscati** alle organizzazioni criminali;

- ✓ le specifiche operazioni finalizzate alla **lotta al lavoro irregolare**. Il valutatore in tale ambito considera molto positivo l'impegno programmatico nel creare quelle condizioni che permettano l'emersione del lavoro "sommerso", anche attraverso opportune tutele al lavoro regolare;
- ✓ la prosecuzione del **processo di potenziamento tecnologico** delle Forze dell'ordine e di altri organismi pubblici coinvolti nella tutela e ripristino delle condizioni di sicurezza e legalità, finalizzato a migliorare l'operatività e le prestazioni del "sistema-sicurezza" nelle Regioni Obiettivo; molti presidi tecnologici acquisiti infatti, si basano sulle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC), tema, tra l'altro, perfettamente in linea con il processo di "Lisbonizzazione" dei Fondi Strutturali europei.

Gli **aspetti di innovazione e le più rilevanti sfide** riscontrati nel processo valutativo rispetto al nuovo periodo di programmazione comunitaria sono riassumibili nei punti seguenti:

- ✓ il Programma Operativo 2007-2013 appare formulato in modo tale da rendere esplicita la **complementarità e l'addizionalità delle azioni finanziate** rispetto al panorama (necessariamente più ampio ed articolato) delle **politiche nazionali ordinarie in tema di sicurezza**, in concordanza a quanto osservato in merito anche all'interno dello stesso QSN. In tal senso, occorre sottolineare l'importanza di definire, con sempre maggiore chiarezza ed precisione, i contorni ed i tratti caratterizzanti da attribuire all'integrazione programmatica tra le *policy* a finanziamento aggiuntivo (fondi europei e FAS) e i finanziamenti ordinari già operanti sul territorio dell'area CONV;
- ✓ **nel PO si attribuisce una nuova centralità alle politiche finalizzate alla "diffusione della legalità"**, finanziate attraverso l'Asse II, cui è destinata una dotazione finanziaria molto consistente. L'attuazione di queste operazioni, che rappresentano un importante volano di sviluppo economico e sociale delle aree destinatarie degli interventi, presuppone la gestione di partenariati strutturati e la conduzione di procedure attuative non prive di elementi di complessità. L'efficiente ed efficace realizzazione delle politiche di promozione e diffusione della legalità rappresenta, infatti, una tra le più rilevanti scommesse per il periodo di programmazione 2007-2013;
- ✓ è riscontrabile un rafforzamento del **ruolo e la portata del partenariato** istituzionale e socio-economico (con l'individuazione di una sede formale, il "Comitato di Indirizzo ed Attuazione"), soprattutto in tema di diffusione della legalità e trasparenza amministrativa. I molteplici soggetti coinvolti a vario titolo nella programmazione, anche grazie all'esperienza maturata nei due passati cicli di programmazione, potranno svolgere nel 2007-2013 un ruolo determinante di supporto alla governance del PON.

Infine, per quanto riguarda la valutazione del **valore aggiunto comunitario**, all'interno del Rapporto di Valutazione Ex Ante è presente una disamina dei principali fattori di addizionalità della partecipazione dei fondi strutturali per la realizzazione delle priorità strategiche previste dal Programma, in aderenza a quanto indicato dalla normativa e dai documenti di indirizzo comunitari e nazionali⁶⁰.

In tal senso, la Valutazione Ex Ante ha evidenziato diversi elementi di valore aggiunto prodotti dalla partecipazione comunitaria al finanziamento del PON, in riferimento, ad esempio, alla necessità di una **concentrazione di risorse** addizionali per l'attivazione di progetti a carattere innovativo o prototipale altrimenti non coperti dalla programmazione ordinaria nazionale, al positivo **effetto leva** che potranno determinare le future politiche

⁶⁰ Cfr. Articolo 48 del Reg. 1083/2006; UVAL "Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex-ante dei programmi operativi 2007-2013" novembre 2006; CE "Indicative guidelines on evaluation methods :ex ante evaluation", Working Document No.1.

strutturali per la sicurezza rispetto il coinvolgimento di capitale privato nel finanziamento di alcune linee di intervento e alle significative ricadute delle **modalità e delle procedure comunitarie** nella programmazione ed attuazione del Programma (gestione del partenariato, implementazione di sistemi di valutazione, monitoraggio e sorveglianza, ecc.).

2.2. Valutazione Ambientale Strategica

La Direttiva 2001/42/CE⁶¹ (Direttiva VAS), che prevede a livello europeo la c.d. "Valutazione Ambientale Strategica", disciplina la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, ivi compresi, i programmi operativi previsti nel ciclo di programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali.

In linea generale, al di là delle procedure descritte di seguito, gli interventi che si realizzeranno con il Programma si caratterizzano per non avere un impatto diretto sui siti di importanza comunitaria né sugli habitat naturali di cui alla Direttiva 92/43/CEE. Va, al contrario, rilevato come alcune iniziative, con particolare riferimento a quelle previste all'interno dell'Asse 1, si caratterizzano per avere, tra le proprie finalità, la tutela dell'ambiente dalle aggressioni criminali.

Ciò premesso, il Ministero dell'Interno, al fine di una corretta applicazione della Direttiva alla programmazione cofinanziata nel settore della sicurezza, ha avviato una procedura finalizzata alla verifica di assoggettabilità a VAS (procedura di *screening* - documento allegato al presente Programma) evidenziando anche le future modalità di coinvolgimento delle Autorità aventi specifiche competenze ambientali per l'integrazione della componente ambientale nel corso dell'attuazione del Programma.

Si evidenzia, a proposito, la non assoggettabilità del Programma all'applicazione della VAS, come indicato dalla dichiarazione dell'Autorità Ambientale Nazionale a seguito della procedura di screening attivata (ed allegata al Programma).

In particolare, pur considerando che il Programma non avrà effetti significativi sull'ambiente potendo comunque contribuire, anche se in maniera indiretta, allo promozione dello sviluppo sostenibile presso le aree interessate, l'Autorità di Gestione, in collaborazione con l'Autorità Ambientale Nazionale, intende tenere in considerazione la componente ambientale sia nella *fase di selezione* delle attività e dei progetti (attraverso la previsione di distinti fattori di valutazione che integrino la tematica ambientale) sia in *fase di attuazione* attraverso la promozione di puntuali attività valutative sui possibili effetti del Programma sullo sviluppo sostenibile sia in *fase di monitoraggio* del Programma, avvalendosi di specifiche *expertises* ambientali.

⁶¹ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

3. STRATEGIA (art. 37.1 del reg. gen.)

3.1 Quadro generale di coerenza strategica (artt. 9 e 37.1 del reg. gen.)

La coerenza degli obiettivi generali e specifici con i principali vincoli strategici esterni al Programma, a livello sia comunitario che nazionale, rappresenta un elemento costitutivo fondante dell'intera strategia.

In particolare, l'impianto strategico del Programma è stato definito in modo coerente con le principali linee strategiche⁶² (che rientrano nella cornice generale della strategia di Lisbona e dal suo rilancio –2005 – e sono diretti al conseguimento degli obiettivi della crescita economica e dell'occupazione) contenute nei seguenti documenti:

- "Orientamenti Strategici Comunitari" (OSC) e "Quadro Strategico Nazionale" (QSN);
- "Linee Guida integrate per la strategia di Lisbona" e "Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione" (PICO).

Si è proceduto, quindi, ad analizzare gli obiettivi generali e specifici del Programma in relazione ai documenti indicati, al fine di individuare gli aspetti che si pongano in rapporto di complementarità e/o coerenza.

I risultati di tale analisi, che confermano come la strategia descritta si inserisce in modo coerente nel quadro di riferimento generale, distinguono, preliminarmente, le esigenze primarie concernenti la sicurezza ed espresse sia nel QSN che nel negoziato con le Amministrazioni Regionali e con i rappresentanti del Partenariato socio-economico.

Al riguardo, si delineano due criteri guida prioritari. Da un lato, la necessità di attivare azioni sistemiche e coerenti con la politica ordinaria, che promuovano iniziative a carattere sovraregionale o prototipali in grado di sviluppare le peculiari competenze e capacità tecniche istituzionalmente rimesse al Ministero dell'Interno, dall'altro, l'esigenza di "lavorare per progetti ed obiettivi comuni", che, assicurando la condivisione e la complementarità degli interventi previsti, garantiscano "una *governance* realmente integrata e trasversale nei diversi profili di *policy* nazionale, regionale e locale che incidono sulla sicurezza". Infine, la previsione di strumenti specifici di valutazione e concertazione (Comitato di Indirizzo e Attuazione) completa la predisposizione del quadro di azione voluto.

L'esigenza di corrispondere a tali obiettivi ha determinato una strategia unitaria e al contempo versatile; adeguata, quindi, ad un Programma evoluto di sicurezza che contenga gli elementi essenziali e propedeutici agli interventi che rispondano alle specifiche situazioni territoriali.

⁶² In particolare, gli "Orientamenti Strategici Comunitari" (OSC) servono da base per preparare le strategie nazionali o i quadri strategici di riferimento nazionali e, di conseguenza, i singoli programmi operativi. Le "Linee Guida integrate per la strategia di Lisbona" definiscono gli orientamenti macroeconomici, microeconomici e occupazionali per il raggiungimento degli obiettivi comunitari sopra menzionati. Il Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione è il piano italiano di attuazione degli OSC e delle Linee guida per la strategia di Lisbona sopra descritti.

La strategia del Programma, pertanto, favorisce l'integrazione sinergica e complementare delle iniziative regionali e locali, articolando, ove necessario, gli interventi sulla base dei fabbisogni espressi dal territorio nelle sedi istituzionali di condivisione. I criteri di selezione delle progettualità, pertanto, si baseranno da un lato sugli elementi emersi dall'analisi di contesto territoriale e, dall'altro, sulle specifiche esigenze espresse dalle Regioni e dagli altre Enti territoriali.

Atteso, infine, il rilievo strategico assegnato dal nostro Paese e dall'Unione Europea al fenomeno migratorio, un peso specifico significativo viene complessivamente attribuito nel Programma alla *strategia di miglioramento della gestione dell'impatto migratorio*, sia attraverso il potenziamento dell'azione di contrasto all'immigrazione clandestina, sia mediante il rafforzamento e miglioramento, sotto il profilo logistico – infrastrutturale e tecnologico, delle strutture preposte all'attuazione delle procedure di "inclusione amministrativa". Tali ultimi interventi, volti all'acquisizione della cittadinanza italiana ed europea in tutte le sue declinazioni, attueranno iniziative di inclusione sociale, coordinate con tutti gli attori coinvolti nella gestione degli impatti del fenomeno, anche attraverso la promozione di percorsi prototipali.

La rilevanza strategica dell'impegno al miglioramento della gestione dell'impatto migratorio si concretizza altresì nella presentazione di un **Programma di Azione** al Comitato di Sorveglianza del Programma, entro il 2007, nonché in una specifica sezione "Avanzamento della strategia in materia di miglioramento della gestione dell'impatto migratorio" che sarà inserita all'interno delle Relazioni Annuali di Esecuzione.

3.1.1 Coerenza con gli OSC e il QRSN

Le azioni previste nell'ambito degli obiettivi del Programma concorrono al raggiungimento della priorità 4 del Quadro Strategico Nazionale "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale", tesa a garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare il contesto territoriale. Inoltre il Programma prevederà azioni rispondenti alla finalità della Priorità 8 "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani" tesa anche a contrastare le situazioni di marginalità urbana e di degrado sociale.

Il Programma, infatti, attraverso una serie di operazioni si pone l'obiettivo di elevare gli *standard* di sicurezza sia per i cittadini che per le imprese contribuendo da un lato, a riqualificare quei contesti territoriali ove si riscontri una maggiore infiltrazione dei fenomeni criminali, dall'altro, ad attuare azioni di diffusione della legalità che possano accrescere la certezza degli operatori economici e la fiducia da parte dei cittadini.

Gli interventi che il Programma mira a realizzare riguardano, pertanto, operazioni tese a garantire il libero e sicuro utilizzo delle possibilità di sviluppo che il territorio offre in termini di infrastrutture, specialmente per quanto attiene alle vie di comunicazione, coerentemente con l'orientamento comunitario di rendere l'Europa e le sue regioni più attraenti per gli investimenti e l'occupazione (O.S.1.1).

Analogamente, in linea con le indicazioni degli Orientamenti, sono fortemente sostenuti obiettivi ed azioni diretti a promuovere la società dell'informazione per tutti (O.S.2.3) al fine di garantire un contesto favorevole alla produzione ed agevolare, nel contempo, la creazione e lo sviluppo di nuove imprese. Le azioni investono anche l'aspetto del presidio tecnologico

del territorio per tutelare l'esercizio della libertà d'impresa in quelle aree a forte potenzialità imprenditoriale e rendere il contesto meno aggredibile da fattispecie criminose.

Anche l'orientamento comunitario di rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita (O.S.1.2) trova una esplicita concretizzazione in azioni rivolte a tutelare il patrimonio ambiente da quelle aggressioni criminali che possono avere ripercussioni sul mercato della libera concorrenza.

La tutela del libero mercato e dell'attività produttiva legale è oggetto anche di specifiche operazioni che mirano a contrastare i mercati illegali, la contraffazione ed il commercio abusivo. In particolare gli interventi sono rivolti a contrastare, tra l'altro, la contraffazione di marchi o prodotti spesso conseguenza di lavoro irregolare.

Attraverso l'obiettivo di contrastare l'economia sommersa con interventi volti a far emergere il lavoro nero si mira altresì a favorire l'integrazione nel mercato del lavoro anche dei soggetti svantaggiati. Il tema è strettamente collegato con il fenomeno dell'immigrazione clandestina, spesso bacino di utenza per la manodopera della criminalità organizzata. Pertanto il Programma prevede non solo interventi volti a migliorare il controllo delle frontiere ed il contrasto all'immigrazione clandestina ma soprattutto azioni integrate per la tutela dei diritti e della dignità degli immigrati, sottraendoli in tal modo al giogo criminale e favorendo il loro ingresso nel circuito del lavoro legale, coerentemente con la strategia europea per l'occupazione che pone come una delle priorità per le politiche degli Stati membri quella di far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale (O.S.1.3). Si segnala a tal proposito che per le attività di competenza del FSE si farà ricorso al principio di flessibilità nei limiti regolamentari previsti.

I principi espressi negli orientamenti strategici si concretizzano anche in azioni volte ad accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione nei territori, fattori questi che costituiscono precondizioni essenziali dello sviluppo.

A queste tematiche sono rivolte soprattutto azioni che, attraverso operazioni integrate o di supporto, mirano a ridurre le manifestazioni di devianza che spesso costituiscono condizioni propedeutiche al futuro passaggio alla condotta criminale. Particolare attenzione, infatti, è dedicata oltre a fenomeni tradizionali quali tossicodipendenza, alcolismo, etc., anche ai preoccupanti fenomeni del teppismo urbano e del bullismo giovanile particolarmente diffusi nelle città medie e grandi. La problematica si innesta anche su quella del degrado urbano che coinvolge le periferie di alcune città.

Attraverso azioni integrate o di supporto a quelle poste in essere dagli enti a ciò istituzionalmente preposti, il Programma intende dedicare particolare attenzione ad interventi volti a promuovere la coesione interna delle aree urbane cercando di migliorare la situazione dei quartieri a rischio, sulla base del presupposto evidenziato anche nell'ambito dell'orientamento strategico (O.S.2.1 contributo delle città alla crescita e all'occupazione) che nelle aree urbane gli aspetti ambientali, economici e sociali sono fortemente interconnessi.

Su questa linea si pongono anche gli interventi volti al recupero per fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Se i risultati di questi interventi sono particolarmente apprezzabili dal punto di vista etico, è di fondamentale importanza anche sfruttare le potenzialità economiche ed occupazionali di tali beni al fine di ricondurli nel circuito produttivo legale.

All'orientamento strategico di facilitare l'innovazione e promuovere l'imprenditorialità (2.2), sono dedicate anche le azioni dirette a contrastare il racket delle estorsioni e l'usura.

In particolare sono previste attività congiunte ed integrate con altri soggetti istituzionali che comprendono sia interventi infrastrutturali volti al recupero urbano ed azioni di supporto alle associazioni antiracket, sia la sperimentazione di modelli di cooperazione con le Prefetture in attività informative e di supporto alle vittime.

Nell'ottica del potenziamento della capacità amministrativa (O.S.3.4) delle amministrazioni e dei servizi pubblici ed in linea con la strategia di Lisbona rinnovata si pone anche l'obiettivo di migliorare la trasparenza nella pubblica amministrazione, in particolare nel settore degli appalti pubblici, dove forte è il rischio che infiltrazioni criminali possano costituire un pesante ostacolo allo sviluppo socio-economico laddove non sia strutturato un attento sistema di controlli.

A tal fine, il Programma prevede anche interventi di formazione integrata volti ad aumentare la conoscenza del "saper fare" in materia di contrasto all'illegalità e diffusione della cultura delle regole ed a diffondere tra tutti gli enti territoriali metodiche professionali che consentano di migliorare la capacità di raccogliere ed elaborare dati utili per la valutazione del rischio criminale nell'attività amministrativa. Tale politica si pone in linea anche con le priorità fissate nell'orientamento strategico di aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorandone l'istruzione e le competenze (O.S. 3.3).

Orientamenti Strategici Comunitari	Programma Operativo (FESR)	Obiettivo generale	Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità a cittadini ed imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici		
		Obiettivi specifici	Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese	-
Orientamenti	Assi	ASSE I	ASSE II	ASSE III (Assistenza Tecnica)	
§ 1.1 Potenziare le infrastrutture di trasporto		✓	✓		
§ 1.2 Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita		✓			
§ 1.3 Affrontare l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa					
§ 2.1 Aumentare e indirizzare meglio gli investimenti nell'RST					
§ 2.2 Facilitare l'innovazione e promuovere l'imprenditorialità		✓	✓		
§ 2.3 Promuovere la società dell'informazione per tutti		✓	✓		
§ 2.4 Migliorare l'accesso al credito					
§ 3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale			✓		
§ 3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro					
§ 3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze		✓	✓		
§ 3.4 Capacità amministrativa		✓	✓		
§ 3.5 Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva					

QSN	Programma Operativo (FESR)	Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità a cittadini ed imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici		
	Obiettivo generale	Obiettivi specifici	Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese
Priorità	Assi	ASSE I	ASSE II	ASSE III (Assistenza Tecnica)
1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane				
2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività				
3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo				
4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale		§ 4.1.2. Garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali.	§ 4.1.2. Garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali.	
5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo				
6. Reti e collegamenti per la mobilità				
7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione				
8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani		§ 8.1.2 Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi	§ 8.1.2 Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi	
9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse				
10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci				

3.1.2 Coerenza con la strategia di Lisbona e il PICO

Il Programma concorre alla realizzazione degli obiettivi della rinnovata strategia di Lisbona definiti dal Consiglio europeo del 22 - 23 marzo 2005 in seguito al quale la Commissione ha adottato gli "Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005 - 2008), COM (2005) 141 del 12 aprile 2005.

Il PICO innesta nuovi provvedimenti e progetti su ciò che è stato fatto o è in corso di attuazione al fine di stimolare la competitività, la ricerca, l'innovazione, l'istruzione e la formazione del capitale umano, la coesione territoriale e sociale e la tutela dell'ambiente. Le 24 linee guida assegnate al rilancio della Strategia di Lisbona sono individuate, pertanto, nelle seguenti cinque categorie operative:

- Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
- Incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica;
- Rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'estensione dei relativi benefici alla popolazione con particolare riferimento ai giovani;
- Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali;
- Tutelare l'ambiente.

In linea con quanto enunciato nel Piano elaborato dall'Italia, finalizzato a migliorare le condizioni dell'ambiente economico e sociale e favorire la crescita e l'occupazione, il Programma si prefigge di concorrere a soddisfare gli obiettivi del PICO garantendo migliori condizioni di sicurezza sia ai cittadini che alle imprese contribuendo a riqualificare quei contesti territoriali ove si riscontri una maggiore infiltrazione dei fenomeni criminali ed a porre in essere una serie di attività di diffusione della legalità che possano accrescere la certezza degli operatori economici e la fiducia da parte dei cittadini.

Inoltre, in coerenza con quanto recepito dal PICO nella linea di azione "Tutela dell'ambiente", che, com'è noto, costituisce uno dei pilastri fondamentali di Göteborg, il Programma prevede specifiche operazioni tese alla difesa dell'ambiente dalle aggressioni criminali, con particolare riferimento al settore, dello smaltimento dei rifiuti, alla gestione delle acque e degli altri beni naturali.

Infine, sempre in armonia con quanto enunciato dal PICO, il Programma riserva la propria attenzione al settore della formazione al fine di concorrere al rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano. Si segnala analogamente a quanto indicato nel par. 3.1.1, che per tali attività, di competenza del FSE, si farà ricorso al principio di flessibilità nei limiti regolamentari previsti. Non sono ad ogni modo finanziabili interventi in materia di istruzione.

Linee guida integrate per la strategia di Lisbona		Programma Operativo (FESR)	Obiettivo generale			
			Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità a cittadini ed imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici			
			Obiettivi specifici	Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese	-
Priorità		Assi	ASSE I	ASSE II	ASSE III (Assistenza Tecnica)	
Orientamenti macroeconomici	(1) Garantire la stabilità economica.					
	(2) Assicurare la sostenibilità economica.					
	(3) Promuovere un'allocazione efficiente delle risorse.					
	(4) Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche e politiche strutturali.					
	(5) Far sì che l'evoluzione salariale contribuisca alla stabilità macroeconomica e alla crescita.					
	(6) Contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante.					
Orientamenti microeconomici	(7) Ampliare e rafforzare il mercato interno.		✓	✓		
	(8) Garantire l'apertura e la competitività dei mercati.		✓	✓		
	(9) Rendere più attraente il contesto in cui operano le imprese.		✓	✓		
	(10) Promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI.		✓	✓		
	(11) Sviluppare e migliorare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari approvati.		✓	✓		
	(12) Aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&D.					
	(13) Favorire l'innovazione e l'utilizzo delle TIC.					
	(14) Favorire l'uso sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela ambientale e crescita.		✓			
	(15) Contribuire a consolidare la base industriale europea.		✓	✓		
Orientamenti occupazionali	(16) Attuare strategie di piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale.		✓	✓		
	(17) Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita.			✓		
	(18) Garantire sbocchi occupazionali per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite.		✓	✓		
	(19) Migliorare l'incontro domanda-offerta nel mercato del lavoro.			✓		
	(20) Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro.					
	(21) Garantire andamenti salariali e altri costi del lavoro favorevoli all'occupazione.					
	(22) Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano.		✓	✓		
	(23) Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze.		✓	✓		

PICO	Programma Operativo (FESR)	Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità a cittadini ed imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici		
	Obiettivo generale	Obiettivi specifici	Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese
Priorità	Assi	ASSE I	ASSE II	ASSE III (Assistenza Tecnica)
1. Ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese		§ 3.1 Ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese "nel consentire la prosecuzione degli interventi per la sicurezza nel settore commerciale, con programmi regionali di investimento per la riqualificazione e il potenziamento dei sistemi e degli apparati di sicurezza nelle piccole e medie imprese"	§ 3.1 Ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese "[...] miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione"; "consentire la prosecuzione degli interventi per la sicurezza nel settore commerciale, con programmi regionali di investimento per la riqualificazione e il potenziamento del sistema degli appalti"	
2. Incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica				
3. Rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano e una sua più ampia estensione dei benefici alla popolazione, con particolare riferimento ai giovani		§ 3.3 Rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano	§ 3.3 Rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano	
4. Adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali		§ 3.4 Adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali	§ 3.4 Adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali	
5. Tutela dell'ambiente		§ 3.5 Tutela dell'ambiente		

3.1.3 Coerenza con le politiche nazionali e regionali per lo sviluppo

La definizione delle politiche nazionali per lo sviluppo, nel nuovo periodo di programmazione 2007/2013, identifica nel QSN il suo luogo di consolidamento in cui sia la politica regionale *comunitaria* (finanziata con i Fondi Strutturali e con il cofinanziamento nazionale sia statale che regionale) che la politica regionale *nazionale* trovano il loro momento programmatico *unitario*.

La programmazione delle risorse di politica regionale di diretta pertinenza del Ministero dell'Interno avviene nell'ambito del più generale Quadro Finanziario Unico Pluriennale (QFU) di Cassa, che rappresenta uno strumento per programmare e monitorare il complesso della spesa pubblica in conto capitale della Pubblica Amministrazione che comprende sia le risorse ordinarie che le risorse aggiuntive.

Sul piano della *politica regionale comunitaria*, la strategia del Programma operativo – come meglio illustrato nel precedente paragrafo 3.1.1 – si colloca su un piano di coerenza con l'impianto strategico definito nel QSN, che è stato oggetto di negoziato con le Amministrazioni centrali e regionali e con i rappresentanti del partenariato socioeconomico: più in particolare le azioni proposte dal Programma contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo specifico *Garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività dei fenomeni criminali* all'interno della Priorità .n. 4 *Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale*.

La coerenza con la politica regionale per lo sviluppo è stato uno degli obiettivi della programmazione 2000/2006, nel corso della quale è stato istituito un apposito *Tavolo permanente*, che ha assicurato un confronto tra l'Autorità di gestione del PON e le Regioni in materia di sicurezza. Nel corso della programmazione 2007/2013 un ruolo centrale in tale direzione sarà svolto dal Comitato di Indirizzo e Attuazione, previsto dal QSN, e che avrà l'obiettivo, tra gli altri, di assicurare quella "forte connotazione territoriale" che caratterizza la nuova strategia del PON, in un'ottica di parziale discontinuità con la precedente programmazione.

Con specifico riferimento alla *politica regionale comunitaria* per la sicurezza, inoltre, gli obiettivi perseguiti dal Ministero dell'Interno attraverso l'attuazione del Programma Operativo 2007/13 sono coerenti e si integrano con gli obiettivi generali che il Ministero intende raggiungere nello svolgimento del proprio ruolo istituzionale, attraverso l'impiego delle risorse ordinarie e delle risorse F.A.S.

Lo schema di seguito riportato, pertanto, evidenzia l'articolazione degli obiettivi generali perseguiti dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – nello svolgimento del proprio ruolo istituzionale, rispetto alle diverse fonti di finanziamento attraverso cui tali obiettivi vengono tradotti in azioni operative.

OBIETTIVI GENERALI	RISORSE ORDINARIE	RISORSE F.A.S.	RISORSE COMUNITARIE (PON 2007/13)
1) <i>Ordine pubblico</i>	X		
2) <i>Controllo del territorio e soccorso pubblico</i>	X	X	X
3) <i>Contrasto alla criminalità comune ed organizzata</i>	X	X	X
4) <i>Contrasto al terrorismo interno ed internazionale</i>	X		
5) <i>Contrasto all'immigrazione clandestina, controllo dell'immigrazione irregolare</i>	X	X	X
6) <i>Sviluppo della coesione sociale</i>			X

Rispetto a quanto sopra riportato, vale evidenziare come a fronte di obiettivi come l'*ordine pubblico* ed il *contrasto al terrorismo interno ed internazionale*, che vengono perseguiti dal Ministero esclusivamente attraverso l'utilizzo di risorse ordinarie, rientrando gli stessi nella sfera delle competenze istituzionali dell'Amministrazione, gli obiettivi connessi al *controllo del territorio e soccorso pubblico*, al *contrasto alla criminalità comune ed organizzata* ed al *contrasto all'immigrazione clandestina e al controllo dell'immigrazione irregolare*, trovino invece spazio nell'azione congiunta delle politiche nazionali e comunitarie.

Per quanto riguarda, in particolare, le risorse comunitarie, se da un lato gli interventi finanziati con il Programma Operativo concorrono al perseguimento di obiettivi in parte coincidenti con quelli finanziati con risorse ordinarie – come può evincersi dalla precedente tabella – va sottolineato, dall'altro, come le singole azioni del Programma siano connesse alle specificità territoriali delle Regioni Obiettivo Convergenza, che richiedono uno sforzo aggiuntivo al fine di sopperire alle carenze strutturali in termini di sicurezza e legalità che caratterizzano tale contesto e che ne ostacolano il processo di sviluppo socioeconomico, accentuando il divario rispetto alle Regioni del Centro Nord.

In particolare, tale sforzo aggiuntivo riguarderà principalmente interventi che, in un'ottica complementare all'ordinaria attività di prevenzione e repressione di competenza del Ministero dell'Interno, saranno caratterizzati da iniziative prototipali e/o tecnologicamente innovative ed evolute, da indagini conoscitive e studi tematici mirati, consentendo l'accelerazione dei tempi per la realizzazione dell'obiettivo di coesione sociale.

Pertanto, la diversa natura delle fonti di finanziamento promuoverà strumenti differenti pur nello stesso ambito di intervento preventivo e di contrasto alla criminalità per il controllo del territorio. Le risorse aggiuntive comunitarie, infatti, consentiranno di avviare studi ed approfondimenti di fenomeni criminali, anche nell'ottica di migliorare l'efficacia delle politiche ordinarie di intervento. Inoltre consentiranno di realizzare prototipi di adeguamento tecnologico e di potenziamento delle reti, infrastrutture sociali preposte al supporto ed al sostengono di condizioni stabili di sicurezza ed iniziative formative ed informative volte, da un lato, a diffondere la cultura della legalità favorendo l'inclusione sociale, dall'altro,

sviluppando nuove metodiche di approccio ai fenomeni in rapida e complessa evoluzione che incidono sulla sicurezza.

Nello specifico, la verifica del principio comunitario di addizionalità, che andrà naturalmente a perfezionarsi nel corso delle fasi attuative, sarà rispettato per quegli obiettivi generali perseguiti sia con interventi finanziati con il Programma Operativo che con quelli finanziati con risorse ordinarie (come può evincersi dalla precedente tabella). In particolare, in ottemperanza a quanto previsto dal QSN, l'addizionalità sarà garantita da:

- il conferimento di una maggiore coerenza al vincolo di destinazione territoriale della spesa ordinaria;
- l'effettiva integrazione degli specifici obiettivi della politica regionale nella programmazione della politica ordinaria, a garanzia anche della addizionalità "strategica" e quindi dell'efficacia della politica regionale;
- adeguati meccanismi di coordinamento – anche a livello organizzativo – nella gestione delle due componenti, comunitaria e nazionale, della politica regionale, per assicurarne effettiva complementarità e un virtuoso sostegno reciproco;
- una più efficace capacità di previsione della spesa anche attraverso l'utilizzo di adeguati strumenti che ne assicurino affidabilità e credibilità;
- una maggiore armonizzazione del ciclo finanziario con il ciclo progettuale in modo da supportare concretamente la riconciliazione fra obiettivi di sviluppo e obiettivi di finanza pubblica.

Va, inoltre, segnalato che le attività previste dal Programma saranno attuate in coordinamento con le iniziative che verranno realizzate all'interno del "Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI" (che fissa un accordo quadro per sviluppare con i Comuni italiani progetti condivisi, nel quadro di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali) e l'intesa con i sindaci delle città metropolitane (che stabilisce la definizione di Patti per la sicurezza con ogni città metropolitana e l'avvio di un gruppo di lavoro congiunto Governo-città metropolitane per definire le innovazioni legislative e normative che possano sostenere queste intese.

Si noti come, infine, l'obiettivo riguardante lo *sviluppo della coesione sociale* trovi realizzazione esclusivamente a valere sulle risorse stanziato nell'ambito della programmazione comunitaria, coerentemente con il carattere di "addizionalità" degli interventi connessi a tale obiettivo.

Con particolare riferimento alle risorse stanziato nell'ambito del Fondo Aree Sottoutilizzate, occorre specificare che le principali linee di azione individuate, concertate ed approvate in sede di Conferenza Stato-Regioni, riguardano i seguenti obiettivi specifici:

- Prevenzione e tutela del territorio, attraverso interventi che mirano alla riduzione del livello di permeabilità delle frontiere ed al potenziamento del controllo del territorio;
- Potenziamento infrastrutture strategiche, attraverso interventi miranti a rafforzare la sorveglianza del territorio ed a contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nelle regioni interessate dalle grandi opere.

Il PON Sicurezza, per gli aspetti legati alle proprie tematiche, si muoverà in coerenza con quanto previsto a livello regionale dai Programmi relativi alle quattro Regioni CONV con particolare riferimento ai settori integrati e/o complementari.

In particolare – come esplicitato nel QSN – le risorse del Programma si concentreranno prevalentemente in attività connesse alla realizzazione di iniziative di carattere sistemico a scala sovra-regionale (anche in virtù della “visione globale della sicurezza” propria del Ministero dell’Interno) in materia di tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico⁶³. Tale tipologia di iniziative, infatti, è caratterizzata dalla più marcata capacità di raggiungere la massa critica e l’incisività necessaria ad un’azione di contrasto, in grado di mobilitare peculiari competenze e capacità tecniche, in un quadro di unitarietà di intervento. Le iniziative regionali in tema di sicurezza e legalità finalizzate nell’ambito dei singoli PO “Convergenza” si inquadreranno nel più ampio e diverso contesto della coesione e dell’inclusione sociale, della promozione della cittadinanza attiva e della crescita del capitale sociale, a complemento e integrazione delle politiche promosse dal Programma Nazionale. Inoltre, interventi su ambiti territoriali e fenomenologie criminali particolarmente problematici e che richiedano un’approfondita conoscenza del territorio, potranno essere realizzati nell’ambito dei POR “Convergenza”, in base e nel rispetto delle rispettive competenze istituzionali.

L’integrazione tra la programmazione regionale e quella nazionale avverrà rafforzando la complementarità tra gli interventi afferenti l’ambito della sicurezza primaria e quelli promossi dalle amministrazioni locali e regionali legati alla componente sociale dei fenomeni di insicurezza.

In quest’ottica, trovano piena attuazione sia il principio di sussidiarietà, sia quello di leale cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali al fine di garantire un’adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell’ambito dell’Unione Europea⁶⁴ anche in materie come quelle della sicurezza e dell’immigrazione, così come previsto dall’art. 118 della Costituzione Italiana.

Come già evidenziato, il coordinamento degli interventi, al fine di evitare ogni possibile forma di sovrapposizione e ridondanza, sarà assicurato dagli organismi citati in precedenza⁶⁵, che assicurano la piena integrazione tra le iniziative realizzate e concorrono, da un lato, alla salvaguardia delle rispettive competenze, dall’altro, allo sviluppo di azioni e strategie comuni e complementari.

Inoltre, con particolare riferimento ai PO dell’obiettivo CONV, sono ipotizzabili anche azioni di promozione della trasparenza in favore dei sistemi regionali, con azioni di sensibilizzazione, animazione sul territorio, assistenza tecnica agli enti locali per il miglioramento dell’azione amministrativa.

Tale complesso di interventi troverà un suo riferimento organico anche nell’ambito degli APQ che saranno stipulati con le Regioni CONV.

⁶³ In tal senso va richiamata l’esclusività della competenza istituzionalmente attribuita dalla Costituzione al Ministero dell’Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza in materia di sicurezza e ordine pubblico. L’art 117 della Cost riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in tema di ordine e sicurezza pubblica. L’art .159 del D.lgs n.112 del 1998 chiarisce che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all’ordine pubblico e sicurezza pubblica riguardano le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come quel complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

⁶⁴ Cfr. art 4 co.3 L. n. 59 del 1997.

⁶⁵ Ci si riferisce, in particolare, al Tavolo Permanente e al Comitato di Indirizzo e Attuazione di cui a pag. 81, al “Patto per la Sicurezza tra il Ministero dell’Interno e l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani di cui a pag.83, nonché ai Protocolli di sicurezza con le Regioni, le città metropolitane e le altre città

A livello nazionale il Programma verrà attuato in modo coerente sia rispetto al Programma Operativo Nazionale *Istruzione*, con riferimento agli ambiti dell'educazione alla legalità (considerando che il PON "Sicurezza" non interviene nel settore dell'istruzione), che al Programma Operativo Nazionale *Governance* in merito alla trasparenza amministrativa nella gestione dei programmi cofinanziati. A tal proposito vale sottolineare come, nell'ambito del suddetto PON, la *Linea 2 E.T.I.C.A. pubblica nel Sud* miri, tra l'altro, al rafforzamento della percezione di legalità nel tessuto socio economico, favorendo processi virtuosi per lo sviluppo e l'attrattività dei territori, in particolar modo nei procedimenti ed adempimenti connessi all'attuazione della politica regionale.

Le iniziative promosse dal PON Sicurezza saranno realizzate in modo quanto più possibile coordinato e sinergico con le iniziative cofinanziate dal *PON Governance* ma comunque circoscritte ad iniziative orientate alla sicurezza ed alla legalità nel settore dei pubblici appalti e nell'ottica del contrasto e della prevenzione del crimine. Ne consegue il valore di addizionalità degli interventi posti in essere e non di sovrapposizione tra i due Programmi Operativi, laddove risulta evidente come la strategia del PON Sicurezza sia più globalmente indirizzata al miglioramento della sicurezza nelle regioni obiettivo Convergenza, mentre il PON Governance miri principalmente all'incremento della legalità nelle Pubbliche Amministrazioni e della trasparenza amministrativa.

Il PON Sicurezza, inoltre, opererà in un'ottica di coerenza programmatica con le iniziative che la DG Giustizia, Libertà e Sicurezza adotterà nell'ambito del Programma Quadro "Sicurezza e Tutela della Libertà", con particolare riferimento al Programma Specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità"⁶⁶. A tal proposito si evidenzia come l'obiettivo globale previsto dal PON Sicurezza 2007/2013 sia coerente con le aree tematiche di intervento del Consiglio dell'Unione Europea riguardanti principalmente la prevenzione della criminalità e il rispetto della legge.

Va inoltre segnalato che il Programma Specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità", insieme al Programma specifico "Giustizia Penale"⁶⁷ sostituirà il Programma Quadro "AGIS"⁶⁸ sulla cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale, all'interno del quale il Ministero dell'Interno ha già realizzato - con il progetto "Progetto EURSED - Europe, SEcurity and Development" - un'iniziativa finalizzata al trasferimento ai nuovi Stati Membri dell'esperienza del Dipartimento della Pubblica Sicurezza italiano (in qualità di Autorità di Gestione del PON Sicurezza) nell'utilizzo dei fondi comunitari per l'innalzamento delle condizioni di sicurezza e di diffusione della legalità quale imprescindibile premessa per lo sviluppo del territorio.

3.1.4 Coerenza con gli obiettivi della Comunità relativi all'occupazione in materia di inclusione sociale, istruzione e formazione

La strategia del Programma Operativo si muove, in linea generale, anche nell'ambito della cornice programmatica comunitaria in materia di occupazione e inclusione sociale contenuta nella Strategia Europea per l'Occupazione (SEO).

In particolare, l'integrazione è particolarmente rilevante per quanto attiene alla priorità della SEO che prevede di *Promuovere l'imprenditorialità per creare posti di lavoro migliori e più*

⁶⁶ Approvato con Decisione nr. 2007/124/Ce.

⁶⁷ Il Programma specifico "Giustizia Penale", approvato con Decisione nr. 2007/126/Gai, si incardina nel più ampio Programma Quadro "Diritti fondamentali e giustizia 2007/2013".

⁶⁸ Approvato con Decisione 2002/630/Gai.

numerosi, nella misura in cui le iniziative che il PON propone nell'Asse 1 sono finalizzate a offrire una tutela delle libertà economiche e d'impresa e, nell'Asse 2, sono orientate a diffondere una cultura della legalità e a contrastare il sistema valoriale imposto dalla criminalità, che crea seri ostacoli alla cultura dell'impresa legale.

Elevato risulta anche il collegamento programmatico con quelle priorità della SEO più marcatamente orientate a *Trasformare il lavoro nero in occupazione* e a tutelare le forme di esclusione collegate al fenomeno dell'*immigrazione*.

3.2 Strategia di sviluppo settoriale (art. 37.1 del reg. gen.)

3.2.1 Descrizione della strategia, degli obiettivi globali, degli Assi prioritari e degli obiettivi specifici

Il divario esistente tra le Regioni CONV e il resto del Paese continua a rappresentare uno dei maggiori ostacoli alla coesione e, in particolare, al raggiungimento degli Obiettivi di Lisbona.

Il contesto analizzato, sia dal punto di vista economico e sociale che da quello dello sviluppo dei fenomeni criminali, presenta una molteplicità di situazioni che conducono a ribadire quanto già evidenziato nell'analisi di alcuni singoli indicatori di contesto: esistono *molti mezzogiorni* e spesso realtà difformi, se non contrastanti, coabitano persino nella medesima regione. Una sorta di pregiudizio aleggia sull'intera area meridionale del nostro Paese, alimentando un'immagine complessivamente negativa che contribuisce a frenare gli investimenti, a bloccare i flussi turistici, con le evidenziate conseguenze in termini di disoccupazione e che quindi rappresenta uno degli elementi che maggiormente frenano lo sviluppo dell'area.

Che la criminalità costituisca uno "zavorramento" dell'economia – come scrive ancora oggi un importante istituto di ricerca⁶⁹ – è una realtà inequivocabile: le mafie rappresentano infatti un serio ostacolo alle possibilità di sviluppo delle regioni meridionali e, quindi, alla riduzione del forte divario con il resto del Paese. Le cause di tale "zavorramento" – come è emerso nei paragrafi precedenti – sono ormai pacifiche "Il crimine organizzato sempre più si sta trasformando in impresa criminale, con un processo che, per dimensioni e pervasività, allude al rischio molto concreto di trasformare in scatole vuote il mercato e la concorrenza, stabilendo collegamenti collusivi con la politica e la burocrazia soprattutto per il controllo degli appalti e dei servizi pubblici"⁷⁰. Alcuni⁷¹ hanno tentato persino di misurare il peso economico della criminalità, sostenendo che, a causa della presenza delle mafie, nel Mezzogiorno si perderebbero ogni anno 180 mila posti di lavoro e si produrrebbero 7,5 miliardi di ricchezza in meno. Ampiamente noti sono, infatti, i vantaggi di cui gode l'impresa criminale rispetto a quella legale: in primo luogo, il denaro a costo zero, grazie al flusso di risorse provenienti dalle attività illecite, poi la posizione di vantaggio nell'acquisizione di commesse e nell'acquisto di beni e servizi, spesso mediante forme di elusione delle normative contrattuali e delle norme che regolano la sicurezza nei posti di lavoro o direttamente mediante la corruzione, l'intimidazione e la violenza contro

⁶⁹ Svimez. Rapporto 2006 sull'economia del mezzogiorno, pag 541

⁷⁰ Svimez, Rapporto cit.

⁷¹ Impresa e criminalità nel Mezzogiorno. Meccanismi di distorsione del mercato. Fondazione BNC-Censis, Roma 20 febbraio 2003.

concorrenti.⁷² Inoltre la criminalità condizionando i centri decisionali mira ad aggredire direttamente le fonti finanziarie comunitarie come peraltro ben evidenziato dal numero di truffe comunitarie registrato nel nostro Paese.

Le difficoltà di sviluppo che ancora incontrano le quattro Regioni CONV confermano la necessità di porre in essere interventi prioritari per migliorare le condizioni di contesto che possano favorire il lavoro e la competitività. Il quadro di riferimento delineato in sede di analisi di contesto, conduce a ipotizzare due tipologie di intervento: la *protezione dalle aggressioni criminali* e l'*incentivo alla legalità*, che accompagni e pervada le politiche di coesione in modo conforme agli orientamenti comunitari e alla strategia di Lisbona rinnovata. A tal fine si prevedono due livelli di intervento: "*orizzontale*" e "*geograficamente mirato*". Il primo, in grado di migliorare la capacità amministrativa e favorire, mediante il primato delle legalità, sia il presidio del territorio per la crescita e l'occupazione nelle città – utilizzando la tecnologia più avanzata contro tassi di criminalità elevati o crescente – che una più efficace tutela dell'ambiente. Tale livello d'intervento si muoverà coerentemente con le priorità fissate dagli orientamenti strategici comunitari quali: "Rendere l'Europa e le sue regioni più attraenti per gli investimenti e l'occupazione"⁷³ e con "Nuovi e migliori posti di lavoro"⁷⁴. Il secondo, si rivolgerà sia alle stesse città – intese come luogo in cui si concentrano non soltanto opportunità ma anche problematiche quali l'emarginazione sociale, l'immigrazione e la prostituzione – sia alle aree extraurbane, industriali o potenzialmente tali, senza trascurare quelle rurali e quelle a vocazione turistica.

Tale impostazione attribuisce alla politica regionale una missione specifica e complementare rispetto a quella ordinaria "che si deve tradurre nella capacità di individuare azioni ed interventi a forte caratterizzazione territoriale, calibrati su specifiche opportunità e processi di sviluppo"⁷⁵ tenendo in ogni caso doverosamente conto che spetta alla *sicurezza primaria* il garantire adeguate condizioni di sicurezza sul territorio. Ciò deriva innanzitutto del vincolo posto dalla Costituzione italiana, che all'art 117 attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica, con esclusione della sola polizia amministrativa locale, ed in secondo luogo dalla constatazione che il radicamento nel territorio di estesi sodalizi di criminalità organizzata unitamente alla persistenza di sacche di resistenza "culturale" alla civile ed ordinata convivenza, rendono necessaria un'azione di contrasto condotta sinergicamente in modo centralizzato.

I due livelli di intervento, "*orizzontale*" e "*geograficamente mirato*" sono modalità della medesima strategia poiché molteplici sono i modi di atteggiarsi dell'illegalità nel tentativo di

⁷² Il rapporto tra criminalità organizzata e sviluppo economico e le modalità di distorsione delle regole del mercato legale con conseguente danno alla competitività del territorio sono argomenti molto discussi in passato e ormai assolutamente pacifici. Sul tema, molte riflessioni corredate da ampia letteratura scientifica è reperibile nel Programma Operativo Nazionale "sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno" 2000-2006 o, più recentemente, nel "contributo dell'Autorità di Gestione del PON Sicurezza al Documento Strategico Nazionale" del settembre 2006. Per tali motivi, salvo quando non sarà strettamente necessario, eviteremo in questa sede ulteriori approfondimenti.

⁷³ L'orientamento strategico comunitario "Rendere l'Europa e le sue regioni più attraenti per gli investimenti e l'occupazione" è particolarmente collegato al settore della sicurezza con riferimento alla tutela del patrimonio agricolo-boschivo dalle aggressioni criminali, allo smaltimento dei rifiuti, alla gestione delle acque e degli altri beni naturali nonché alle attività di prevenzione dei rischi ambientali in senso lato.

⁷⁴ La capacità amministrativa, all'interno dell'orientamento Strategico Comunitario "Posti di lavoro migliori e più numerosi" è intesa, per il profilo che ci riguarda, come sostegno alle Amministrazioni locali per incrementare la trasparenza amministrativa, con particolare riferimento al settore degli appalti e piani di Formazione Integrata per operatori pubblici attivi nelle tematiche della sicurezza.

⁷⁵ Cfr. par. 4.1.2. del QSN

intercettare la ricchezza che potrebbe ricadere sul territorio e pertanto molteplici e flessibili devono essere le misure di contrasto.

Il bilancio sia pur sostanzialmente positivo dei risultati conseguiti nel passato dalla politica ordinaria, evidenzia il permanere di situazioni gravemente patologiche in talune Regioni, con forti differenziazioni all'interno delle stesse.

Resta infatti – in alcune aree del Mezzogiorno – molto forte la convinzione diffusa di una complessiva *legalità debole*⁷⁶ che incide profondamente sia sulla percezione di sicurezza sia sulla coesione sociale, disincentivando gli investimenti e sfavorendo persino le importazioni di prodotti dal sud. Come già altrove⁷⁷ chiarito, “appartengono a tale ambito la gestione di problemi diversi e complessi che incidono sulla stessa performance economica del Paese, come ad esempio la scarsa trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione, la ridotta concorrenza nei servizi, l'irregolarità o la sommersione nei rapporti di lavoro e di produzione, l'integrazione e l'inclusione sociale degli immigrati e di altre fasce marginali, la domanda crescente di beni e servizi illeciti (stupefacenti, prostituzione, ecc), lo sfruttamento degli spazi di illegalità quotidiana (abusivismo commerciale, smaltimento rifiuti, ecc) o l'opacità amministrativa (gestione degli appalti, credito, concessioni, ecc.)”.

Nei descritti ambiti la politica regionale può integrarsi con efficacia, promuovendo “l'innalzamento della qualità della vita, della qualità urbana, di nuove prospettive di educazione e promozione sociale, di contenimento delle aree di emarginazione (...) nonché di riduzione della percezione di insicurezza da parte degli operatori economici”⁷⁸. La stessa “attività di formazione può rappresentare un valido supporto, se mirata alla costruzione di specifici moduli di intervento che consentano maggiore integrazione di conoscenze e cultura tra soggetti pubblici (operatori di polizia nazionale o locale, P.A. operatori del sociale) e privati.”.

Una impostazione di questo tipo può certamente contribuire a rimuovere le forti resistenze alla legalità che ancora si registrano “a macchia di leopardo” sui territori delle regioni meridionali (e, in particolare, nelle 4 Regioni CONV) adattando e contestualizzando ai bisogni locali o ai caratteri della specifica patologia sociale, l'intervento generalizzato posto in essere dalla politica ordinaria che, nonostante ogni sforzo, non appare contraddistinto da omogenea efficacia.⁷⁹

In tal modo, peraltro, si perseguono i principi definiti dagli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) e si opera conformemente alla Strategia di Lisbona rinnovata, secondo cui i programmi cofinanziati dalle politiche di coesione devono orientare le risorse all'obiettivo di incrementare l'attrattività degli Stati membri, delle Regioni e delle città, migliorandone l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello di servizi adeguati e tutelandone le potenzialità ambientali. Le città, in particolare, non sono intese dagli Orientamenti Strategici Comunitari come luoghi ove si concentrano esclusivamente le opportunità, ma anche problematiche quali disoccupazione ed emarginazione sociale, immigrazione e prostituzione, tassi di criminalità più elevati, consistenti sacche di povertà.

⁷⁶ Cfr. Antonio La Spina, “Mafia, legalità debole e sviluppo del mezzogiorno” Il Mulino, 2005

⁷⁷ Rapporto annuale 2005 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, pag.63

⁷⁸ QSN, pag.85

⁷⁹ Sull'argomento, si veda l'analisi di contesto di cui al cap. 1

Come esplicitato dal QSN, da quanto esposto deriva:

- la necessità di sperimentare o perfezionare formule di raccordo e coordinamento innovative tra i vari livelli di governo che si occupano, direttamente o indirettamente, di materie che abbiano attinenza con la sicurezza, in modo da assicurare una *governance* fortemente integrata e trasversale, eventualmente anche favorendo l'integrazione tra risorse pubbliche e private (come gli investimenti per la sicurezza passiva delle imprese);
- l'esigenza di enucleare, anche avvalendosi di nuovi strumenti di analisi dei fenomeni criminali e delle loro interazioni con le dinamiche economico-sociali, i segmenti territoriali sui quali si prevede il persistere di una *resistenza alla legalità*, individuando nel contempo le modalità di integrazione dei profili connessi e complementari alla sicurezza (sostegno alla sofferenza sociale, contrasto alla devianza, risanamento urbano, ecc.) su cui costruire moduli di intervento dedicati;
- l'opportunità di rafforzare gli strumenti di cooperazione interistituzionale - dopo le perplessità suscitate dagli Accordi di Programma Quadro - per definire una sede di reale informazione, confronto ed eventuale condivisione strategica. Sarebbe auspicabile, a tal fine, definire un percorso maggiormente partenariale che si avvalga al meglio della consuetudine di "coordinamento stretto"⁸⁰ tra gli enti locali e le Prefetture;
- la necessità di concentrare una parte degli interventi in quei territori dove forti potenzialità di sviluppo, legate alla compresenza di risorse diverse, possono essere frenate dalla criminalità organizzata.

Per quanto concerne, pertanto, la programmazione di sicurezza 2007/2013, l'**Obiettivo globale** è il seguente: **Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici.**

⁸⁰ Cfr. QSN pag. 110.

Obiettivo Globale	Indicatore di impatto	Valore attuale	Valore atteso al 2015	Fonte
Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici.	Indice di criminalità organizzata ⁸¹	102	99	Istat (2003)
	Numero di delitti denunciati dalle Forze di Polizia all'Autorità Giudiziaria ⁸²	617.522	741.026	Istat (2003)
	Percezione del rischio di criminalità da parte delle famiglie	36%	31%	Istat (2003)

Per ciò che concerne l'individuazione e la quantificazione di uno specifico indicatore relativo all'*impatto del Programma sul PIL* delle quattro Regioni CONV, l'Amministrazione, consapevole della difficoltà tecnica di isolare ed evidenziare il contributo netto delle iniziative del PON sulla formazione e lo sviluppo di dinamiche macroeconomiche di ampio respiro, quali il Prodotto Interno Lordo, determinate da una pluralità di fattori per lo più esterni alle tematiche di interesse del Programma stesso, si impegna ad avviare una specifica attività di ricerca ed analisi, avvalendosi tra l'altro del contributo del Valutatore Indipendente del PON 2007/2013.

Inoltre, per quanto riguarda gli effetti occupazionali, l'occupazione di cantiere globalmente creata dal PON si stima pari a 13.500 unità, calcolato complessivamente come somma degli indicatori di risultato per entrambi gli Assi del Programma (tabelle indicatori di risultato per Asse).

Con riferimento all'Obiettivo Globale, appare opportuno osservare quanto segue:

- si tratta di una formulazione direttamente derivata da alcuni obiettivi specifici di Priorità del Quadro Strategico Nazionale e ne costituisce pertanto la materiale realizzazione: la tematica della sicurezza, in tal modo, si inserisce pienamente nella strategia delle politiche regionali di utilizzo dei fondi strutturali e si pone in un quadro di interconnessione con le altre politiche miranti al medesimo fine di sviluppo delle aree in ritardo;
- si mette a sistema la tematica della sicurezza con quella della legalità: infatti, pur avendo avuto i due profili nel Quadro Strategico Nazionale una logica trattazione separata, le

⁸¹ I risultati connessi all'*Indice di criminalità organizzata* vanno ponderati sulla base della dinamicità del fenomeno (reazione, con nuove iniziative o modalità criminose, all'azione dello Stato, in modo da mantenere inalterato o incrementare ulteriormente, nonostante questa, il volume degli illeciti profitti). Per quanto riguarda il valore atteso indicato, si precisa che questo rappresenta il contributo addizionale del Programma rispetto a quanto sarà raggiunto attraverso gli interventi della politica ordinaria.

⁸² Tale indicatore traduce, da un lato, una maggiore attività di denuncia da parte del cittadino correlabile alle migliori condizioni di sicurezza e legalità, dall'altro, una maggiore efficienza delle strutture preposte alla formalizzazione ed avvio dei procedimenti giudiziari. I risultati connessi all'indicatore Numero di delitti denunciati dalle Forze di Polizia all'Autorità Giudiziaria richiederanno una lettura congiunta rispetto ai dati registrati dall'indicatore Indice di criminalità organizzata, data la stretta correlazione che caratterizza la natura dei relativi fenomeni.

- problematiche che ostacolano lo sviluppo di alcune aree delle Regioni CONV possono trovare soluzione solo con un intervento fortemente integrato⁸³;
- si esprime col termine "contribuendo" la consapevolezza che sicurezza e legalità possono essere garantite solo col contributo, sinergico ed integrato, di tutti i soggetti pubblici e privati interessati: in tal modo il Programma si pone come base logica e giuridica di successive intese, a livello locale o nazionale, che abbiano quale oggetto la tematica della "sicurezza per lo sviluppo";
 - si indica il proposito di procedere preferibilmente "per contesti territoriali" e non in modo generalizzato. Tale proposito trova il suo principale fondamento nell'analisi della situazione di contesto che ha messo in evidenza come, pur richiedendo una strategia nazionale che solo il Programma Operativo può porre in essere, i nodi da affrontare siano estremamente diffusi da Regione a Regione e sovente all'interno della stessa Regione.

Per quanto attiene alla concentrazione delle risorse (art. 37.3 del Reg. Gen.) occorre chiarire che gli obiettivi indicati nella strategia saranno perseguiti in stretta correlazione con le azioni già poste in essere sul territorio interessato sia dalle politiche nazionali sia da quelle regionali e in un'ottica mirata allo sviluppo delle Regioni CONV nel loro complesso ma soprattutto delle aree, all'interno delle stesse, che maggiormente presentano problemi connessi alla presenza di criminalità o illegalità diffusa. Ciò non può tuttavia far dimenticare il fatto che la politica nazionale ordinaria si realizzi prevalentemente in azioni di sistema che tendono a garantire condizioni di sicurezza/legalità uniformi sul territorio pur adeguandosi modularmente e flessibilmente a fronte dell'emergente atteggiarsi della criminalità. Una politica aggiuntiva, a maggior ragione in questo particolare profilo, se non vuole correre il rischio di disperdere la propria efficacia, non può non coordinarsi con quella nazionale e trovare con la stessa momenti di operatività comune e forme di concentrazione, anche finanziaria. Il terminale di tale vincolo di coerenza sul territorio potrà essere identificato nelle Prefetture UTG.

Dette forme di concentrazione operativa e finanziaria saranno, peraltro, funzionali alla valutazione del rischio criminale e di diffusione dell'illegalità che – a fronte della risposta delle istituzioni deputate al contrasto e della società civile – tendono a modificarsi strutturalmente e/o trasferirsi geograficamente. La mobilità della minaccia criminale va adeguatamente considerata anche se, ovviamente, essa non consente di sottrarci ad una valutazione preventiva del contesto, da realizzarsi in modo concertativo, onde individuare un ventaglio di iniziative bandiera su cui far convergere sinergicamente attori e risorse di varia natura. A titolo meramente esemplificativo, le realtà metropolitana della città di Napoli potrebbe essere un'ipotesi su cui studiare un quadro di interventi territoriali che veda politiche nazionali, locali, regionali e addizionali settoriali convergere verso obiettivi connessi o condivisi e comunque legati da una coerenza logica e operativa. La programmazione, tuttavia, non intende ripetere, in modo generalizzato e senza vaglio critico delle lezioni apprese in materia, esperienze pregresse di progettazione integrata territoriale ma piuttosto ricercare moduli di intervento pluristituzionale che, senza burocraticismi o appesantimenti procedurali, consenta di operare, congiuntamente o disgiuntamente, ma sempre secondo una comune e condivisa logica strategica. Ogni volta che sarà possibile ipotizzare questa sorta di concentrazione a geometria variabile funzionale al modificarsi

⁸³ Nel caso delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza – si legge nel QSN, pag.149, - dove la legalità è ulteriormente indebolita dalla presenza diffusa della criminalità organizzata, questa azione deve unirsi a quella di tutela della sicurezza.

della minaccia e al rimodularsi dell'illegalità, si cercherà di esplicitare tale intendimento anche all'interno delle priorità interessate.

Come anticipato, l'Obiettivo Globale del Programma – che verrà perseguito attraverso la realizzazione di iniziative sia in ambito "sicurezza", strettamente intesa, che in ambito "legalità" – mira ad arginare e diminuire l'impatto criminale nelle regioni CONV e ad avviare un percorso che porti verso condizioni di sicurezza e legalità non molto dissimili da quelle del resto del Paese e dagli altri membri dell'Unione Europea.

L'obiettivo verrà perseguito attraverso due filoni strategici fondamentali.

Un primo filone prevede la realizzazione di azioni di *sicurezza* per il miglioramento del contesto in cui operano i soggetti economici, sia attraverso il contrasto alle aggressioni della criminalità alle strutture produttive (aree urbane ed extraurbane, aree industriali) e alle infrastrutture di comunicazione (grandi assi viari, porti, aeroporti), sia arginando i fenomeni distorsivi della libera concorrenza tra imprese (contraffazione di marchi o prodotti) al fine di promuovere – accanto allo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche – un alto grado di competitività e un generale miglioramento del tenore e della qualità della vita. Tali attività troveranno collocazione programmatica all'interno dell'Obiettivo specifico "Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa" riconducibile all'Asse 1.

Un secondo filone – comunque direttamente collegato con quello della *sicurezza* – mira al miglioramento delle condizioni di *legalità* nelle Regioni CONV: le attività sono diversificate e mirano al maggiore rispetto delle regole in ambito economico/sociale e del mercato del lavoro, a una maggiore trasparenza nell'operato delle pubbliche amministrazioni anche nell'ambito della giustizia civile, a un controllo e a un monitoraggio più stringenti delle varie forme di allocazione di risorse per lo sviluppo sul territorio, a una riduzione delle varie forme di marginalità propedeutiche alla propensione al crimine (comuni a certe categorie particolarmente svantaggiate, tra cui gli immigrati), a un più efficiente utilizzo dei beni confiscati. L'Obiettivo specifico che si intende perseguire attraverso la realizzazioni di tali attività "Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio" rappresenta l'elemento strategico centrale dell'Asse 2.

Tabella 34 – Articolazione per Obiettivi del Programma

QSN 2007/2013 Priorità 4 Obiettivo Specifico	Obiettivo globale	Obiettivi specifici	Obiettivi operativi
Garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali	Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici.	1. Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa.	I.1 Rendere il territorio meno aggredibile da fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e produttività del lavoro e all'attrattività dei territori
			I.2. Garantire il libero e sicuro utilizzo delle vie di comunicazione (di natura infrastrutturali e telematica)
			I.3 Tutelare il contesto ambientale
			I.4. Contrastare ogni forma di aggressione diretta del libero mercato e della legale attività produttiva attuata mediante forme di concorrenza illecita, con particolare riferimento alle contraffazioni di marchi o prodotti
			I.5 Realizzare una formazione integrata tra operatori di sicurezza - a tutti i livelli - e altri soggetti che comunque operino nell'ambito della sicurezza
		2. Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio	II.1 Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio
			II.2 Tutela del lavoro regolare
			II.3 Garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici
			II.4 Contrastare il racket delle estorsioni e dell'usura
			II.5 Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata
			II.6 Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza
			II.7 Potenziare la dotazione tecnologica della PA ai fini di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali
			II.8 Diffondere la cultura della legalità
			II.9 Realizzare tra gli operatori di sicurezza a tutti i livelli e altri soggetti che comunque operino nell'ambito del mantenimento della legalità una formazione integrata

3.2.2 Ripartizione delle categorie di spesa

Il Ministero dell'Interno, ai fini dell'attuazione della suesposta strategia, nel rispetto delle disposizioni contenute nel Regolamento Generale (artt. 9.3 e 37.1.d), ha provveduto ad un'assegnazione preliminare delle risorse disponibili, agli Assi prioritari e alle tipologie di intervento; tale attribuzione è realizzata con riferimento alle categorie di spesa previste a livello comunitario e contenute nell'allegato II al regolamento applicativo della Commissione.

La ripartizione indicativa delle risorse FESR, di cui il Ministero dell'Interno dispone, tiene conto del vincolo disposto all'articolo 9.3 del Regolamento Generale che prevede che all'interno di ciascun Paese, attraverso i Programmi operativi relativi all'obiettivo CONV sia attribuita una quota cospicua delle risorse disponibili, ad interventi che rispondono agli obiettivi di *promozione della competitività* e di *creazione di posti di lavoro* compreso il raggiungimento degli obiettivi degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione individuati quali prioritari dalla strategia di Lisbona. Tale quota è fissata al 60% delle risorse

totali per l'Obiettivo "CONV": nel caso specifico del PON Sicurezza tale quota risulta pari al 64,71% (si veda la tabella 30)⁸⁴.

Le tavole seguenti mostrano il collegamento tra Assi e categorie di spesa per le finalità suesposte, nonché in collegamento tra Assi e le Dimensioni secondo lo schema previsto dall'Allegato II del Reg. 1828/2006.

Tabella 35 - Ripartizione contributo comunitario per categorie di intervento earmarking (ex Reg. 1083/06 Allegato IV)

PON SICUREZZA 2007-2013		TEMI PRIORITARI		
Assi	Codice	Descrizione	Importo (contributo UE)	% sull'Asse
<i>I. Sicurezza per la libertà economiche e d'impresa</i>	11	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione	229.300.014	39,60%
	TOTALE ASSE I		229.300.014	39,60%
<i>II. Diffusione della legalità</i>	11	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione	126.549.287	21,85%
	70	Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale	8.077.614	1,39%
	71	Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro.	8.077.614	1,39%
	TOTALE ASSE II		142.704.516	24,64%
A - TOTALE RISORSE EARMARKING (Contributo comunitario)			372.004.529	
B - TOTALE RISORSE PON (Contributo comunitario)			579.040.446	
C - PERCENTUALE EARMARKING (A/B)			64,24%	

⁸⁴ I codici relativi all'earmarking rispondenti all'Allegato IV del Reg. 1083/2006 potranno subire eventuali variazioni a seguito di negoziato tra lo Stato Membro e la CE.

Tabella 36 – Ripartizione contributo comunitario per categorie di intervento

importi in €

PON SICUREZZA 2007-2013		TEMI PRIORITARI		
Assi	Codice	Descrizione	Importo (contributo UE)	% sull'Asse
<i>I. Sicurezza per la libertà economiche e d'impresa</i>	11	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione	229.300.014	39,60%
	54	Altri provvedimenti intesi a preservare l'ambiente e a prevenire i rischi	28.662.502	4,95%
	81	Meccanismi volti a migliorare l'elaborazione di politiche e programmi efficaci, il controllo e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, e potenziamento delle capacità di attuazione delle politiche e dei programmi	28.662.502	4,95%
	TOTALE ASSE I		286.625.026	49,50%
<i>II. Diffusione della legalità</i>	11	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione	126.549.287	21,85%
	61	Progetti integrati di rinnovamento urbano e rurale	26.925.380	4,65%
	70	Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale	8.077.614	1,39%
	71	Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro.	8.077.614	1,39%
	79	Altre infrastrutture sociali	88.853.755	15,34%
	81	Meccanismi volti a migliorare l'elaborazione di politiche e programmi efficaci, il controllo e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, e potenziamento delle capacità di attuazione delle politiche e dei programmi	10.770.152	1,86%
	TOTALE ASSE II		269.253.803	46,50%
<i>III Assistenza tecnica</i>	85	Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	11.580.809	2,00%
	86	Valutazione e studi; informazione e comunicazione	11.580.809	2,00%
	TOTALE ASSE III		23.161.617	4,00%
TOTALE PON (contributo UE)			579.040.446	100%

Tabella 37 – Ripartizione contributo comunitario con la Dimensione “Forme di Finanziamento”

PON SICUREZZA 2007-2013		FORME DI FINANZIAMENTO		
Assi	Codice	Descrizione	Importo (contributo UE)	% contributo UE / Totale PON
<i>I. Sicurezza per la libertà economiche e d'impresa</i>	04	Altre forme di finanziamento	286.625.017	49,50%
	TOTALE ASSE I		286.625.017	49,50%
<i>II. Diffusione della legalità</i>	04	Altre forme di finanziamento	269.253.803	46,50%
	TOTALE ASSE II		269.253.803	46,50%
<i>III Assistenza tecnica</i>	04	Altre forme di finanziamento	23.161.617	4,00%
	TOTALE ASSE III		23.161.617	4,00%
TOTALE PON (contributo UE)			579.040.437	100,00%

Tabella 38 – Ripartizione contributo comunitario con la Dimensione "Territorio"

PON SICUREZZA 2007-2013	TERRITORIO			
Assi	Codice	Descrizione	Importo (contributo UE)	% contributo UE / Totale PON
<i>I. Sicurezza per la libertà economiche e d'impresa</i>	00	Non pertinente	28.662.502	4,95%
	01	Agglomerato urbano	243.631.264	42,08%
	05	Zone rurali	14.331.251	2,48%
	TOTALE ASSE I			286.625.017
<i>II. Diffusione della legalità</i>	00	Non pertinente	26.925.380	4,65%
	01	Agglomerato urbano	228.865.733	39,52%
	05	Zone rurali	13.462.690	2,32%
	TOTALE ASSE II			269.253.803
<i>III Assistenza tecnica</i>	00	Non pertinente	2.316.162	0,40%
	01	Agglomerato urbano	19.687.374	3,40%
	05	Zone rurali	1.158.081	0,20%
	TOTALE ASSE III			23.161.617
TOTALE PON (contributo UE)			579.040.437	100,00%

3.4 Aspetti specifici di sviluppo a carattere territoriale

3.4.1 Sviluppo urbano

L'utilizzo ottimale degli spazi pubblici e la fruizione ottimale degli stessi da parte dei cittadini, soprattutto nei grandi centri metropolitani, è certamente correlato al livello di sicurezza che accompagna lo sviluppo dei centri abitati.

In linea generale, è certamente possibile sostenere che:

- ❑ la vitalità dei luoghi e la loro fruibilità produce sicurezza, in quanto la frequentazione degli spazi pubblici determina una sorta di sorveglianza spontanea;
- ❑ spazi urbani non degradati e ben illuminati migliorano fortemente la percezione di sicurezza;
- ❑ spazi nascosti, poco illuminati, senza vitalità commerciale favoriscono fenomeni di vandalismo o microcriminalità;
- ❑ la sicurezza migliora in quegli ambiti urbani (piazze o grandi viali) che sono percepiti dalla cittadinanza come luoghi di "appartenenza" della comunità (passeggio, svago e libero esercizio di libertà commerciali);
- ❑ le comunità marginali o devianti mirano a concentrarsi in determinate aree urbane, non necessariamente degradate, ma che tendono poi inevitabilmente a degradarsi per l'omessa frequentazione della restante parte della comunità cittadina;
- ❑ la videosorveglianza è uno strumento efficace di prevenzione al crimine ma, in assenza di altre e mirate politiche, da sola non determina un miglioramento della qualità del tessuto urbano.

Tali semplici considerazioni indicano come sia necessario che il tematismo della sicurezza sia presente fin dalle fasi iniziali in tutti i livelli di pianificazione e progettazione nell'ambito urbano e, in modo particolare, nei programmi di riqualificazione urbana e residenziali nonché nei progetti di parcheggi, parchi, giardini e spazi pubblici.

E' evidente a tal proposito l'esigenza di prevedere la variabile "sicurezza" nella predisposizione di nuovi insediamenti produttivi, in particolare nelle Regioni CONV, soprattutto in considerazione dell'attuale non organica copertura normativo-urbanistica tesa a disciplinare questo tema. Nello specifico, alcune attività del Programma Operativo – accompagnando le iniziative promosse dai POR – possono contribuire a determinare una politica di sviluppo urbano che consideri anche la sicurezza tra le sue priorità. Tale esigenza appare significativamente presente in alcuni agglomerati metropolitani e nelle loro periferie, che presentano situazioni di degrado e microcriminalità che fungono da reciproco moltiplicatore, ma è ovviamente presente in molti altri centri delle quattro Regioni CONV.

In tale ambito, al fine di rispondere alla complessità dei problemi di sicurezza che si riscontrano in alcune città delle Regioni CONV -che esigono sinergie di livello sempre più elevato fra l'esercizio delle competenze di sicurezza primaria dello Stato e le politiche di promozione della vivibilità e della cosiddetta "sicurezza urbana" affidate agli Enti Locali- l'Amministrazione ha proceduto alla stipula dei Patti per le città metropolitane, come già evidenziato nel paragrafo 3.1.3⁸⁵.

⁸⁵ I Patti per le città metropolitane non costituiscono uno strumento di concertazione precipuo del PON ma possono assolvere, in via sussidiaria, ad esigenze di condivisione di comuni politiche a livello urbano dei progetti cofinanziati con il PON.

Il Ministero dell'Interno, in considerazione dei risultati raggiunti con tali strumenti in termini di miglioramento dell'efficacia della cooperazione interistituzionale, intende proseguire nella adozione degli stessi, soprattutto in quelle aree urbane in cui alcune politiche di sicurezza primaria non possono raggiungere l'auspicato risultato senza il contributo attivo dei partner territoriali.

In tale contesto assume particolare rilievo il ruolo ricoperto dai Prefetti Coordinatori e dai Prefetti delle Province che garantiranno un costante raccordo tra i livelli di governo centrale e territoriale, assicurando il perseguimento della necessaria sinergia tra le istanze territoriali e le linee strategiche definite a livello centrale. Ulteriore strumento di espressione della cooperazione istituzionale è rappresentato dal Comitato di Indirizzo ed Attuazione, che, composto anche dai rappresentanti delle Regioni CONV oltre che dai rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, garantisce una costante condivisione del processo unitario di programmazione ed attuazione delle iniziative di carattere territoriale.

3.4.2 Sviluppo rurale

In coerenza con gli Orientamenti Strategici Comunitari e i principi espressi negli artt. 4 e 5 del Regolamento generale (CE) 1080/06, il Programma concorre al perseguimento delle priorità individuate per il sostegno allo sviluppo economico sostenibile e integrato a livello regionale e locale nonché all'occupazione.

Inoltre, i Regolamenti (CE) nn. 1698/2005 e 1083/2006 pongono un forte accento sulla necessità di procedere a una programmazione delle singole politiche coerente e complementare oltre che fortemente integrata in termini di obiettivi e strategia di azione. Nello stesso tempo è necessario definire i campi di azione delle politiche definendo una chiara demarcazione fra gli interventi del FEASR e quelli dei Fondi Strutturali (FESR e FSE).

La politica di sviluppo rurale, se da un lato è finalizzata ad intervenire in uno specifico settore produttivo, dall'altro è tesa allo sviluppo dei territori, al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e alla protezione dell'ambiente, del territorio e delle identità culturali locali. Tutto ciò implica una diretta connessione con la politica di Coesione in termini di obiettivi e strategia di azione che, di fatto, sia il Mipaf, sia il Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo hanno provveduto a definire avvalendosi dei rispettivi processi di consultazione e partenariato. Tali percorsi di integrazione, così come sono stati delineati nei due documenti programmatici di riferimento (*Quadro Strategico Nazionale* e *Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale*), devono basarsi sulla condivisione delle priorità strategiche delle due politiche e sull'individuazione di un insieme di modalità operative necessarie a realizzare concretamente l'integrazione ai vari livelli di governo (Amministrazioni Centrali, Regioni ed Enti Locali).

Il Ministero dell'Interno, nel corso delle consultazioni partenariali (in particolare con le organizzazioni rappresentative del mondo agricolo) finalizzate alla formulazione definitiva del Programma "Sicurezza", ha avuto modo di rilevare una generale condizione di disagio e di ritardo nello sviluppo, connessi al sensibile incremento di alcuni reati in ambito agricolo

(es. furti di attrezzature e di mezzi agricoli, macellazioni clandestine, indebito percepimento di contributi pubblici, sofisticazione e contraffazione degli alimenti nonché contraffazione dei prodotti e dei marchi di qualità) ai quali si aggiungono, inoltre, reati più noti alla pubblica opinione quali il racket delle estorsioni e l'usura che, perpetrati talvolta con forme velate e poco percettibili, concorrono ad ingenerare un clima di paura e sfiducia tra gli operatori economici di filiera. Pertanto, dalle succitate modalità operative emerge una strategia criminale che mira a procurare illecito arricchimento attraverso l'acquisizione di ingenti flussi finanziari al fine di controllare il mercato e destabilizzarlo.

Tra le varie forme di aggressione al patrimonio ambientale, d'altra parte, quella collegata all'azione della criminalità organizzata ed alle specifiche forme di essa che incidono sul tessuto agricolo, rappresenta un elemento che contribuisce a rendere ancor più indispensabile che le politiche di sviluppo siano fortemente orientate alla difesa dell'ambiente.

Questo contesto di disagio rappresenta la cornice di riferimento su cui operano, a vario titolo, diversi livelli di programmazione: dal punto di vista generale, va sottolineato che i Programmi di sviluppo rurale regionali (FEASR) e i programmi operativi regionali e nazionali (FESR e FSE) – e, tra di essi, il Ministero dell'Interno – non potranno finanziare nello stesso territorio, lo stesso tipo di operazione in favore della stessa tipologia di beneficiario.

Ciò premesso e in linea con gli Orientamenti Strategici Comunitari⁸⁶ e con il QSN⁸⁷, all'interno dell'Asse 1 del Programma sono previste attività tese alla tutela dell'ambiente dalle aggressioni criminali come imprescindibile presupposto al benessere sociale ed economico del territorio. Tali attività (finanziate dal FESR), pur potendo operare su settori cruciali per lo sviluppo rurale, interverranno limitatamente agli aspetti rientranti nell'ambito del contrasto e della prevenzione del crimine (perseguendo le finalità del Fondo di riferimento) e dovranno essere attuati in modo da garantire **complementarietà e sinergia** con le iniziative cofinanziate dai Programmi di sviluppo rurale regionali (a valere sul FEASR)⁸⁸.

A tal proposito, chiariti i criteri di demarcazione tra la politica di coesione unitaria e la politica di sviluppo rurale, si rappresentano alcuni dati riguardanti la tematica degli *incendi boschivi* di origine criminosa, che contribuiscono a completare la descrizione del contesto ambientale con specifico riferimento alle aggressioni della criminalità.

In riferimento agli incendi boschivi che annualmente devastano il territorio nazionale, la percentuale di superficie forestale delle Regioni Obiettivo Convergenza⁸⁹ annualmente percorsa dal fuoco è costantemente al di sopra della media a livello nazionale (0,92% contro lo 0,28% al 2004, ultima annualità disponibile). Inoltre, delle quattro Regioni oggetto d'analisi la Regione Siciliana registra addirittura – al 1998 – un valore superiore al 6%, e prossimo ai due punti percentuali nell'ultimo anno disponibile.

⁸⁶ Cfr. Orientamenti Strategici Comunitari in materia di coesione. 1.1.2 Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita. 2.2 Sostegno alla diversificazione economica delle aree rurali, delle aree di pesca e di quelle con svantaggi naturali.

⁸⁷ Cfr. Quadro Strategico Nazionale. I.3 Il contesto territoriale e lo stato dei servizi ambientali. III.2 - Priorità 3 (Uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo), Priorità 5 (Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo).

⁸⁸ Cfr. nota congiunta DG AGRI – DG REGIO relativa alla coerenza e complementarità tra la politica di Coesione e la politica di sviluppo rurale.

⁸⁹ Pari a circa un sesto dell'intera superficie forestale nazionale.

Un dato di assoluto rilievo al fine di comprendere l'entità dei danni al patrimonio boschivo e forestale nazionale è quello relativo alle *spese di ripristino del soprassuolo boscato*, le cui stime sono effettuate direttamente dal Corpo Forestale dello Stato in base ad una valutazione dei danni causati dagli incendi. Le spese più ingenti sono state sostenute dalla Regione Siciliana che, per l'anno di massima superficie forestale percorsa dal fuoco (1998), ha registrato il massimo importo speso per il ripristino del soprassuolo boscato (oltre 57 milioni di Euro). Nel corso dell'ultima annualità disponibile, invece, le spese maggiori sono state quelle relative alle Regioni Calabria (oltre 7,6 milioni di Euro) e Campania (oltre 2 milioni di Euro).

Al fine di perseguire uno sviluppo territoriale equilibrato e sicuro anche in tali contesti rurali, le iniziative finanziate all'interno del PON Sicurezza dovranno essere attuate in modo coerente e sinergico rispetto alle iniziative promosse dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali nell'ambito del "Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale". Va tuttavia considerato che il Programma potrà finanziare non tanto azioni di ripristino del suolo boscato quanto interventi mirati alla prevenzione del rischio di incendi boschivi a matrice criminosa.

Inoltre, in relazione alle iniziative cofinanziate – a livello regionale – con il FEP nel settore della pesca, al momento non si riscontra alcuna forma di sovrapposizione con le attività previste dal Programma. Tuttavia qualora, nel corso della programmazione delle iniziative a valere sul FEP, sorgesse l'esigenza di un eventuale coordinamento con quanto posto in essere dal PON Sicurezza, tale opportunità sarà oggetto di valutazione e discussione all'interno delle sedi deputate al confronto e, specificatamente, del Comitato di Sorveglianza del Programma.

3.5 Integrazione strategica dei principi orizzontali

3.5.1 Sviluppo sostenibile

Compatibilmente con le priorità declinate nel Consiglio di Goteborg nel 2001, l'integrazione strategica orizzontale della sfera ambientale nella strategia complessiva del Programma è stata perseguita attraverso l'orientamento degli obiettivi specifici al rafforzamento delle sinergie tra la tutela dell'ambiente e lo sviluppo delle Regioni interessate, al fine di raggiungere una completa integrazione ambientale degli assi prioritari, garantendo al contempo la migliore allocazione possibile di risorse, la massima riduzione dei rischi, nonché attenzione alla qualità ambientale ed alla salute dei cittadini. A tal proposito, si è proceduto all'introduzione di considerazioni attinenti la sfera ambientale anche nelle linee di intervento non direttamente ricollegabili a tale ambito d'azione.

Partendo dalla considerazione, rimarcata anche dalla Commissione Europea nel "Environmental Policy Review" del 2004 e dal Consiglio Europeo attraverso l'adozione - nella sessione del giugno 2006 - della nuova *Strategia di Sviluppo Sostenibile* che l'attenzione verso le politiche ambientali e la modernizzazione ecologica contribuisce sensibilmente alla crescita ed allo sviluppo territoriale, attraverso un incremento dell'occupazione e la creazione di nuova conoscenza e nuove professioni, il Programma ha previsto un Obiettivo Operativo interamente dedicato alla tematica della sostenibilità ambientale, attraverso interventi di Tutela dell'Ambiente dalle aggressioni criminali, in particolare nel settore dei rifiuti, della gestione delle acque e degli altri beni naturali primari.

Inoltre, in tutte le linee di azione proposte notevole attenzione è stata posta su alcuni dei paradigmi di riferimento della politica ambientale europea, quali ad esempio l'educazione allo sviluppo sostenibile, la formazione in campo ambientale e culturale oppure le iniziative di informazione sanitaria, strumenti fondamentali di supporto all'innovazione gestionale, all'attuazione di politiche integrate, nonché al miglioramento della *governance*.

In termini di orizzontalità, infine, si garantisce la piena integrazione della componente ambientale nelle attività previste, in particolar modo attraverso la verifica della coerenza delle politiche settoriali a livello di Programma con gli obiettivi di sostenibilità ambientale nazionali e sovra-nazionali, nonostante la non assoggettabilità del Programma all'applicazione della VAS, come indicato dalla dichiarazione dell'Autorità Ambientale Nazionale a seguito della procedura di screening attivata. In base alla VAS, infatti, è stato rilevato che il Programma, pur stimando che non avrà effetti significativi sull'ambiente, potrà comunque contribuire, anche se in maniera indiretta, allo promozione dello sviluppo sostenibile presso le aree interessate. In questo contesto, è intendimento dell'Autorità di Gestione – in collaborazione con l'Autorità Ambientale Nazionale – tenere in considerazione la componente ambientale sia nella *fase di selezione* delle attività e dei progetti (attraverso la previsione di distinti fattori di valutazione che integrino la tematica ambientale) sia in *fase di attuazione* attraverso la promozione di puntuali attività valutative sui possibili effetti del Programma sullo sviluppo sostenibile sia in *fase di monitoraggio* del Programma, avvalendosi di specifiche *expertises* ambientali.

3.5.2 *Pari opportunità*

Come ricordato anche dal Regolamento generale (CE) 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo, ed a seguito delle indicazioni contenute nel Trattato di Amsterdam, l'applicazione del principio di non discriminazione e la conseguente integrazione del *gender mainstreaming* all'interno degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali è ormai divenuto un obiettivo prioritario e trasversale nell'ambito delle politiche europee⁹⁰.

In linea con tali disposizioni, il Programma Operativo prevede un approccio *mainstream oriented* con riferimento a tutti gli Obiettivi Operativi previsti, con l'obiettivo di generare il maggior impatto possibile sulla parità tra generi e sulla non discriminazione di razza, religione, etc.

Inoltre, il Programma prevede specifiche azioni attinenti la tematica della non discriminazione, quale ad esempio quella afferente la gestione dell'impatto migratorio attraverso azioni integrate dirette a tutelare la dignità ed i diritti degli individui immigrati al fine di evitare il loro coinvolgimento in attività connesse alla criminalità organizzata, oppure la riconversione nel circuito sociale di beni sottratti alla criminalità organizzata a beneficio di categorie deboli quali minori o ex-detenuti. Un elemento essenziale al fine di assicurare l'integrazione del principio di non discriminazione è il coinvolgimento attivo degli uffici/organismi competenti in materia, sia a livello nazionale che a livello regionale, per migliorare l'efficacia delle azioni, attraverso il contributo degli attori che, a diversi livelli, si occupano della promozione delle pari opportunità.

⁹⁰ Inoltre, anche il Regolamento (CE) 1080/2006 relativo al FESR, nel preambolo, ricorda la necessità di garantire l'assenza di discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, nelle varie fasi di attuazione degli interventi

In questo ambito risulta di particolare importanza operare al fine di migliorare la base di dati relativa ai fenomeni di discriminazione (diretta e indiretta) su base etnica, razziale e di genere, che permetta la realizzazione di una mappatura delle aree di rischio, al fine di identificare le zone con maggiori criticità e di esposizione alle pressioni della criminalità.

Con riferimento, invece, all'aspetto delle pari opportunità tra uomini e donne, il miglioramento delle condizioni di sicurezza della componente femminile delle Regioni del Sud Italia, in particolar modo immigrata, non può prescindere dall'attivazione di interventi di contrasto a fenomeni di violenza di genere e di illegalità quali: la prostituzione coatta e la tratta a scopo di sfruttamento sessuale, nonché forme di accattonaggio per conto terzi; ossia attività di assistenza e sostegno a donne e minori vittime di intimidazione, sfruttamento e violenza. Queste forme di violenza, che si estrinsecano in molteplici direzioni, provocano forme di vulnerabilità sociale ed esistenziale specifiche determinando difficoltà e limitazioni strutturali all'ingresso nel mondo del lavoro e della formazione professionale. In tale prospettiva, la violenza può determinare effetti distorsivi non solo in maniera diretta verso il target di riferimento, ma anche in maniera indiretta. Un'ulteriore forma di violenza (diretta e indiretta) si evidenzia a scapito delle vittime della criminalità organizzata: mogli, figli/figlie, parenti di prossimità.

I target di riferimento sono quindi le donne, adulte e minori, vittime di violenza intra ed extra familiare, le donne vittime di sfruttamento sessuale e/o lavorativo, i maschi, adulti e minori, vittime di accattonaggio, sfruttamento sessuale, lavoro paraschiavistico.

Gli obiettivi da raggiungere attraverso il PON sono:

- maggior conoscenza dei fenomeni in generale e su aspetti particolari degli stessi, soprattutto nelle loro configurazioni locali e regionali;
- sensibilizzazione di tutti i soggetti pubblici (amministrazioni periferiche dello Stato, amministrazioni regionali provinciali e locali, dirigenti ed operatori dei servizi) per accrescere la loro capacità di programmazione e progettazione di interventi mirati ai diversi target di riferimento;
- definizione e rafforzamento delle reti territoriali allo scopo di accrescere le competenze di aiuto e sostegno alle vittime, di prevenire la discriminazione, la marginalizzazione e vittimizzazione secondaria, nonché offrire loro la possibilità di ricostruire la propria autonomia e la propria dignità violata;
- emersione dalla condizione di clandestinità segmenti crescenti del fenomeno della violenza di genere e della discriminazione;
- definizione di criteri omogenei e sistematici a livello dei servizi territoriali allo scopo di omologare i criteri di rilevazione statistica per conoscere l'entità numerica dei fenomeni di violenza, di sfruttamento sessuale e lavorativo, attualmente non comparabili territorialmente e quindi non efficaci per l'attendibilità dei dati.

Quali indicatori di partenza verranno utilizzati i dati statistici esistenti, con i limiti oggettivi anzidetti, in modo che al termine del Programma e degli interventi che lo costituiranno sarà possibile definire lo scarto quantitativo dall'avvio dei progetti (sapendo l'entità dei target coinvolti nei servizi di riferimento) alla loro conclusione (confrontando così le due grandezze numeriche).

Altri indicatori – di carattere più socio-demografico - saranno quelli attinenti ai vari sottogruppi che configurano nel loro insieme l'intero fenomeno, sottogruppi che sono dati dagli indicatori relativi all'età, alla nazionalità, all'istruzione, allo stato civile, al genere, eccetera. In aggiunta a tutto ciò andranno comunque monitorati: il numero degli studi

realizzati (ed i dati che da essi emergeranno), delle campagne effettuate (e le entità dei possibili utenti che si riverseranno nei servizi sulla base dell'accrescimento di informazioni che riceveranno), delle reti costituite territorialmente (entità e qualità del sistema di offerta che insieme determineranno, sia verticalmente che orizzontalmente), delle denunce presentate dalle vittime che, entrate in contatto con i servizi o con le Forze di Polizia, abbiano attivato processi di autonomia lavorativa e personale; il numero di protocolli di intesa od accordi realizzati sui temi dell'anti-discriminazione con enti, amministrazioni e strutture che si occupano di problemi di immigrazione e di integrazione sul territorio nazionale, al fine di elaborare soluzioni condivise per affrontare in modo più efficace le forme di discriminazione; il numero dei Consigli territoriali operanti presso le Prefetture; il numero delle iniziative formative integrate rivolte alle forze di polizia ed agli operatori del settore.

Infine, vale sottolineare come, anche con riferimento alle fasi di monitoraggio e valutazione, sarà attribuita particolare attenzione ai potenziali impatti indiretti che le politiche di sviluppo realizzate attraverso il Programma potranno generare nei confronti del principio di *gender mainstreaming* in particolare e di non discriminazione in generale.

Nel capitolo seguente saranno descritti gli Assi del PON Sicurezza articolati per obiettivi come rappresentato nella figura seguente.

4. PRIORITÀ DI INTERVENTO

La strategia del Programma sarà attuata attraverso i seguenti Assi:

Asse 1	Sicurezza per la libertà economica e d'impresa
Asse 2	Diffusione della legalità
Asse 3	Assistenza Tecnica

Al netto del 4% che nel rispetto delle prescrizioni regolamentari è stato assegnato all'Asse 3, il Programma si attua attraverso due Assi tra loro sinergici, la cui dotazione finanziaria rivela nel primo Asse lo sforzo aggiuntivo per la prevenzione ed il contrasto alla criminalità con strumentazioni tecnologicamente performanti mentre per il secondo Asse "Diffusione della legalità" sottende gli ampi margini di complementarietà ed integrazione, anche finanziaria, demandati alle iniziative che le Regioni avvieranno, nel rispetto degli ambiti specifici di azione, nella necessaria cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale.

4.1 ASSE 1 - Sicurezza per la libertà economica e d'impresa

4.1.1 Obiettivi specifici e operativi

Obiettivo specifico 1 – Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa

Le politiche di sicurezza finanziate all'interno della politica di sviluppo regionale comunitario – pur rientrando nella generale categoria di *politiche di sicurezza*, intese come un complesso di azioni pubbliche dirette a tutelare diritti fondamentali e rivolte indistintamente a tutti i soggetti, cittadini o stranieri, soggiornanti sul territorio nazionale – sono contraddistinte da un forte orientamento agli obiettivi di sviluppo dei territori delle regioni CONV.

L'intero impianto strategico dell'Asse 1 è orientato, in particolare, a contribuire alla creazione di un contesto più favorevole alla vita economica, attraverso l'abolizione delle distorsioni della libera concorrenza tra imprese legate all'operato della criminalità organizzata, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un alto grado di competitività e un generale miglioramento del tenore e della qualità della vita.

La strategia dell'Asse si pone in un'ottica di coerenza e continuità rispetto agli obiettivi perseguiti nell'ambito della Programmazione 2000/2006, ma allo stesso tempo risponde alle nuove esigenze in materia di sicurezza emerse dall'evoluzione del contesto di riferimento.

Infatti, gli obiettivi operativi dell'Asse vengono declinati in attività che, da un lato, si configurano come completamento di iniziative intraprese nell'ambito del PON 2000/2006, quali ad esempio progetti tecnologici finalizzati al potenziamento delle interconnessioni tra le sale operative delle Forze di Polizia, al controllo del territorio e delle vie di comunicazione attraverso impianti di videosorveglianza, alla tutela ambientale tramite sistemi di monitoraggio del territorio e iniziative di formazione integrata in materia di sicurezza;

dall'altro, introducono alcuni elementi di novità quali, ad esempio, l'implementazione di sistemi per il contrasto alla criminalità informatica, al commercio illegale ed alle attività di contraffazione e alla sperimentazione di strumenti innovativi per il contrasto al fenomeno dell'abusivismo edilizio.

L'obiettivo specifico 1 sarà realizzato attraverso i seguenti *obiettivi operativi*:

- ***Obiettivo operativo 1.1: Rendere il territorio meno aggredibile da fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e produttività del lavoro e all'attrattività dei territori***

Questo obiettivo mira a migliorare il contesto economico e sociale in cui operano imprese e cittadini attraverso il *presidio del territorio*, da realizzarsi sia con azioni di potenziamento di tipo tecnologico sia col miglioramento del coordinamento tra le specifiche attività delle Forze di Polizia e le altre agenzie di controllo sociale. Tale presidio, anche tecnologico, del territorio opererà a tutela dei mercati e della regolarità dell'esercizio della libertà di impresa, in aree pubbliche limitate e selezionate con gli enti interessati, con particolare riferimento a quelle a forte potenzialità imprenditoriale, le zone in prossimità o a vocazione turistica, compatibilmente con le esigenze locali di sicurezza pubblica con possibilità di realizzare anche le tecnologie propedeutiche o connesse. In situazioni mirate, saranno pianificati e realizzati interventi in ambito urbano, con l'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità della vita, attraverso l'integrazione della componente sicurezza nelle opere di riqualificazione urbanistica.

- ***Obiettivo operativo 1.2: Garantire il libero e sicuro utilizzo delle vie di comunicazione (di natura infrastrutturale e telematica)***

Una politica orientata alla promozione delle condizioni per lo sviluppo richiede la possibilità di cogliere appieno le opportunità di sviluppo potendo contare sulla presenza di una rete di infrastrutture (di natura portuale, aeroportuale, autostradale, ferroviaria, telematica, per le frontiere ed il contrasto all'immigrazione), che non solo deve essere adeguata ma anche efficiente e sicura, condizioni imprescindibili per il miglioramento dell'attrattività territoriale, come capacità di favorire la localizzazione sul territorio di imprese e attività produttive.

- ***Obiettivo operativo 1.3: Tutelare il contesto ambientale***

Il potenziamento delle forme di tutela dell'ambiente dall'aggressione criminale rappresenta un elemento fondante dell'Asse, a tutela del benessere sociale ed economico dei territori delle Regioni CONV, al fine di evitare che la criminalità organizzata (nella sua specifica accezione di "ecomafia") colga le occasioni offerte dallo sviluppo imprenditoriale ed urbanistico per procurarsi illecito arricchimento mediante aggressioni al comune patrimonio costituito dall'*ambiente*. Il nesso tra criminalità e degrado ambientale e urbano è ampiamente dimostrato sia in sede investigativa che giudiziaria e, soprattutto nelle aree ove vi sia una presenza pervasiva di illegalità diffusa, è necessario che le politiche di sviluppo siano accompagnate da particolare attenzione alla difesa dell'ambiente e delle città. Nella realizzazione delle iniziative finanziate all'interno di questo obiettivo operativo sarà garantito il coordinamento con gli enti preposti ad attività di controllo (es. Province, Comuni, ARPA, Comando Carabinieri Tutela Ambiente, Corpo Forestale dello Stato, Capitanerie di Porto).

- **Obiettivo operativo 1.4: Contrastare ogni forma di aggressione criminale diretta del libero mercato e della legale attività produttiva attuata mediante forme di concorrenza illecita**

Il miglioramento del contrasto alle forme di illecito connesse alla contraffazione di marchi o prodotti (come ad altre forme di aggressione al libero mercato) è una necessità motivata dal fatto che il controllo di tali traffici è saldamente in mano agli ambienti malavitosi che, spesso sfruttando manodopera facilmente ricattabile, utilizzano questi mercati illegali per finanziare altri traffici illeciti mediante i quali la criminalità organizzata sottrae ricchezza alle regioni meridionali, tenendo conto anche delle particolari ripercussioni che tali attività determinano nell'espandersi del lavoro sommerso e nello sfruttamento di manodopera immigrata clandestinamente. Talune operazioni di tale linea di intervento saranno pertanto integrate con gli Obiettivi operativo 1.1 "Rendere il territorio meno aggredibile da fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e produttività del lavoro e all'attrattività dei territori" e con 1.2 "Garantire il libero e sicuro utilizzo vie di comunicazione".

- **Obiettivo operativo 1.5: Realizzare una formazione integrata tra operatori di sicurezza - a tutti i livelli - e altri soggetti che comunque operino nell'ambito della sicurezza**

Tale attività, non di natura episodica o contingente, rivolta ad operatori delle Forze di Polizia a tutti i livelli istituzionali e, eventualmente, ai soggetti appartenenti alla polizia sussidiaria mira alla creazione di comuni modelli operativi, allo scambio di buone pratiche mediante la reciproca contaminazione culturale e la congiunta partecipazione ad iniziative locali. Per la realizzazione di tale attività si farà ricorso al principio della complementarità tra i Fondi Strutturali, nei limiti e nelle condizioni previste dal Reg. 1083/2006.

La tabella che segue riporta l'indicazione degli **indicatori di risultato**⁹¹, a livello di *obiettivo specifico*, per l'Asse 1 con riferimento alle sole quattro Regioni CONV.

Obiettivo Specifico	Indicatore di risultato	Unità di Misura	Valore attuale	Valore atteso al 2015
1. Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Presidio delle arterie stradali sottoposte a video sorveglianza:			
	- Lunghezza delle arterie stradali sottoposte a controllo rispetto alla lunghezza totale delle arterie stradali di riferimento delle 4 Regioni Convergenza. ⁹²	%	37%	+30%
	- Numero delle infrastrutture di rilievo strategico (aree di servizio) tecnologicamente presidiate sul numero totale delle infrastrutture di rilievo esistenti nelle arterie di riferimento delle 4 Regioni Convergenza ⁹³	%	22%	+30%

⁹¹ Gli indicatori saranno inseriti e rilevati nel sistema di monitoraggio adottato per la programmazione 2007-2013 e comunque rilevati nell'ambito delle attività di valutazione.

⁹² Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato come rapporto percentuale tra la lunghezza in Km delle arterie stradali presidiate da sistemi di videosorveglianza nell'ambito del PON Sicurezza 2000/2006 (Salerno - Reggio Calabria, statale 16, statale 106 Jonica, statale 682 Tirrenica) e la lunghezza totale delle stesse arterie stradali per il tratto ricadente nelle quattro Regioni Convergenza. Il valore target dovrà essere calcolato in riferimento alle arterie stradali che saranno sottoposte prioritariamente a presidio tecnologico qualitativo e quantitativo (Fonte per i km delle arterie stradali: ISTAT).

⁹³ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato come rapporto percentuale tra le aree di servizio presenti nelle arterie stradali presidiate da sistemi di videosorveglianza nell'ambito del PON Sicurezza

Obiettivo Specifico	Indicatore di risultato	Unità di Misura	Valore attuale	Valore atteso al 2015
1. Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Numero delle stazioni ferroviarie tecnologicamente presidiate rispetto al numero totale delle stazioni ferroviarie (distinte per tipologia) nelle 4 Regioni Convergenza ⁹⁴	%	5%	+30%
	Numero dei porti tecnologicamente presidiati rispetto al numero totale dei porti nelle 4 Regioni Convergenza ⁹⁵	%	19%	+30%
	Numero degli aeroporti tecnologicamente presidiati rispetto al numero totale degli aeroporti ⁹⁶	%	20%	+30%
	Numero delle ASI tecnologicamente presidiate rispetto al totale delle ASI per le 4 Regioni Convergenza ⁹⁷	%	6%	+4%
	Superficie area videosorvegliata per contrasto a fenomeni di aggressione ambientale rispetto al totale delle aree a rischio ambientale ⁹⁸	%	-	5%
	Accessi a banche dati implementate per prevenzione/contrasto delle forme di commercio illegale e di concorrenza illecita ⁹⁹	n/anno	-	5.000
	Operatori partecipanti a formazione integrata ¹⁰⁰	n	40.000	+17%
	Occupazione creata per mezzo delle iniziative del PON ¹⁰¹	Anno/uo mo	-	6.000

(segue)

2000/2006 (Salerno - Reggio Calabria, statale 16, statale 106 Jonica, statale 682 Tirrenica) ed il totale delle aree di servizio presenti nelle stesse arterie stradali per il tratto ricadente nelle quattro Regioni Convergenza. Il valore target dovrà essere calcolato in riferimento alle arterie stradali che saranno sottoposte a presidio tecnologico qualitativo e quantitativo.

⁹⁴ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato come rapporto percentuale tra il numero di stazioni ferroviarie (distinte per tipologia) tecnologicamente presidiate attraverso il PON Sicurezza 2000/2006 e il totale delle stazioni (distinte per tipologia) nelle quattro Regioni Convergenza. Il valore target dovrà essere calcolato in riferimento al presidio tecnologico qualitativo e quantitativo.

⁹⁵ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato come rapporto percentuale tra il numero di porti tecnologicamente presidiati attraverso il PON Sicurezza 2000/2006 e il totale dei porti nelle quattro Regioni Convergenza. Il valore target dovrà essere calcolato in riferimento al presidio tecnologico qualitativo e quantitativo.

⁹⁶ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato come rapporto percentuale tra il numero di aeroporti tecnologicamente presidiati attraverso il PON Sicurezza 2000/2006 e il totale dei porti nelle quattro Regioni Convergenza. Il valore target dovrà essere calcolato in riferimento al presidio tecnologico qualitativo e quantitativo.

⁹⁷ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato come rapporto percentuale tra il numero di ASI tecnologicamente presidiate attraverso il PON Sicurezza 2000/2006 e il totale delle ASI censite nelle quattro Regioni Convergenza (Fonte: MiSE, IPI, dati SIFLI).

⁹⁸ L'indicatore fa riferimento alla % di area videosorvegliata rispetto al totale delle aree a rischio ambientale delle Regioni CONV. E' in corso di definizione, di concerto con le preposte Autorità del Ministero dell'Ambiente, la quantificazione del valore di riferimento per la superficie delle aree ambientali definibili "a rischio di aggressione criminale" su cui commisurare l'indicatore proposto (ad es. cave, discariche, ecc.).

⁹⁹ L'indicatore fa riferimento a dati sui futuri accessi alla banca dati per lo scambio e la condivisione di dati ed informazioni utili alla prevenzione/contrasto di forme di commercio illegale. Tali dati sono provenienti da fonte primaria dei Responsabili di Progetto.

¹⁰⁰ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato sulla base dei dati di monitoraggio presenti in Monitweb, con riferimento ai progetti cofinanziati nell'ambito del PON Sicurezza 2000/2006.

¹⁰¹ L'indicatore occupazionale fa riferimento ai posti di lavoro direttamente ascrivibili alle azioni finanziate dal Programma, misurando la cosiddetta "occupazione di cantiere". Si è inteso collocare l'indicazione sull'occupazione generata dal PON a livello degli indicatori di risultato, in modo da commisurarne più efficacemente il target rispetto all'effettiva dotazione finanziaria e alle tipologie di opere previste dall'obiettivo specifico di riferimento. La rilevazione del dato sull'occupazione generata dal PON è un dato di fonte primaria del Responsabile di Progetto.

Obiettivo Specifico	Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore Attuale	Valore atteso al 2015
1. Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Attrattività delle ASI presidiate tecnologicamente in termini di imprese insediate ¹⁰²	%	-	+11%
	Reati commessi nelle stazioni ferroviarie ¹⁰³	n	251	-10%
	Reati commessi nei porti e in specifiche aree portuali	n	82	-10%
	Reati commessi nelle aree aeroportuali ¹⁰⁴	n	312	-10%
	Operatori partecipanti a formazione integrata ¹⁰⁵	n	40.000	+17%

L'Autorità di Gestione attraverso il processo di valutazione procederà, ove necessario, ad integrare/implementare ed adeguare gli indicatori individuati.

¹⁰² Il valore target dell'indicatore dovrà essere calcolato attraverso *indagini ad hoc* presso le ASI delle Regioni CONV che saranno tecnologicamente presidiate al fine di determinarne la consistenza imprenditoriale in termini di nuove imprese insediate e/o esistenti a seguito del presidio tecnologico. Il valore *baseline* non è calcolabile in quanto i progetti di videosorveglianza cofinanziati dal PON sono ancora in corso.

¹⁰³ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è riferito alle Regioni CONV ed è calcolato sulla base dei dati forniti dal Servizio di Polizia Ferroviaria per le 4 Regioni Convergenza.

¹⁰⁴ Il valore attuale dell'indicatore per le aree portuali ed aeroportuali (relativo al 2006) delle Regioni CONV è calcolato sulla base dei dati presenti nel sistema SDI per tipologia di reati commessi rilevanti per questi tipi di ambiente e per luoghi specifici più pertinenti.

¹⁰⁵ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato sulla base dei dati di monitoraggio presenti in Monitweb, con riferimento ai progetti cofinanziati nell'ambito del PON Sicurezza 2000/2006.

La tabella che segue riporta l'indicazione degli **indicatori di realizzazione**, a livello di **obiettivi operativi**, per l'Asse 1 con riferimento alle sole quattro Regioni CONV.

Obiettivo operativo	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 2015
1.1 - Rendere il territorio meno aggredibile da fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e produttività del lavoro e all'attrattività dei territori	Sistemi di videosorveglianza	n.	50
	Altri sistemi di controllo	n.	30
	Sale Operative interconnesse e/o realizzazione di nuove Sale Operative	n.	20
1.2 - Garantire il libero e sicuro utilizzo delle vie di comunicazione (di natura infrastrutturale e telematica)	Punti di videosorveglianza realizzati in strade/autostrade e/o potenziamento dei punti esistenti	n.	27
	Sistemi di controllo implementati per il monitoraggio dei punti nodali delle vie di comunicazione (porti ed aeroporti, frontiere)	n.	8
	Sistemi di controllo finalizzati al contrasto della criminalità informatica	n.	7
1.3 – Tutelare il contesto ambientale	Sistemi di videosorveglianza/controllo realizzati per il contrasto dei reati di natura ambientale (smaltimento abusivo di rifiuti, urbani ed industriali, sfruttamento illegale di cave, abusivismo edilizio)	n.	10
	Progetti pilota realizzati per la sperimentazione di strumenti innovativi per la prevenzione di reati contro il patrimonio ambientale	n.	5
	Sistemi di rete implementati per il controllo e il monitoraggio di reati ambientali	n.	4
1.4 - Contrastare ogni forma di aggressione diretta del libero mercato e della legale attività produttiva attuata mediante forme di concorrenza illecita	Banche dati realizzate per lo scambio e la condivisione di dati ed informazioni utili alla prevenzione/contrasto di forme di commercio illegale	n.	1
	Realizzazione di nuove sale operative	n.	15
	Strumenti operativi per il controllo dei traffici illeciti connessi alle attività di contraffazione	n.	1.000
1.5 - Realizzare una formazione integrata tra operatori di sicurezza - a tutti i livelli - e altri soggetti che comunque operino nell'ambito della sicurezza	Iniziative di accompagnamento e formazione integrata	n.	45

4.1.2 *Contenuti*

La sicurezza, pur rivestendo in *senso lato* un pregnante significato di carattere generale di tutela delle libertà e dei beni primari di tutti i cittadini (e degli stranieri comunque soggiornanti sul territorio nazionale), assume – nell’ambito delle politiche regionali di sviluppo economico e coesione sociale e territoriale – una **funzione più mirata** che, per estrinsecarsi compiutamente, non può non tener conto della sua natura di garanzia generale e di presupposto ontologico di qualsivoglia società costituita.

Il concetto di sicurezza sul quale poggia l’impianto strategico dell’Asse 1, indipendentemente dai molteplici ulteriori fini pubblici che contestualmente soddisfa, è connesso alla tutela del *libero esercizio delle libertà economiche e d’impresa*. Le iniziative proposte all’interno degli obiettivi operativi si pongono, pertanto, come risposta a quegli elementi (es. assenza di un’adeguata cultura del lavoro, inadeguatezza delle infrastrutture, altro...) che limitano la libertà economica e d’impresa. In alcuni contesti particolarmente difficili, tale libertà può essere minacciata anche da *comportamenti dolosi* che divengono gravissimi quando sono sistemici (come accade in presenza di una pervasiva criminalità organizzata o di una dilagante criminalità diffusa) o quando derivano da una cultura fondata sull’interesse individuale, sul privilegio, sulle rendite di posizione, sull’arbitrio e sull’assenza di certezze giuridiche.

Non è difficile comprendere come questi comportamenti dolosi che si intende contrastare possano colpire direttamente le attività economiche o d’impresa, mediante la commissione non episodica di delitti quali l’estorsione, l’usura, il commercio abusivo, la contraffazione di prodotti o marchi, il contrabbando, ecc., oppure possano, come accade nella maggioranza dei casi, non aggredire direttamente l’attività economica o d’impresa ma piuttosto alcuni **beni pubblici essenziali** che hanno, nei confronti delle stesse, una funzione strumentale - si pensi, ad esempio, a quanto avviene in materia di *ambiente* (abusivismo edilizio, sfruttamento abusivo di cave, smaltimento illegale di rifiuti, gestione delle acque a fini estorsivi, incendi dolosi per finalità edilizie o di pascolo, ecc.) - oppure altre **libertà**, strettamente connesse con quella economica, quali quella di circolazione di persone e beni, di comunicazione, di accesso al credito, ecc.

Il raggiungimento dell’obiettivo specifico 1 avverrà attraverso la realizzazione di operazioni dirette alla tutela dei beni essenziali allo sviluppo, con particolare riferimento a quei settori particolarmente aggrediti dalla criminalità nelle Regioni CONV: impresa, vie di comunicazione, ambiente, commercio. Per ognuno di questi ambiti, la strategia di Asse prevede di realizzare una serie di iniziative – per l’attuazione delle quali un ruolo fondamentale sarà svolto su territorio dai Prefetti – finalizzate a contribuire a migliorare la salvaguardia dalle aggressioni criminali o dallo sfruttamento della illegalità diffusa (relativamente ai seguenti ambiti: ambiente, disponibilità di risorse idriche e/o delle varie forme di energia, patrimonio ambientale e paesaggistico, gestione dei rifiuti e dello smaltimento delle sostanze pericolose, trasporto di merci, regolarità dell’esercizio della libertà di impresa dai condizionamenti criminali, presidio delle aree pubbliche urbane, extraurbane o rurali di interesse imprenditoriale).

Inoltre, è prevista una “formazione integrata” intesa come attività formativa rivolta sia agli operatori delle cinque forze di polizia nazionale (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri,

Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato) sia alle polizie locali (polizia municipale, polizia provinciale, ecc.) sia alla polizia sussidiaria, sia ancora ad enti pubblici ed istituzioni deputate alla diffusione della legalità, tesa a condividere metodi e saperi, creare modelli operativi innovativi, tecniche comuni per aggredire i problemi, messa a sistema di esperienze reciproche.

La valutazione degli interventi in materia di sicurezza del primo Asse deve tenere nella massima considerazione le caratteristiche evolutive imposte, in tale ambito, dalla crescente complessità dei fenomeni di aggressione criminale.

Il controllo del territorio, indispensabile e prioritario in qualsiasi logica di sicurezza, non potendo (da molto tempo ormai) essere garantito mediante l'aumento indiscriminato del personale delle Forze di Polizia sul territorio, necessita di infrastrutture tecnologiche avanzate, in grado di garantire il necessario incremento dell'efficienza e della velocità di risposta all'aggressione criminale. La gravità e la capacità offensiva di tale aggressione, in alcune aree, è infatti talmente elevata che solo una risposta strutturalmente adeguata, sotto il profilo tecnologico, può ottenere risultati apprezzabili di contenimento del fenomeno stesso. Risulta altrettanto evidente che le infrastrutture tecnologicamente avanzate, pur essendo oggetto di costante adeguamento, restano lo strumento privilegiato di contrasto alle spinte "aggiuntive" del sistema criminale che, tra l'altro, si organizza con criteri analoghi e mezzi ingenti. Tuttavia, nonostante le esigenze intrinseche di innovazione, le infrastrutture realizzate sono solo per una parte residuale oggetto di periodico aggiornamento, poiché l'intero sistema infrastrutturale rimane duraturo nella funzione di strumento complesso di sicurezza. Conseguentemente devono essere valutate le potenzialità delle reti e dei presidi tecnologici previsti nel primo Asse, elementi essenziali all'attivazione di sistemi infrastrutturali complementari ed articolati, che costituiscono la risposta complessiva di prevenzione e contrasto.

4.1.3 Attività

- **Obiettivo operativo 1.1 - Rendere il territorio meno aggredibile da fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e produttività del lavoro e all'attrattività dei territori.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:
 - progetti tecnologici di video sorveglianza a tutela delle libertà economiche e d'impresa (cat. 11);
 - progetti tecnologici per la sorveglianza e il controllo di aree urbane caratterizzate da forte degrado (cat. 11);
 - progetti tecnologici per la realizzazione di sale operative e la loro interconnessione (cat. 11).
- **Obiettivo operativo 1.2 - Garantire il libero e sicuro utilizzo delle vie di comunicazione (di natura infrastrutturali e telematica).** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:
 - progetti tecnologici di video sorveglianza a tutela della sicurezza delle vie di comunicazione (strade e autostrade) (cat. 11);
 - progetti tecnologici di video sorveglianza a tutela della sicurezza nei punti nodali delle vie di comunicazione (porti e aeroporti) (cat. 11);

- implementazione e sviluppo di sistemi di controllo per innalzare la capacità di contrasto di traffici illeciti, con particolare riferimenti a porti, aeroporti, stazioni ferroviarie e frontiere (cat. 11);
 - implementazione e sviluppo di sistemi per il contrasto alla criminalità informatica, anche a tutela delle transazioni commerciali *on line* (cat. 11);
- **Obiettivo operativo 1.3: Tutelare il contesto ambientale.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:
 - progetti tecnologici di video sorveglianza, non invasiva, a tutela del patrimonio ambientale (cat. 11);
 - implementazione e sviluppo di altri sistemi di controllo per innalzare la capacità di contrasto ai reati ambientali con particolare riferimenti ai settori dei rifiuti, dell'abusivismo edilizio, dell'inquinamento (cat. 11);
 - sperimentazione di strumenti innovativi per il controllo, il monitoraggio e la prevenzione degli illeciti riguardanti lo smaltimento di rifiuti urbani ed industriali, l'inquinamento delle acque, del mare, lo sfruttamento illegale di cave ed altri reati contro il patrimonio ambientale e i beni primari (cat. 11, cat. 54);
 - sperimentazione di strumenti innovativi per il contrasto al fenomeno dell'abusivismo edilizio e del connesso "ciclo del cemento" (anche con l'impiego innovativo di tecniche sensoristiche e di telesorveglianza) (cat. 11, cat. 54);
 - realizzazione di sistemi di rete tra i soggetti che operano in attività di controllo e monitoraggio dei reati ambientali (cat. 11, cat. 54).
- **Obiettivo operativo 1.4 - Contrastare ogni forma di aggressione diretta del libero mercato e della legale attività produttiva attuata mediante forme di concorrenza illecita, con particolare riferimento alle contraffazione di marchi o prodotti.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:
 - realizzazione e implementazione di sistemi informatici finalizzati all'acquisizione, allo scambio, all'analisi di dati e informazioni quale strumento di prevenzione e contrasto alle varie forme di commercio illegale (cat. 11);
 - realizzazione di sistemi di controllo e di monitoraggio per la ricostruzione delle filiere produttive di merci contraffatte, in particolare per l'individuazione delle connessioni con le organizzazioni criminali (cat. 11);
 - implementazione e sviluppo di sistemi di controllo per innalzare la capacità di contrasto di traffici illeciti connessi ad attività di contraffazione, con particolare riferimenti a porti, aeroporti, stazioni ferroviarie e frontiere (cat. 11).
- **Obiettivo operativo 1.5: Realizzare una formazione integrata tra operatori di sicurezza - a tutti i livelli - e altri soggetti che comunque operino nell'ambito della sicurezza.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:
 - realizzazione di iniziative di formazione integrata per il potenziamento dei "saperi" in materia di sicurezza (cat. 81).

Categorie di Beneficiari

L'Amministrazione responsabile dell'attuazione dell'Asse è il Ministero dell'Interno.

I Beneficiari delle operazioni sono di seguito indicati:

- Amministrazioni centrali;
- Regioni Obiettivo Convergenza;
- Enti pubblici – centrali, regionali, provinciali e locali – in forma singola e nelle varie forme associative.

Legame con le categorie di intervento

PON SICUREZZA 2007-2013		TEMI PRIORITARI	
Assi	Codice	Descrizione	Importo (contributo UE)
<i>I. Sicurezza per la libertà economiche e d'impresa</i>	11	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione	229.300.013
	54	Altri provvedimenti intesi a preservare l'ambiente e a prevenire i rischi	28.662.502
	81	Meccanismi volti a migliorare l'elaborazione di politiche e programmi efficaci, il controllo e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, e potenziamento delle capacità di attuazione delle politiche e dei programmi	28.662.502
	TOTALE ASSE I		286.625.017

4.1.4 Applicazione principio flessibilità

Al fine di aumentare l'efficacia degli interventi programmati, si potrà far ricorso al principio della complementarietà tra i Fondi Strutturali, di cui all'art. 34 del Regolamento (CE) 1083/2006, e finanziare azioni che rientrano negli ambiti di intervento stabiliti dal Fondo Sociale Europeo, nei limiti e nelle condizioni ivi previste fino ad un massimo del 10% del contributo comunitario del presente Asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate.

4.1.5 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

Le iniziative promosse dall'Asse 1, che non prescindono da una mirata caratterizzazione territoriale, saranno attuate in coordinamento con quanto previsto dalla programmazione operativa regionale, a valere principalmente sulle risorse FESR, ma anche su quelle di FSE: così - ad esempio - per le iniziative che saranno messe in campo per quanto riguarda il miglioramento del contesto di sicurezza in cui operano cittadini e imprese e il conseguente innalzamento dell'attrattività territoriale delle Regioni; le iniziative di messa in sicurezza delle vie di comunicazione materiali e telematiche; la lotta a specifiche forme di distorsione della concorrenza nel settore del commercio; la tutela del patrimonio ambientale e, in

generale, a tutte le forme di contrasto ai fenomeni che ostacolano lo sviluppo economico e sociale.

L'efficacia delle azioni proposte dipenderà, pertanto, dal coordinamento e dalla cooperazione istituzionale realizzati con le Autorità di Gestione regionali: a questo proposito, coerentemente a quanto previsto dal QSN, verrà valorizzato il ruolo del Comitato di Indirizzo e Attuazione del Programma, luogo deputato alla promozione – nel rispetto delle reciproche competenze e attribuzioni – delle sinergie in materia di politiche di sviluppo nel settore della sicurezza e legalità, come indicato nel QSN e nel paragrafo 5.4.5.

Parimenti – come evidenziato in sede di analisi di contesto e al paragrafo 3.4.2 "Sviluppo rurale" – per le iniziative di **tutela del contesto ambientale**, si terrà conto, da un lato, delle specifiche forme di aggressione criminosa al patrimonio ambientale operate nei vari territori e, dall'altro, del necessario coordinamento con le specifiche iniziative finanziate a livello regionale con il FEASR.

4.1.6 Elenco dei Grandi progetti

Il Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2007-2013 non prevede la realizzazione di Grandi Progetti.

4.1.7 Strumenti di ingegneria finanziaria

L'Asse non prevede alcuno strumento di ingegneria finanziaria.

4.2 ASSE 2 - Diffusione della legalità

4.2.1 Obiettivi specifici e operativi

Obiettivo specifico 2: Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio

L'analisi di contesto ha evidenziato il permanere di una sorta di "legalità debole" nelle Regioni italiane CONV che, pur senza assumere sempre i caratteri della delittuosità, determina il porsi di condizioni ostative al corretto sviluppo economico e sociale. Anche per quanto attiene, ad esempio, la *capacità di attrazione di investimenti esteri* e quella di *consumi turistici*, nelle Regioni in argomento, si registra una situazione di rallentamento sensibilmente al di sotto degli standard nazionali: tali negative *performances* scontano, secondo tutti gli osservatori, il giudizio negativo (che talvolta può essere definito pregiudizio) degli operatori economici internazionali sulle condizioni generali di legalità debole persistenti in quei territori.

Per "legalità debole" intendiamo, in questo contesto, il complesso di inadempienze e inefficienze che viene a verificarsi a fronte di un atteggiamento generalizzato di scarso rispetto per le regole, siano esse norme penali sia di diversa natura. Tale concetto può, nell'opinione comune, estendersi all'insieme delle pubbliche amministrazioni, individuate più come elemento di complessità e farraginosità processuale che come servizio pubblico per cittadini ed imprese. Lo scarso "rispetto per le regole" determina effetti negativi nei settori più esposti quali quello urbanistico, edilizio, nel mercato del lavoro, nel commercio, nella tutela dei diritti.

L'obiettivo specifico mira pertanto a diffondere migliori condizioni di legalità, favorendo *l'informazione e l'accesso ai diritti da parte dei soggetti che ne siano titolari*, il *monitoraggio sia delle "buone pratiche" sia degli elementi di patologia che possano determinare un intervento pubblico a ripristino della legalità*, promuovendo *modelli ed esperienze fortemente portatori di valori di legalità* e *velocizzando le procedure di inclusione amministrativa degli immigrati*, intesa verso *l'acquisizione della cittadinanza italiana e dell'acquis europeo in tutte le sue declinazioni*.

L'Asse, che opera in un contesto di stretta correlazione con le varie forme di *governance* e competenze istituzionali presenti sul territorio, dovrà tener conto della distinzione tra il mero disagio sociale – la cui cura esula dalla competenza del profilo sicurezza – e le forme di patologia sociale ai limiti, e spesso oltre i limiti, dell'illegalità, che invece costituiscono elemento importante di prevenzione sociale. In altri termini, con tale obiettivo, mediante la stretta integrazione con tutti i soggetti pubblici competenti (anche promuovendo, ad esempio, la diffusione della cultura della valutazione del rischio criminale) e se del caso quelli privati, si intende contribuire a rendere efficace la risposta *anticipata* delle istituzioni, a tutti i livelli, a quelle forme di legalità debole che costituiscono una grande opportunità per la criminalità organizzata.

Al riguardo, alla luce della consapevolezza europea dell'esistenza di un problema comune, le azioni in materia di immigrazione che saranno promosse nell'Asse assumono una valenza specifica e trasversale il cui approccio trova l'alveo naturale e logico nell'obiettivo di allargare gli ambiti di intervento oltre i confini della politica ordinaria del contrasto alla

frontiera nonché della "mera" prima accoglienza. In tal senso, quindi, il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio dovrà tener conto degli elementi e dei fattori che sul territorio nazionale alimentano ed agevolano l'insorgenza del fenomeno stesso (anche attraverso la massima diffusione ed informazione delle regole e delle norme che disciplinano la cittadinanza nel territorio nazionale ed europeo). Sarà necessario, altresì, intervenire nel contrasto delle forme di lavoro irregolare alimentato dallo sfruttamento criminale e clandestino/paraschiavistico delle forze lavoro immigrate e nei percorsi e processi organici di integrazione degli immigrati nel sistema civile di accoglimento, anche attraverso specifiche azioni in tema di formazione. Le politiche mirate al contenimento degli effetti negativi dell'impatto migratorio, non potendo prescindere da azioni puntuali per la promozione della non discriminazione ed il miglioramento della condizione femminile immigrata, prevederanno specifici interventi di contrasto a fenomeni di violenza di genere e di illegalità quali la prostituzione coatta e la tratta a scopo di sfruttamento sessuale, nonché forme di accattonaggio per conto terzi, oltre che attività di assistenza e sostegno a donne e minori vittime di intimidazione, sfruttamento e violenza.

La realizzazione delle attività rientranti nei vari Obiettivi Operativi – con particolare riguardo alle iniziative di promozione della legalità, a quelle nel settore dell'antiracket, dell'immigrazione e del miglioramento dell'efficienza e della legalità amministrativa – si avvarrà del Comitato di Indirizzo ed Attuazione sin dalla fase di programmazione degli interventi (come indicato nel paragrafo 5.4.5) e dell'indispensabile supporto dei Prefetti Coordinatori e dei Prefetti delle province interessate che cureranno il costante coordinamento e garantiranno il perseguimento della necessaria sinergia tra le istanze territoriali e le linee strategiche definite a livello centrale.

Inoltre, in linea con quanto richiesto dal QSN, a complemento ed integrazione delle politiche promosse dal Programma, le Regioni coopereranno al raggiungimento degli obiettivi di inclusione sociale, di promozione della cittadinanza attiva, della crescita del capitale sociale ed, in generale, di supporto delle specifiche iniziative realizzate con il PON.

L'Obiettivo Specifico 2 sarà realizzato attraverso i seguenti *obiettivi operativi*:

- ***Obiettivo Operativo 2.1: Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio***

La gestione dell'impatto migratorio va intesa, nell'ambito della strategia del Programma, nell'accezione di tutela degli immigrati extracomunitari dall'eventuale fagocitamento e reclutamento da parte della criminalità o dallo sfruttamento lavorativo, ponendo in essere, in collaborazione e in supporto di altre istituzioni competenti, ogni intervento praticabile per la loro integrazione. L'obiettivo sarà pertanto sia quello di determinare una maggiore conoscenza del fenomeno e di migliorarne l'attività di controllo, facendo uso anche eventualmente di adeguati sistemi informatici o tecnologici, in modo da favorire la concentrazione degli interventi infrastrutturali, anche di molteplice origine finanziaria, colà ove ve ne sia maggior bisogno sia quello di promuovere processi organici di integrazione degli immigrati.

A tal fine, un ulteriore elemento di riduzione delle forme di esclusione e di limitazione delle aree di illegalità sarà costituito da una serie di iniziative volte ad avvicinare il cittadino immigrato ai vari settori della Pubblica Amministrazione ed a tutte le componenti della comunità civile, in modo da renderlo sempre di più soggetto coinvolto, cioè parte attiva di tale comunità, ed in modo da evitare quella condizione di marginalità (associata a forme anche gravi di sfruttamento come, ad esempio, avviene con i fenomeni

del lavoro nero e della tratta) che tende invece a distaccarlo dalla comunità medesima e rappresenta il principale fattore predittivo di caduta nell'illegalità o di cattura da parte delle agenzie criminali. Nella realizzazione di tali azioni sarà valorizzata la rete dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione¹⁰⁶.

- **Obiettivo Operativo 2.2: Tutela del lavoro regolare**

La società inclusiva si garantisce anche mediante il riconoscimento del diritto ad un lavoro regolare e sicuro e, pertanto, l'obiettivo della diffusione della legalità sarà perseguito anche attraverso il miglioramento dell'azione di contrasto all'economia sommersa, con particolare riguardo al "lavoro nero" ed alle sue connessioni con l'immigrazione irregolare. L'illegalità nel mondo del lavoro, infatti, se da un lato è causa di numerosi gravi incidenti (anche mortali) derivanti dal mancato rispetto delle norme a tutela della salute o incolumità dei lavoratori, dall'altro è una forma di abbattimento dei costi, in grado di comportare forme di turbativa del mercato, a danno delle aziende che operano nella legalità. Nelle Regioni italiane CONV, l'illegalità nel mondo del lavoro rappresenta altresì, come emerso in fase di analisi di contesto, un elemento di debolezza di natura ben più grave: essa costituisce una modalità di controllo sociale che rafforza il potere della criminalità organizzata e ne rappresenta un ulteriore strumento di illecito arricchimento. L'obiettivo non sarà pertanto, se non indirettamente, l'incremento del livello di lavoro regolare (che ne potrebbe rappresentare un effetto indiretto ma che, comunque attiene ad altre politiche) quanto piuttosto un abbassamento dell'interferenza della criminalità organizzata nel mercato del lavoro (interferenze che può assumere le forme, ad esempio, della tratta di persone finalizzata all'inserimento lavorativo, dell'interposizione illegale di manodopera - c.d. "caporalato" - o l'imposizione di assunzione - ad es, nel settore della *guardiania* - nell'ambito di un'attività estorsiva). Le iniziative poste in essere saranno progettate e attuate in modo integrato e connesso con analoghi iniziative a titolarità del Ministero del Lavoro, dei DPL, dei Centri per l'Impiego e altri soggetti istituzionali sul territorio.

- **Obiettivo Operativo 2.3: Garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici**

Gli appalti pubblici – come più volte evidenziato dalla DNA – “rappresentano oggi uno dei principali canali gangli più vitali dell'economia” e l'Italia, Paese che può contare migliaia di stazioni appaltanti, la gran parte delle risorse comunitarie, nazionali, regionali e locali, si disperde lungo la rotta di appalti, spesso di importo modesto. Miliardi di euro che non solo costituiscono la base delle economie locali ma su cui si gioca anche il destino di imprese sane in grado di offrire lavoro legale a maestranze locali. Un livello di controllo disattento, perché non sufficientemente strutturato, può pertanto determinare condizioni tali da soffocare l'economia e lo sviluppo dei territori. L'obiettivo è quindi quello di incrementare la sicurezza, la legalità e la trasparenza amministrativa nel settore dei pubblici appalti attraverso infrastrutture informatiche nonché mediante più intensa collaborazione interistituzionale per la prevenzione, il controllo e il contrasto dei tentativi di infiltrazione criminale. Nella definizione degli interventi a livello locale, ci si avvarrà del supporto delle Prefetture operanti sul territorio.

¹⁰⁶ Cfr. art 57 del DPR 394/99 (Regolamento di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero emanato con D.lgs 25 luglio 1998 nr. 286).

- **Obiettivo Operativo 2.4: Contrastare il racket delle estorsioni e dell'usura**

Racket delle estorsioni e dell'usura rappresentano fattispecie criminose talvolta concettualmente collegate, ma che vanno distinte dal punto di vista fenomenologico: dai rapporti del Ministero dell'Interno o quelli dei rappresentanti di categoria¹⁰⁷ emergono elementi relativi alle attuali e crescenti dimensioni del fenomeno che, sotto l'aspetto criminologico, è strettamente correlato con le possibilità di sviluppo economico di un territorio (infatti, gli usurati sono per il 46% commercianti, per il 22% imprenditori e per il 20% artigiani; inoltre, entro tre anni, il 23% degli operatori che si rivolgono all'usura chiudono la loro attività fallendo o cedendola, talvolta agli stessi usurai). Ancor più evidente è il dramma delle estorsioni che, in molte aree metropolitane delle Regioni CONV, coinvolge la maggioranza degli operatori commerciali. L'obiettivo operativo 2.3 persegue il miglioramento del sistema di protezione delle vittime al fine di stimolare la loro propensione alla denuncia, la capacità di conoscere gli strumenti normativi a loro tutela nonché la "messa a fattor comune" delle significative iniziative antiracket e antiusura già esistenti. Tale obiettivo sarà perseguito in stretto coordinamento con le Prefetture che operano sul territorio, in termini di collaborazione per attività informative, di assistenza giuridico-amministrativa alle vittime nonché di mediazione.

- **Obiettivo Operativo 2.5: Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata**

Il recupero di beni immobili alla criminalità organizzata ha avuto, sinora, risultati efficaci sul piano etico ed emblematico, ai quali non è tuttavia sempre corrisposta una efficiente riconduzione di tali beni nel circuito produttivo legale. Se i beni in argomento non si dimostrano capaci di portare il loro dimensionato contributo al benessere generale e allo sviluppo occupazionale, anche sul citato piano morale, si potrebbe offrire alla criminalità una opportunità di rivincita. L'obiettivo da perseguire, in stretta cooperazione con gli enti locali – e con l'eventuale coinvolgimento delle associazioni di promozione sociale e delle cooperative sociali che prevedano nei loro statuti l'utilizzo a scopo sociale di beni confiscati – sarà pertanto non solo quello di monitorare e classificare in modo esaustivo tali beni ma anche quello di contribuire, attraverso la ristrutturazione degli stessi, alla bonifica di territori degradati, al miglioramento del contesto urbano e sociale, all'incentivazione di iniziative di diffusione della legalità e della cultura del lavoro nonché di effettuare operazioni a beneficio di categorie deboli (minori, donne vittime di tratta o di sfruttamento, detenuti, ex detenuti, comunità di recupero per tossicodipendenti, ecc).

- **Obiettivo Operativo 2.6: Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza**

L'obiettivo si riferisce specificamente alle forme di devianza propedeutiche al "salto di qualità" verso la condotta criminale. Oltre ai fenomeni tradizionali (tossicodipendenza, alcolismo, ecc.) hanno acquistato nel tempo sempre più preoccupante valenza, soprattutto nelle città medie e grandi, i fenomeni del teppismo urbano, delle baby gang e del bullismo giovanile, in particolare a danno di ragazze e soggetti deboli. Obiettivo operativo del programma sarà intervenire, prevalentemente con operazioni di natura infrastrutturale, ma anche attraverso l'attivazione di specifici servizi ad hoc rivolti a specifici target di popolazione (soggetti particolarmente esposti al rischio di

¹⁰⁷ Rapporto S.O.S. Impresa 2006

coinvolgimento in attività criminali, soggetti detenuti ed ex detenuti, vittime della tratta, altre categorie svantaggiate appartenenti a fasce deboli della popolazione) in modo da determinare un decremento della loro successiva opzione per l'illegalità.

- ***Obiettivo Operativo 2.7: Potenziare la dotazione tecnologica della PA ai fini di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali***

L'obiettivo è quello *di rendere servizi rapidi ed efficiente al cittadino e/o all'impresa* laddove la loro carenza sia opportunità per la criminalità organizzata nonché strumento di illegalità o mancato perseguimento della giustizia. In particolare, si opererà al fine di garantire l'accesso del cittadino alle informazioni relative all'andamento dei procedimenti della giustizia civile, in un'ottica di trasparenza amministrativa e di avvicinamento del cittadino alle istituzioni.

- ***Obiettivo Operativo 2.8: Diffondere la cultura della legalità***

L'obiettivo mira (valorizzando e perfezionando l'esperienza della programmazione 2000-2006) al consolidamento di comportamenti orientati al rispetto delle regole e al rifiuto del sistema valoriale imposto dalla criminalità, secondo un approccio fortemente orientato alle singole specificità legali in particolare a supporto delle Amministrazioni che sono stati oggetto di inquinamento da parte della criminalità organizzata. Particolare attenzione sarà dedicata a forme di recupero e riuso di spazi pubblici, al fine di recuperare spazi alla criminalità e di restituirli alla cittadinanza, nonché ad altre iniziative mirate alla diffusione dei valori della legalità.

- ***Obiettivo Operativo 2.9: Realizzare tra gli operatori di sicurezza a tutti i livelli e altri soggetti che comunque operino nell'ambito del mantenimento della legalità una formazione integrata.***

L'attività formativa, che non abbia natura episodica o contingente ma che sia tesa sia allo scambio di buone pratiche e all'accompagnamento di iniziative comuni di diffusione della legalità, mira a creare un linguaggio ed una metodica comuni, anche mediante la reciproca contaminazione culturale e la congiunta partecipazione ad iniziative locali. Per la realizzazione di tale attività si farà ricorso al principio della complementarità tra i Fondi Strutturali, nei limiti e nelle condizioni previste dal Reg. 1083/2006.

La tabella che segue riporta l'indicazione degli **indicatori di risultato**¹⁰⁸, a livello di **obiettivo specifico**, per l'Asse 2, con riferimento alle sole quattro Regioni CONV.

Obiettivo Specifico	Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore attuale	Valore atteso al 2015
2. Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio	Efficacia delle azioni di contrasto del lavoro irregolare: ¹⁰⁹			
	- Numero di controlli effettuati nell'ambito dell'attività ispettiva	n	23.746	+11%
	- Numero di violazioni riscontrate nell'ambito dell'attività ispettiva	n	88.343	-11%
	Adesioni di Pubbliche Amministrazioni a protocolli o altri strumenti pattizi mirati all'innalzamento dei vincoli di legalità per l'erogazione dei fondi pubblici ¹¹⁰	n	70	+50%
	Numero di nuove adesioni di operatori economici alle reti per contrastare il racket e l'usura ¹¹¹	n	-	+5%
	Immigrati coinvolti in azioni mirate all'inclusione sociale ¹¹²	n	-	16.467
	Beni confiscati reinseriti nel circuito legale ¹¹³	n	56	+50%
	Efficacia delle azioni di contenimento degli effetti delle manifestazioni di devianza			
	- Soggetti raggiunti da iniziative di informazione e accompagnamento ¹¹⁴	n		1.500
- Soggetti a rischio devianza reinseriti nel tessuto socioeconomico ¹¹⁵	n		500	
Tempi medi di giacenza dei procedimenti penali ¹¹⁶	gg	565	- 10%	

¹⁰⁸ Gli indicatori saranno inseriti e rilevati nel sistema di monitoraggio adottato per la programmazione 2007-2013 e comunque rilevati nell'ambito delle attività di valutazione.

¹⁰⁹ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è riferito ai controlli effettuati ed alle violazioni riscontrate nelle Regioni CONV dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri a supporto dell'attività ispettiva svolta dal Ministero del Lavoro.

¹¹⁰ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è riferito al totale delle Pubbliche Amministrazioni delle Regioni CONV che hanno aderito a strumenti pattizi di autoregolamentazione, stipulati con il Ministero dell'Interno e finalizzati a garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici (Fonte: Osservatorio sugli appalti - Ministero dell'Interno).

¹¹¹ Il valore target dell'indicatore dovrà essere calcolato attraverso indagini ad hoc per individuare le aziende che aderiranno alle iniziative finalizzate al contrasto al racket delle estorsioni e dell'usura.

¹¹² Il valore target dell'indicatore è stimato come coinvolgimento di almeno il 5% del totale dei cittadini immigrati presenti nelle 4 Regioni Convergenza (Fonte: Caritas - dati al 2005).

¹¹³ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è relativo al numero dei beni confiscati nelle Regioni CONV reinseriti nel circuito legale attraverso i progetti pilota cofinanziati dal PON Sicurezza 2000/2006.

¹¹⁴ Dato di fonte primaria Responsabile/i di Progetto.

¹¹⁵ Dato di fonte primaria Responsabile/i di Progetto. Occorre tener presente che tale indicatore, soprattutto per ciò che concerne l'inserimento o il reinserimento lavorativo dei soggetti raggiunti dall'iniziativa, situandosi a metà strada tra il risultato e l'impatto, è rilevabile soltanto dopo un lasso temporale dall'effettiva conclusione delle iniziative di accompagnamento e non ammette, quindi, un monitoraggio in itinere.

¹¹⁶ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2005) è calcolato secondo la formula: $[365 * (\text{pendenti iniziali} + \text{pendenti finali}) / (\text{sopravvenuti} + \text{esauriti})]$, equivalente al rapporto tra la pendenza media in un dato anno e la semisomma dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti, moltiplicato per 365 per stimare la giacenza in giorni (Fonte: Ministero della Giustizia).

Obiettivo Specifico	Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore attuale	Valore atteso al 2015
	Operatori partecipanti a formazione integrata ¹¹⁷	N	12.000	+17%
	Occupazione creata per mezzo delle iniziative del PON ¹¹⁸	Anno/uomo	-	7.500

L'Autorità di Gestione attraverso il processo di valutazione procederà, ove necessario, ad integrare/implementare ed adeguare gli indicatori individuati.

La tabella che segue riporta l'indicazione degli *indicatori di realizzazione*, a livello di *obiettivi operativi*, per l'Asse 2 con riferimento alle sole quattro Regioni CONV.

Obiettivo Operativo	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 2015
2.1 - Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio	Banche dati	N	14
	Iniziative di accompagnamento e informazione, dirette a cittadini extracomunitari	N	27
	Sistemi informatici di monitoraggio del fenomeno migratorio	N	2
	Portali internet finalizzati a facilitare l'accesso alle informazioni ai cittadini extracomunitari	N	1
	Numero di infrastrutture a finalità sociale realizzate	N	10
2.2 – Tutela del lavoro regolare	Banche dati	N	4
	Sistemi informatici integrati	N	7
2.3 - Garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici	Banche dati	N	3
	Sistemi informatici integrati	N	5
2.4 – Contrastare il racket delle estorsioni e dell'usura	Progetti di risanamento	N	29
	Sportelli informativi e di orientamento realizzati	N	25
	Azioni di accompagnamento per la costituzione di reti	N	24

¹¹⁷ Il valore attuale dell'indicatore (relativo al 2006) è calcolato sulla base dei dati di monitoraggio presenti in Monitweb, con riferimento ai progetti cofinanziati nell'ambito del PON Sicurezza 2000/2006.

¹¹⁸ L'indicatore occupazionale fa riferimento ai posti di lavoro direttamente ascrivibili alle azioni finanziate dal Programma, misurando la cosiddetta "occupazione di cantiere". Si è inteso collocare l'indicazione sull'occupazione generata dal PON a livello degli indicatori degli risultato, in modo da commisurarne più efficacemente il target rispetto all'effettiva dotazione finanziaria e alle tipologie di opere previste dall'obiettivo specifico di riferimento. La rilevazione del dato sull'occupazione generata dal PON è un dato di fonte primaria del Responsabile di Progetto.

2.5 - Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata	Progetti di recupero di beni immobili confiscati	N	43
	Iniziative di informazione e accompagnamento per la creazione di partenariati	N	43
2.6 - Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza	Banche dati	N	1
	Iniziative di accompagnamento e informazione, dirette a fasce deboli della popolazione	N	30
	Numero di infrastrutture a finalità sociale realizzate	N	8
2.7 - Potenziare la dotazione tecnologica della PA ai fini di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali	Sistemi informativi	N	10
2.8 - Diffondere la cultura della legalità	Progetti di recupero urbano ambientale	N	24
	Soggetti raggiunti dai percorsi di legalità all'interno dei luoghi recuperati ¹¹⁹	N	5.000
2.9 - Realizzare tra gli operatori di sicurezza a tutti i livelli e altri soggetti che comunque operino nell'ambito del mantenimento della legalità una formazione integrata	Iniziative di accompagnamento e formazione intergrata	N	48

4.2.2 *Contenuti*

Una delle riflessioni emerse in sede di formulazione del QSN, successivamente consolidato nell'obiettivo generale della Priorità 4, concerne la promozione di una società inclusiva tesa al miglioramento, possibilmente in modo permanente, dei contesti e all'incremento del potenziale di sviluppo del territorio, a partire dalle persone, considerate come risorse da valorizzare. A tale obiettivo concorrono vari profili di *policy* (relativi, ad esempio, ai servizi sociali, al lavoro e all'inclusione sociale, all'istruzione e alla formazione) tra cui certamente, soprattutto sui territori delle Regioni CONV, anche la *sicurezza* e la *legalità*.

Le politiche locali per la sicurezza urbana – l'insieme di tutte le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città, proprie dei governi locali – rappresentano sostanzialmente politiche rivolte alla diffusione della legalità. Tali politiche, però, non possono non essere integrate con quelle di sicurezza (nell'accezione di "contrasto alla criminalità e ordine pubblico") che localmente sono sintetizzate dalle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza (Prefetti e Questori) poiché si possono realizzare solo nel modo integrato e complementare assicurato dal coordinamento di tutti gli attori

¹¹⁹ Dati di fonte primaria Responsabile/i di Progetto.

istituzionali¹²⁰. I due termini (sicurezza e legalità) pertanto non possono, in questo quadro, essere disgiunti, tanto è vero che *“lo stesso concetto di sicurezza, coniugato strettamente con quello della legalità, acquisisce una valenza più estesa e definita, coinvolgendo molteplici aspetti della qualità della vita dei cittadini e dell’aumento delle sue libertà”*.¹²¹ Sotto questo profilo, il fattore legalità/sicurezza lavora, insieme agli altri, alla creazione di condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo socioeconomico e contribuisce alla attrattività del territorio. In ogni caso, al di là di ogni, seppur utile, distinzione e classificazione teorica, appare innegabile che i diversi obiettivi che caratterizzano la tematica della diffusione della legalità giustificano, e anzi impongono, un asse ad essa dedicata.

Infatti, le esperienze sin qui condotte hanno messo in evidenza la necessità, come si diceva, di ripensare lo spirito dell’azione di informazione e diffusione, concentrando l’impegno a) nella dotazione del territorio di quelle infrastrutture che rendono possibile la diffusione della legalità; b) sostenendo quelle amministrazioni e quegli attori che giocano un ruolo chiave nella gestione delle informazioni e nell’azione di sensibilizzazione e monitoraggio in ambiti specifici; c) favorendo lo sviluppo di nuove approcci di diffusione e informazione per specifici settori di utenti.

La strategia finalizzata alla promozione della sicurezza tramite la diffusione della legalità, deve essere contestualizzata, cioè deve tener conto delle caratteristiche descritte nell’analisi di contesto, in particolare: la fragilità degli attori istituzionali e le carenze infrastrutturali, da cui deriva l’incompleta alfabetizzazione degli attori sociali in merito al binomio legalità/sicurezza, la scarsa capacità di penetrazione delle informazioni veicolate dagli strumenti informatici e l’insufficiente diffusione di saperi e saper fare. In estrema sintesi: la frammentazione della rete degli attori e l’insufficiente diffusione di informazione in tema di cultura della legalità.

L’obiettivo consiste quindi nel rafforzamento del sistema di comunicazione: tra attori; tra attori ed utenti; tra il sistema e la cittadinanza tutta, in modo da favorire i comportamenti portatori di legalità, e rendere infine più facilmente sanzionabili i comportamenti disvaloriali. Questo obiettivo generale si deve tuttavia declinare individuando specifici settori di riflessione ed applicazione, individuati in riferimento agli elementi di intrinseca debolezza del contesto ed in riferimento al particolare valore simbolico/sociale di alcuni fenomeni in atto all’interno del contesto medesimo.

Inoltre, è prevista una “formazione integrata” intesa come attività formativa rivolta a soggetti pubblici o privati, comunque impegnati nel contrasto all’illegalità o nella sensibilizzazione alla legalità, tesa ad accompagnare iniziative locali di risanamento sociale e urbano, interventi di diffusione della legalità o comunque realizzati utilizzando beni confiscati alla criminalità organizzata, operazioni di sostegno a categorie deboli o a rischio di devianza potenzialmente propedeutica al crimine.

Le iniziative dell’Asse saranno realizzate in stretta concertazione e coordinamento con gli interventi dello stesso tipo previsti dai POR CONV e saranno rafforzate dalle iniziative previste dai POR FSE CONV.

¹²⁰ Cfr. sull’argomento, la nota della Regione Campania “Contributo al tavolo 4 “Servizi sociali, inclusione sociale, sicurezza e legalità” per la redazione del QSN

¹²¹ Relazione finale al citato Tavolo 4

4.2.3 Attività

- **Obiettivo Operativo 2.1: Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:

- progetti di infrastrutturazione a finalità sociale rivolti sia alle strutture preposte all'attuazione delle procedure di "inclusione amministrativa" (quali ad esempio sportelli unici presso le Prefetture e Uffici Stranieri delle Questure) sia a beni pubblici da destinare al sostegno delle categorie deboli coinvolte a vario titolo nel fenomeno migratorio (cat. 79);
- azioni di informazione e formazione dirette alla tutela della dignità e dei diritti dell'immigrato, al contrasto dell'opera di reclutamento da parte della criminalità organizzata, anche nella forma della tratta di esseri umani, al coinvolgimento delle organizzazioni direttamente coinvolte nella fase di "prima accoglienza" (organizzazioni sindacali, patronati, organizzazioni di gruppi etnici, etc) (cat. 70);
- creazione di sistemi informativi innovativi di monitoraggio del fenomeno migratorio (cat. 11);
- creazione di banche dati fondate sulla condivisione di informazioni, conoscenze, strumenti, metodi e buone pratiche, ad uso di una rete integrata di attori istituzionali ed altri soggetti operanti per il mantenimento della legalità (cat. 11);
- realizzazione di portali internet e/o di altre iniziative di carattere tecnologico finalizzate a facilitare l'accesso alle informazioni a più ampie categorie di soggetti a rischio di cadere nell'illegalità (cat. 11).

- **Obiettivo Operativo 2.2: Tutela del lavoro regolare.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:

- realizzazione di banche dati tra diversi soggetti istituzionali (es. tra Agenzia delle Entrate e Forze di Polizia) (cat. 11);
- sistemi tecnologici di monitoraggio e controllo a supporto delle attività ispettive poste in essere dagli organi competenti (Forze dell'Ordine, Ministero del Lavoro, INPS, INAIL, ecc.) (cat. 11).

- **Obiettivo Operativo 2.3: Garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:

- creazione di banche dati presso organismi a diversi livelli di competenza, finalizzate a monitorare il sistema degli appalti pubblici e a supportare l'attività dell'Autorità giudiziaria (cat. 11);
- implementazione e realizzazione di sistemi informatici integrati tra i diversi soggetti istituzionali operanti sul territorio, anche al fine di *individuare modalità innovative* che consentano di fare emergere prontamente "elementi patologici" che denuncino il rischio criminale in ogni fase della gara e anche successivamente all'aggiudicazione (cat. 11).

- **Obiettivo Operativo 2.4: Contrastare il racket delle estorsioni e dell'usura.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:
 - progetti di risanamento e recupero urbano (giacché il degrado cittadino unito ad alti livelli di criminalità diffusa favorisce il determinarsi di condizioni di contesto atti all'insorgere del fenomeno estorsivo) (cat. 61). Tali attività saranno realizzate coerentemente con le iniziative dello stesso tipo previste nell'ambito dei POR CONV.
 - realizzazione di sportelli presso le Prefetture e nei capoluoghi di provincia per la realizzazione di informazione e orientamento (cat. 11).

- **Obiettivo Operativo 2.5: Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività che non comporteranno il sostegno di spese di gestione per attività collegate alla riconversione dei beni confiscati:
 - progetti di ristrutturazione di immobili confiscati alla criminalità organizzata (cat. 79);
 - progetti finalizzati alla riconversione di beni confiscati alla criminalità organizzata, al fine del loro reinserimento nel circuito produttivo anche attraverso il coinvolgimento di associazioni di promozione sociale e di cooperative sociali per la realizzazione di iniziative a beneficio di categorie deboli (minori, donne vittime di tratta o di sfruttamento, detenuti ed ex detenuti, comunità di recupero per tossicodipendenti, soggetti discriminati, ecc) (cat. 79).

Questo obiettivo è strettamente coordinato con l'Obiettivo Operativo 2.6 nell'ambito del quale saranno promosse le iniziative a beneficio delle categorie deboli.

- **Obiettivo Operativo 2.6: Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:
 - attività rivolte a specifici target di popolazione (soggetti particolarmente esposti al rischio di coinvolgimento in attività criminali, soggetti detenuti ed ex detenuti, vittime della tratta, altre categorie svantaggiate appartenenti a fasce deboli della popolazione) quali percorsi di integrazione e reinserimento dei soggetti svantaggiati anche a complemento dei progetti di riconversione realizzati nell'ambito dell'Obiettivo 2.5; costruzione di momenti permanenti tra i diversi operatori dei servizi e delle istituzioni locali in modo da rafforzare la condivisione della conoscenza dei fenomeni, delle metodologie di intervento e della costruzione delle reti locali; azioni finalizzate a rassicurare le vittime e fare in modo che si sentano in una condizione di protezione sociale allo scopo di facilitare la presa di coscienza dei loro diritti e la capacità di esercitarli rivolgendosi alle competenti istituzioni; indagini di tipo statistico-documentale a livello regionale e locale anche per l'omogeneizzazione ed unificazione delle schede di rilevazione in uso nei servizi territoriali che impattano con le vittime (cat. 71);
 - creazione di data base ragionati e condivisi dalle varie amministrazioni titolari dei vari interventi (Regioni, USSM, servizi sociali e territoriali di zona) per nuovi

- approcci comunicativi, capaci di stabilire contatti stabili e continuativi con popolazioni abitualmente poco raggiunte dai normali strumenti di comunicazione (cat. 11).
- Realizzazione di infrastrutture di carattere sociale volte al recupero dei soggetti svantaggiati ed a rischio devianza (cat. 79).
 - **Obiettivo Operativo 2.7: Potenziare la dotazione tecnologica della PA ai fini di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività:
 - realizzazione e sviluppo di avanzati sistemi informativi finalizzati al miglioramento dell'efficienza e della trasparenza delle Amministrazioni più esposte in tema di legalità e in particolare per quei profili che attengono al sistema della giustizia, sia penale che civile (cat. 11).
 - **Obiettivo Operativo 2.8: Diffondere la cultura della legalità.** L'obiettivo operativo sarà realizzato attraverso le seguenti attività coerentemente con le iniziative previste nell'ambito dei POR CONV:
 - progetti di recupero alla legalità di porzioni delle aree urbane, anche attraverso il recupero di beni pubblici per la creazione di centri di aggregazione ed aree attrezzate, etc (cat. 61).
 - **Obiettivo Operativo 2.9: Realizzare tra gli operatori di sicurezza a tutti i livelli e altri soggetti che comunque operino nell'ambito del mantenimento della legalità una formazione integrata**
 - realizzazione di iniziative di formazione integrata per il potenziamento dei "saperi" in materia di sicurezza e diffusione della legalità in particolare, promozione di azioni di formazione/informazione per la tutela del lavoro regolare e cicli informativi destinati agli operatori dei servizi, alle Forze dell'Ordine, alla magistratura, alle associazioni territoriali e sindacali, ecc. (cat. 81).

Categorie di Beneficiari

L'Amministrazione responsabile dell'attuazione dell'Asse è il Ministero dell'Interno.

I Beneficiari delle operazioni sono di seguito indicati:

- Amministrazioni centrali;
- Regioni Obiettivo Convergenza;
- Enti pubblici – centrali, regionali, provinciali e locali – in forma singola e nelle varie forme associative.

Legame con le categorie di intervento

importi in €

PON SICUREZZA 2007-2013		TEMI PRIORITARI		
Assi	Codice	Descrizione	Importo (contributo UE)	% sull'Asse
<i>II. Diffusione della legalità</i>	11	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione	126.549.287	21,85%
	61	Progetti integrati di rinnovamento urbano e rurale	26.925.380	4,65%
	70	Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale	8.077.614	1,39%
	71	Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro.	8.077.614	1,39%
	79	Altre infrastrutture sociali	88.853.755	15,34%
	81	Meccanismi volti a migliorare l'elaborazione di politiche e programmi efficaci, il controllo e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, e potenziamento delle capacità di attuazione delle politiche e dei programmi	10.770.152	1,86%
	TOTALE ASSE II			269.253.803

4.2.4 Applicazione principio flessibilità

Al fine di aumentare l'efficacia degli interventi programmati, si potrà far ricorso al principio della complementarietà tra i Fondi Strutturali, di cui all'art. 34 del Regolamento (CE) 1083/2006, e finanziare azioni che rientrano negli ambiti di intervento stabiliti dal Fondo Sociale Europeo, nei limiti e nelle condizioni ivi previste fino ad un massimo del 10% del contributo comunitario del presente Asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate.

4.2.5 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

Le iniziative promosse dall'Asse 2, realizzando attività intese a promuovere la legalità e la tutela dei diritti di cittadinanza in generale, saranno attuate in mirato coordinamento e sinergia con quanto previsto dalla programmazione operativa delle Regioni CONV, sia con i POR FESR che con i POR FSE.

Particolare attenzione sarà, inoltre, rivolta al necessario coordinamento con iniziative finanziate dagli altri Programmi Operativi nazionali, con specifico riferimento alle politiche in materia di istruzione.

Le iniziative dell'Asse si caratterizzano, infatti, per essere fortemente sinergiche rispetto alle politiche di sviluppo condotte a livello regionale con i POR, essendo rivolte - ad esempio - alla lotta alle varie forme di sfruttamento del lavoro irregolare; alla restituzione alla legalità

di immobili confiscati alla criminalità ed alle connesse forme di utilizzo degli stessi a fini economici e/o sociali; alla lotta a specifiche forme di aggressione al settore del commercio; al contrasto alle infiltrazioni criminose nel sistema degli appalti; al miglioramento dell'efficienza, della legalità e della trasparenza amministrativa; al miglioramento della gestione dell'impatto migratorio e, in generale, a tutte le forme di contrasto ai fenomeni criminosi e illegali che ostacolano il pieno esercizio dei diritti da parte del cittadino e, in parte, delle imprese.

L'efficacia delle azioni proposte dipenderà, pertanto, anche dal coordinamento e dalla cooperazione istituzionale realizzati con le Autorità di Gestione regionali: a questo proposito, coerentemente con quanto previsto dal QSN, verrà valorizzato il ruolo del Comitato di Indirizzo e Attuazione del Programma, luogo deputato alla promozione – nel rispetto delle reciproche competenze e attribuzioni – delle sinergie in materia di politiche di sviluppo nel settore della legalità, come indicato nel QSN e nel paragrafo 5.4.5.

Parimenti, con specifico riferimento all'attività 2.3 *Contrasto al racket delle estorsioni e all'usura*, le attività saranno condotte in modo integrato con l'iniziativa del Ministero dell'Interno – finanziata a valere su risorse ordinarie – di costituzione di *minipool antiracket e antiusura*, che opereranno presso ogni prefettura, e rappresenteranno punti di riferimento istituzionali per le vittime che decidono di denunciare, fino alla conclusione del processo, nonché forniranno supporto, anche amministrativo, per presentare le domande al Fondo di Solidarietà che rappresenta una risposta a quelle vittime che intendono far ripartire la loro attività economica.

4.2.6 Elenco dei Grandi progetti

Il Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2007-2013 non prevede la realizzazione di Grandi Progetti.

4.2.7 Strumenti di ingegneria finanziaria

L'Asse non prevede alcun strumento di ingegneria finanziaria.

4.3 ASSE 3 - Assistenza Tecnica

4.3.1 Obiettivi specifici e operativi

Obiettivo dell'Asse "Assistenza Tecnica" è di consentire ai soggetti responsabili della programmazione, attuazione e sorveglianza del Programma una gestione efficiente ed efficace dello stesso nelle diverse fasi di realizzazione del PO: preparazione, gestione, monitoraggio, sorveglianza, valutazione, informazione, controllo e rendicontazione, in ossequio a quanto previsto dai Reg. (CE) n. 1083/2006 e n. 1828/2006.

La tabella che segue riporta l'indicazione dell'*indicatore di risultato*, a livello di *obiettivo operativo*, per l'Asse 3.

Obiettivo Specifico	Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore attuale	Valore atteso al 2015
3. Migliorare l'efficienza e l'efficacia del Programma mediante azioni e strumenti di supporto	Durata media dei progetti cofinanziati dal PON ¹²²	gg	450	-15%
	Grado di visibilità e conoscenza del PON e dei suoi risultati rispetto alla totalità della popolazione residente nelle Regioni Obiettivo Convergenza ¹²³	%	26	41

La tabella che segue riporta l'indicazione degli *indicatori di realizzazione*, a livello di *obiettivi operativi*, per l'Asse 3.

Obiettivo Operativo	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 2015
3.1 - Assistenza tecnica <i>da attuarsi mediante l'attivazione di azioni di supporto tecnico scientifico volte all'innalzamento del livello di efficienza nella gestione dell'intero Programma</i>	Contratti stipulati*	N	120
3.2 – Valutazione <i>da attuarsi mediante uno studio costante degli effetti prodotti dal Programma nonché del livello di attuazione e degli impatti degli interventi in cui il Programma si articola</i>	Contratti stipulati	N	4
3.3 – Comunicazione	Interventi di comunicazione/informazione	N	32

*L'indicatore è riferito alle attività di sorveglianza, controlli di primo livello, monitoraggio, assistenza tecnica, studi, etc.

¹²² Il valore dell'indicatore (relativo al 2006) è relativo alla durata media, in giorni, dei progetti finanziati dal PON 2000/2006.

¹²³ Il valore dell'indicatore (relativo al 2006) è relativo al grado di conoscenza raggiunto dal PON 2000/2006 rispetto alla popolazione totale residente nelle quattro Regioni Convergenza.

4.3.2 Contenuti

Il terzo Asse del Programma, concernente l'Assistenza Tecnica, comprende le attività di supporto, consulenza ed assistenza per l'attuazione e valutazione del PO, nonché di comunicazione.

L'Asse si propone di supportare l'attuazione e gestione del Programma, monitorarne e valutarne l'avanzamento e assicurare l'utilizzo di procedure di gestione e controllo efficienti ed efficaci, garantendo allo stesso tempo l'attuazione del Piano di comunicazione ed lo sviluppo di eventuali attività di studio strettamente aderenti alle finalità del Programma nel rispetto della tempistica prevista dalla regolamentazione comunitaria in materia di utilizzo dei Fondi Strutturali.

4.3.3 Attività

Le attività previste sono le seguenti:

3.1 Assistenza Tecnica, da attuarsi mediante l'attivazione di azioni di supporto tecnico-scientifico volte all'innalzamento del livello di efficienza nella gestione e sorveglianza dell'intero Programma. In particolare, l'Assistenza Tecnica a sostegno dell'Autorità di Gestione si configura come un'attività di supporto sia in fase di programmazione, attraverso – ad esempio – l'affiancamento nella definizione delle priorità di intervento e delle procedure di analisi e selezione delle progettualità, nonché nelle varie fasi di attuazione, controllo, sorveglianza, monitoraggio e valutazione delle azioni intraprese dall'Amministrazione titolare e dai diversi soggetti beneficiari. Inoltre, saranno finanziate attività di studi e ricerche sulle tematiche oggetto di intervento, strettamente necessari ed aderenti alle peculiari finalità del Programma quali, ad esempio, il potenziamento del set di indicatori per misurare il senso civico e la diffusione della cultura della legalità anche attraverso la collaborazione con l'Istituto Nazionale di Statistica.

Infine, si prevede un supporto nella predisposizione di strumenti e metodologie di esecuzione dei controlli finanziari e di verifica dei sistemi di gestione e controllo.

3.2 Valutazione, da attuarsi mediante uno studio costante degli effetti prodotti dal Programma nonché del livello di attuazione e degli impatti degli interventi in cui il Programma si articola. L'attività di valutazione sarà orientata, in accordo con quanto previsto dal QSN, al miglioramento dell'impostazione strategica e delle modalità attuative, allo stimolo al dibattito pubblico e alla discussione partenariale, all'incremento del livello qualitativo delle informazioni relative all'andamento del Programma. Sarà altresì finalizzata alla misurazione puntuale del grado di conseguimento degli obiettivi assunti e dei punti di forza e debolezza, delle opportunità e delle minacce che emergono dall'attuazione del Programma, al fine di poter procedere per tempo alla modifica, correzione o soppressione degli interventi posti in essere.

3.3 Comunicazione. Sulla base delle lezioni acquisite nel corso programmazione 2000-2006, l'Amministrazione farà ricorso ai più diversificati e innovativi strumenti mediatici tesi a diffondere tra l'opinione pubblica delle Regioni CONV la consapevolezza della portata degli interventi finanziati dal Programma, del ruolo svolto dalla Commissione europea e dei risultati conseguiti, in ottemperanza al Regolamento CE 1828/2006.

In particolare, sempre considerando la rapida evoluzione delle tecnologie e degli strumenti di comunicazione, le attività di comunicazione saranno realizzate attraverso variati strumenti di comunicazione quali, a titolo esemplificativo, si citano le campagne di informazione e pubblicità, siti Internet, prodotti multimediali, pubblicazioni e materiale divulgativo-informativo, ideazione e realizzazione di eventi, anche di approfondimento sulle diverse specifiche tematiche, completamente dedicati al Programma e relativa attività di comunicazione correlata agli eventi stessi, partecipazione a fiere e manifestazioni di particolare rilevanza, oltre a materiale *below the line* e prodotti ed oggettistica di varia natura.

Categorie di Beneficiari

L'Amministrazione responsabile dell'attuazione dell'Asse è il Ministero dell'Interno.
Beneficiario delle operazioni dell'Asse è il Ministero dell'Interno.

Legame con le categorie di intervento

Importi in €

PON SICUREZZA 2007-2013		TEMI PRIORITARI	
Assi	Codice	Descrizione	Importo (contributo UE)
<i>III Assistenza tecnica</i>	85	Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	9.264.646,80
	86	Valutazione e studi; informazione e comunicazione	13.896.970,20
	TOTALE ASSE III		23.161.617,00
TOTALE PON (contributo UE)			579.040.437,00

4.3.4 Applicazione principio flessibilità

Tale principio non risulta applicato all'interno dell'Asse.

4.3.6 Elenco dei Grandi progetti

Il Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2007-2013 non prevede la realizzazione di Grandi Progetti.

4.3.7 Strumenti di ingegneria finanziaria

L'Asse non prevede alcun strumento di ingegneria finanziaria.

5. PROCEDURE DI ATTUAZIONE

Le modalità e le procedure di attuazione del PON fanno riferimento alle disposizioni previste dai regolamenti comunitari per il periodo 2007-2013, in particolare alle disposizioni di cui all'articolo 37.1 lettera g) del Regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio, al relativo regolamento d'attuazione, nonché alle procedure attuative descritte nel QSN.

5.1. Autorità ¹²⁴

Nel rispetto del principio della separazione delle funzioni di cui all'art. 58, lettera b), del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006¹²⁵, al fine di garantire l'efficace e corretta attuazione del Programma Operativo e il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo, sono individuate tre Autorità: l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit.

Eventuali modifiche nella denominazione, nei recapiti e nell'indirizzo di posta elettronica delle autorità e degli organismi indicati vengono comunicati alla Commissione e al Comitato di Sorveglianza del Programma operativo.

5.1.1. Autorità di Gestione (AdG)¹²⁶

L'Autorità di Gestione è responsabile della gestione e attuazione del Programma Operativo conformemente al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria.

Questa funzione è di competenza del direttore *pro-tempore* della struttura sottoindicata:

Struttura competente:	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ufficio Coordinamento e Pianificazione delle Forze di Polizia
Indirizzo:	Piazza del Viminale, Roma
Posta elettronica :	autoritadigestione_pon@interno.it

I rapporti tra l'Autorità di Gestione e le altre strutture dell'Amministrazione coinvolte nella gestione del Programma Operativo saranno regolati da atti e procedure interne.

L'Autorità di Gestione adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006. In particolare, essa è tenuta a:

- a) garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate in conformità ai criteri applicabili al Programma operativo e rispettino la vigente normativa comunitaria e nazionale per l'intero periodo di attuazione;
- b) informare il Comitato di Sorveglianza sui risultati della verifica di cui al par. 5.3.1;

¹²⁴ Artt. 37.1.g.i, 59 e 74 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹²⁵ Fatto salvo quanto previsto dall'art. 74, paragrafo 2, Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

Eventuali modifiche nelle denominazioni delle strutture amministrative indicate nei successivi punti 5.1.1, 5.1.2 e 5.1.3 non comportano la necessità di adeguamento del testo del programma, essendo sufficiente una semplice comunicazione al riguardo.

¹²⁶ Art. 60 Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006.

- c) accertarsi, se del caso, anche mediante verifiche in loco su base campionaria, dell'effettiva fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati, dell'esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari della conformità delle stesse alle norme comunitarie e nazionali;
- d) garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione attuata nell'ambito del Programma Operativo, e assicurare la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione;
- e) garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni adottino un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali;
- f) garantire che le valutazioni del Programma Operativo siano svolte conformemente all'art. 47 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006;
- g) stabilire procedure tali che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati, sotto forma di originali o di copie autenticate, secondo quanto disposto dall'art. 90, per i tre anni successivi alla chiusura del Programma operativo o, qualora si tratti di operazioni soggette a chiusura parziale, per i tre anni successivi all'anno in cui ha avuto luogo la chiusura parziale;
- h) garantire che l'Autorità di Certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione;
- i) guidare i lavori del Comitato di Sorveglianza e trasmettergli i documenti per consentire una sorveglianza qualitativa dell'attuazione del Programma Operativo;
- j) elaborare e presentare alla Commissione, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza, i Rapporti annuali e finale di esecuzione, nei termini previsti e in accordo con le richieste della Commissione;
- k) garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti all'articolo 69 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006;
- l) fornire informazioni per Asse sul ricorso alla complementarietà tra i Fondi Strutturali.

L'Autorità di Gestione assicura altresì l'impiego di sistemi e procedure per garantire l'adozione di un'adeguata pista di controllo, nonché di procedure di informazione e di sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

L'Autorità di Gestione, per esercitare le proprie funzioni di gestione e attuazione del Programma Operativo compreso il coordinamento delle attività delle strutture implicate nell'attuazione, si avvale del supporto dell'assistenza tecnica e di adeguate risorse umane e materiali.

5.1.2. Autorità di Certificazione (AdC)¹²⁷

L'Autorità di Certificazione è responsabile della certificazione corretta delle spese erogate per l'attuazione del Programma Operativo.

Questa funzione è attribuita al direttore *pro-tempore* della struttura sottoindicata:

¹²⁷ Art. 61 Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n.1828/2006.

Struttura competente:	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale Servizi di Ragioneria
Indirizzo:	Piazza del Viminale, Roma

L'Autorità di Certificazione adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006. In particolare, essa è incaricata dei compiti seguenti:

- a) elaborare e trasmettere alla Commissione, per il tramite dell'Organismo di cui al par. 5.2.3, le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento;
- b) certificare che:
 - i) la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili;
 - ii) le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al Programma e alle norme comunitarie e nazionali;
- c) garantire di aver ricevuto dall'Autorità di Gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa;
- d) operare conseguentemente ai risultati di tutte le attività di audit svolte dall'Autorità di Audit o sotto la sua responsabilità;
- e) mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione;
- f) tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio generale dell'Unione europea prima della chiusura del Programma Operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

I rapporti fra l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione sono definiti da apposite procedure.

Inoltre l'Autorità di Certificazione trasmette alla Commissione europea, per il tramite dell'Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una previsione estimativa degli importi inerenti le domande di pagamento per l'esercizio finanziario in corso e per quello successivo.

L'Autorità di Certificazione predisporrà le proprie attività in modo che le domande di pagamento siano inoltrate, per il tramite dell'Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento, alla Commissione Europea con cadenza periodica, almeno quattro volte l'anno (entro il 28 febbraio, 30 aprile, il 31 luglio e il 31 ottobre) con la possibilità di presentare un'ulteriore domanda di pagamento, solo ove necessaria, entro il 31 dicembre di ogni anno per evitare il disimpegno automatico delle risorse.

5.1.3. *Autorità di Audit (AdA)*¹²⁸

L'Autorità di Audit è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

Questa funzione è attribuita al direttore *pro-tempore* della struttura sottoindicata:

Struttura competente:	Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie - Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali
Indirizzo:	Via Cavour 6, Roma
Posta elettronica :	adc.ponsicurezza@interno.it

Tale struttura è funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di Gestione sia dall'Autorità di Certificazione.

L'Autorità di Audit adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006. In particolare, essa è incaricata dei compiti seguenti:

- a) garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del Programma operativo;
- b) garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate;
- c) presentare alla Commissione, entro nove mesi dall'approvazione del Programma operativo, una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit di cui alle lettere a) e b), la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di audit al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti ad audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione;
- d) entro il 31 dicembre di ogni anno, dal 2008 al 2015:
 - i) presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla strategia di audit del Programma Operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del Programma,
 - ii) formulare un parere, in base ai controlli ed alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni soggiacenti,

¹²⁸ Art. 62 e 74 Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n.1828/2006.

- iii) presentare, nei casi previsti dall'articolo 88 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, una dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e la regolarità della spesa in questione;
- e) presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, una dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, accompagnata da un rapporto di controllo finale.

L'Autorità di Audit assicura che gli audit siano eseguiti tenendo conto degli standard internazionalmente riconosciuti, e garantisce che le componenti che li effettuano siano funzionalmente indipendenti ed esenti da qualsiasi rischio di conflitto di interessi.

5.2. Organismi

5.2.1. Organismo di valutazione della conformità

L'organismo incaricato della valutazione di conformità è quello previsto al paragrafo 5.2.5.

5.2.2. Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti¹²⁹

L'organismo abilitato a ricevere i pagamenti della Commissione per conto della Amministrazione centrale è il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europa (I.G.R.U.E.).

Struttura competente:	Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europa (I.G.R.U.E.)
Indirizzo:	Via XX Settembre, 97 - 00187 Roma
Posta elettronica:	rgs.segreteria.igrue@tesoro.it

I contributi comunitari sono versati all'I.G.R.U.E. mediante accredito dei relativi fondi sul c/c n. 23211, aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato a "Ministero del tesoro - Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: Finanziamenti CEE".

L'utilizzo delle risorse da parte dell'Autorità di Gestione del PON Sicurezza avviene tramite il Fondo di rotazione della legge n. 183/87. Il supporto informativo per le relative operazioni contabili è il SIRGS.

L'Ufficio competente provvede alla gestione delle risorse finanziarie assegnate al PO sulla base della legislazione amministrativa e contabile comunitaria nazionale e regionale e dei criteri di buona gestione finanziaria.

¹²⁹ Artt. 37.1.g.iii e 76.2 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

5.2.3. Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti¹³⁰

L'organismo responsabile dell'esecuzione dei pagamenti è l'ufficio:

Struttura competente:	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Segreteria Tecnica- Ufficio amministrativo-contabile.
Indirizzo:	Via Panisperna 200, Roma

L'Ufficio competente provvede alla gestione delle risorse finanziarie assegnate al Programma Operativo sulla base della legislazione amministrativa e contabile comunitaria nazionale e dei criteri di buona gestione finanziaria.

L'Ufficio amministrativo-contabile effettua le Richieste di Erogazione a favore dei soggetti attuatori degli interventi o dei beneficiari sulla base della presentazione della documentazione di spesa. Le Richieste di Erogazione vengono effettuate attraverso il "Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato". Tale Sistema Informativo consente la visualizzazione in tempo reale di tutte le fasi procedurali nelle quali si articola il flusso finanziario (dalla fase di richiesta di erogazione a quella dell'emissione della quietanza). Sulla base delle richieste di erogazione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGRUE provvede all'emissione degli "ordini di prelevamento fondi" nei confronti della Banca d'Italia, che dà corso ai pagamenti in favore dei soggetti attuatori, secondo quanto disposto dall'Ufficio amministrativo-contabile. Le risorse erogate attraverso gli "ordini di prelevamento fondi" provengono dal Fondo di Rotazione dell'IGRUE, sul quale vengono accreditate le risorse comunitarie e nazionali rispettivamente da parte della Commissione Europea e del Ministero dell'Economia e delle Finanze a seguito della periodica trasmissione della *Certificazione delle spese e Domanda di pagamento* da parte dell'Autorità di Certificazione¹³¹.

5.2.4. Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento

L'Autorità di Certificazione trasmette le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento alla Commissione Europea per il tramite dell'Autorità capofila di Fondo (Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari), individuata quale organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento. L'Autorità capofila di Fondo è responsabile della validazione delle dichiarazioni certificate delle spese e delle domande di pagamento e del successivo inoltro telematico alla Commissione Europea utilizzando i web services del sistema SFC2007.

¹³⁰ Artt. 37.1.g.iii) e 80 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹³¹ La procedura di trasferimento dei fondi descritta corrisponde a quella concordata con il MEF-IGRUE nell'ambito della programmazione 2000/2006. Eventuali modifiche introdotte per la programmazione 2007/2013 verranno successivamente comunicate.

5.2.5 Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo¹³²

Conformemente a quanto previsto dal paragrafo VI.2.4 del QSN, tale organismo è il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE). L'Organismo provvede, in particolare, ad esprimere il parere di cui al successivo paragrafo 5.3.5. A tal fine, l'Organismo nazionale di coordinamento ha accesso alle informazioni e ai dati che ritiene necessari per esprimere il suindicato parere.

5.2.6. Organismi intermedi

Il Ministero dell'Interno potrà designare un organismo o un servizio pubblico o privato per svolgere una parte dei compiti dell'Autorità di Gestione o dell'Autorità di Certificazione, sotto la responsabilità di detta Autorità, o per svolgere mansioni per conto di detta Autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

Il Ministero dell'Interno potrà individuare quali organismi intermedi Enti pubblici territoriali e/o alle Amministrazioni centrali dello Stato, per le materie di loro competenza, tramite apposita convenzione.

Inoltre, sotto la propria responsabilità, l'Autorità di Gestione nell'esecuzione delle operazioni di alcune attività può avvalersi di ulteriori organismi intermedi quali:

- a) soggetti interamente pubblici, anche strutturati come società o altre forme di diritto privato aventi il carattere di strutture "in house"¹³³;
- b) altri soggetti pubblici, anche strutturati come società o altre forme del diritto civile, non aventi il carattere di strutture "in house" della Amministrazione;
- c) soggetti privati con competenze specialistiche.

Qualora l'Autorità di Gestione riterrà opportuno avvalersi dei suddetti organismi, l'individuazione dei soggetti di natura corrispondente alla lettera a) sarà effettuata con atto amministrativo, mentre l'eventuale selezione e individuazione dei soggetti di cui alle lettere b) e c) sarà svolta mediante procedure di evidenza pubblica conformi alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici. In tali casi, le modalità e le procedure di scelta degli *organismi intermedi* e la loro individuazione troveranno puntuale descrizione nella Relazione sui sistemi di gestione e controllo, di cui all'art. 71 del Regolamento (CE) del Consiglio 1083/2006.

L'elenco degli eventuali organismi intermedi sarà comunicato al Comitato di Sorveglianza e riportato nei Rapporti annuali di esecuzione.

5.2.7. Comitato di Sorveglianza (CdS)¹³⁴

Il Comitato di Sorveglianza ha la funzione di accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma operativo. Esso è istituito, con atto formale, entro 3 mesi dalla data di

¹³² Art. 73 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹³³ Ai sensi della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

¹³⁴ Artt. 63-65 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

notifica della decisione di approvazione del Programma. Il Comitato di Sorveglianza accerta l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma Operativo. A tal fine:

- esamina e approva, entro 6 mesi dall'approvazione del Programma Operativo, i criteri di selezione delle operazioni finanziate ed approva ogni revisione di tali criteri, secondo le necessità di programmazione;
- rispetto alle operazioni avviate prima dell'approvazione definitiva dei criteri di selezione, viene informato sull'esito della verifica effettuata dall'Autorità di Gestione sulla conformità delle operazioni a tali criteri;
- valuta periodicamente i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi specifici del Programma Operativo, sulla base dei documenti presentati dall'Autorità di Gestione;
- esamina i risultati dell'esecuzione, in particolare il conseguimento degli obiettivi fissati per ogni asse prioritario, nonché le valutazioni di cui all'articolo 48.3 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006;
- esamina ed approva i Rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione europea;
- è informato in merito al Rapporto annuale di controllo e alle eventuali osservazioni espresse a riguardo dalla Commissione europea in seguito all'esame del Rapporto;
- può proporre all'Autorità di Gestione qualsiasi revisione o esame del Programma Operativo di natura tale da permettere il conseguimento degli obiettivi dei Fondi o di migliorarne la gestione, compresa quella finanziaria;
- esamina ed approva qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della decisione della Commissione relativa alla partecipazione dei Fondi.
- è informato del piano e delle attività di informazione, di comunicazione e di pubblicità, secondo le modalità attuative definite ai sensi del Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006.

Il Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo, istituito in conformità dell'art. 63 del Reg. (CE) 1083/2006, sarà presieduto dal Capo della Polizia o da suo delegato.

Sono **membri** del Comitato di Sorveglianza:

- l'Autorità di Gestione e gli altri rappresentanti della Amministrazione centrale titolare,
- le Amministrazioni, diverse dall'Autorità di Gestione, titolari di linee di intervento all'interno dei Programmi Operativi;
- il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale delle politiche dei Fondi Strutturali;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ispettorato Generale per i rapporti con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.), in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del Fondo di rotazione di cui alla legge 183/87;
- il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;

- le Amministrazioni responsabili delle politiche trasversali (Ambiente e Pari Opportunità), secondo i rispettivi ambiti di competenza territoriale e le Autorità ambientali competenti per ambito territoriale;
- le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali dell'Obiettivo Convergenza.

Partecipano, altresì, a titolo consultivo:

- le componenti del partenariato istituzionale e le autonomie funzionali;
- i rappresentanti del partenariato economico e sociale e del terzo settore.

Eventuali integrazioni e/o aggiornamenti delle componenti potranno essere deliberate dal Comitato stesso, conformemente al suo regolamento interno.

Su propria iniziativa, o a richiesta del Comitato di Sorveglianza, un rappresentante della Commissione europea partecipa ai lavori del Comitato di sorveglianza a titolo consultivo.

Possono altresì partecipare alle riunioni del Comitato, su invito del Presidente, l'Autorità di Certificazione e di Audit, il Valutatore indipendente, altri esperti ed altre Amministrazioni.

Nella sua prima riunione il Comitato, approva un regolamento interno che disciplina le modalità di assolvimento dei compiti affidatigli.

E' assicurata, ove possibile, un'equilibrata partecipazione di uomini e donne.

Le convocazioni e l'ordine del giorno provvisorio devono pervenire ai membri al più tardi tre settimane prima della riunione. L'ordine del giorno definitivo e i documenti relativi ai punti esaminati devono pervenire al più tardi due settimane prima della riunione.

Nei casi di necessità, la Presidenza può ugualmente consultare i membri del Comitato attraverso una procedura scritta, come disciplinata dal regolamento interno del Comitato.

Il Comitato può avvalersi per l'espletamento delle sue funzioni di un'apposita segreteria tecnica.

5.3. Sistemi di attuazione

5.3.1. Selezione delle operazioni

Conformemente all'articolo 65 del Regolamento 1083/2006, le operazioni cofinanziate sono selezionate sulla base dei criteri approvati dal Comitato di Sorveglianza del PO. Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 56 del Regolamento generale dei fondi, per consentire il tempestivo avvio della programmazione operativa 2007-2013, le Autorità di Gestione potranno valutare l'opportunità di avviare operazioni a valere sul Programma Operativo, anche prima dell'approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza dei criteri di selezione delle operazioni di cui all'art. 65 c.1, lett. a). Tuttavia, ai fini dell'inserimento delle relative spese nelle domande di pagamento, l'Autorità di Gestione dovrà effettuare una verifica tesa ad accertare che tali operazioni siano conformi ai criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza; nello stesso tempo l'AdG dovrà assicurarsi che sia stata rispettata la normativa comunitaria in materia di pubblicità e comunicazione.

Non saranno pertanto giudicate ammissibili le operazioni che non sono state selezionate sulla base di criteri conformi a quelli stabiliti dal Comitato di sorveglianza e per le quali non sia stata rispettata la normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità.

In ogni caso quindi, tutte le operazioni selezionate dovranno:

- essere conformi ai criteri di selezione stabiliti dal comitato di sorveglianza,
- rispettare le regole di ammissibilità,
- rispettare le regole di informazione e pubblicità degli interventi.

Ove pertinente, i criteri di selezione degli interventi dovranno tener conto del principio di sostenibilità ambientale.

Le spese sono ammissibili soltanto qualora siano sostenute per operazioni decise dall'Autorità di Gestione o sotto la sua responsabilità, conformemente ai criteri fissati dal Comitato di Sorveglianza.

Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 56 del Regolamento generale dei fondi, per consentire il tempestivo avvio della programmazione operativa 2007-2013, le Autorità di Gestione potranno valutare l'opportunità di avviare operazioni a valere sul Programma Operativo, anche prima dell'approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza dei criteri di selezione delle operazioni di cui all'art. 65 c.1, lett. a).

Ai fini dell'inserimento delle relative spese nelle domande di pagamento, l'Autorità di Gestione dovrà effettuare una verifica tesa ad accertare che tali operazioni siano conformi ai criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza; nello stesso tempo l'Autorità di Gestione dovrà assicurarsi che sia stata rispettata la normativa comunitaria in materia di pubblicità e comunicazione.

Non saranno pertanto giudicate ammissibili le operazioni che non sono state selezionate sulla base di criteri conformi a quelli stabiliti dal Comitato di sorveglianza e per le quali non sia possibile rispettare la normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità.

5.3.2. *Modalità e procedure di monitoraggio*¹³⁵

Struttura competente: Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Segreteria del Programma – Funzionario Delegato
 Indirizzo: Via Panisperna, 200 - Roma

L'Autorità di Gestione garantisce l'attivazione ed il corretto funzionamento del sistema informatizzato di monitoraggio. Il sistema prevede:

- la corretta e puntuale identificazione dei progetti del Programma Operativo;
- un esauriente corredo informativo, per le varie classi di dati (finanziario, fisico e procedurale), secondo i sistemi di classificazione previsti nei regolamenti comunitari e gli standard definiti nel Quadro Strategico Nazionale;
- la verifica della qualità e della esaustività dei dati ai differenti livelli di dettaglio.

L'Autorità di Gestione adotta le misure opportune affinché i dati forniti dai beneficiari, siano sottoposti ad un adeguato processo di verifica e controllo tale da garantire la correttezza, l'affidabilità e la congruenza delle informazioni monitorate.

¹³⁵ Artt. 37.1.g.ii e 66-68 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

Il corredo informativo relativo ad ogni singola operazione (progetto/intervento) è trasmesso, con cadenza bimestrale, al Sistema Nazionale di Monitoraggio che provvede a rendere disponibili i dati per i cittadini, la Commissione europea e gli altri soggetti istituzionali, nei format e standard di rappresentazione idonei a garantire una omogenea e trasparente informazione, entro 30 giorni dalla data di riferimento.

I report periodici sono pubblicati nel sito istituzionale dell'Autorità di Gestione.

Il sistema di reporting ed informazione fornisce inoltre informazioni per Asse sull'eventuale ricorso alla complementarità tra i Fondi Strutturali (art. 34).

L'Amministrazione centrale garantisce, nella misura del possibile, che il monitoraggio dei Fondi strutturali sia effettuato in maniera integrata all'interno del monitoraggio di tutte le politiche regionali e nazionali, tenendo sempre conto, per la componente comunitaria, delle esigenze imposte dai pertinenti regolamenti.

Essa inoltre, a garanzia della conoscibilità di come procede l'attuazione del QSN, recepisce le regole comuni di monitoraggio stabilite a livello nazionale tese a consentire l'osservazione delle decisioni e delle azioni dirette al raggiungimento degli "obiettivi specifici" del Quadro, per quanto di propria competenza.

5.3.3. Valutazione¹³⁶

La valutazione è volta a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza del Programma Operativo, nonché la strategia e l'attuazione, avendo riguardo ai problemi strutturali specifici che caratterizzano il territorio ed il settore interessato e tenendo conto al tempo stesso dell'obiettivo di sviluppo sostenibile e della pertinente normativa comunitaria in materia di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica.

L'Amministrazione ha effettuato una valutazione ex ante del Programma Operativo contestualmente alla fase di preparazione del documento di programmazione nonché la procedura di screening per la valutazione preliminare dell'esistenza di effetti ambientali significativi.

L'Amministrazione intende inoltre accompagnare l'attuazione del Programma Operativo con valutazioni in itinere (on-going) di natura sia strategica, al fine di esaminare l'andamento del Programma rispetto alle priorità comunitarie e nazionali, che operativa, di sostegno alla sorveglianza del Programma. Tali valutazioni possono essere avviate anche in modo congiunto per soddisfare esigenze conoscitive dell'amministrazione e del partenariato a carattere sia strategico, sia operativo.

Nei casi in cui la sorveglianza del Programma Operativo evidenzia che l'attuazione stia comportando o possa comportare un allontanamento significativo dagli obiettivi prefissati, oppure in accompagnamento ad una proposta di rilevante revisione del Programma Operativo, conformemente all'articolo 33 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, si effettua una valutazione on-going diretta a individuare elementi conoscitivi rilevanti per sostenere le decisioni.

Le valutazioni *on-going*, da effettuare tenendo conto delle indicazioni metodologiche e degli standard di qualità specificati dai servizi della Commissione, diffusi entrambi attraverso i propri documenti di lavoro, nonché dal Sistema Nazionale di Valutazione, sono svolte secondo il principio di proporzionalità, in accordo con la Commissione, e comunque in conformità alle modalità di applicazione del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹³⁶ Artt. 37.1.g.ii, 47, 48, 65, del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

L'Amministrazione mette a disposizione del valutatore tutte le risultanze del monitoraggio e della sorveglianza, e organizza sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione le valutazioni sulla base degli orientamenti indicativi (di organizzazione e di metodo) suggeriti dalla Commissione e dal Sistema Nazionale di Valutazione.

Le valutazioni sono finanziate tramite le risorse dell'Asse per l'assistenza tecnica e sono effettuate da esperti o organismi – interni o esterni all'amministrazione - funzionalmente indipendenti dalle Autorità di Certificazione e di Audit. L'Autorità di Gestione consulta il Comitato di Sorveglianza in merito ai relativi capitolati. L'Autorità di Gestione e il Comitato di Sorveglianza si avvalgono, a supporto delle attività di valutazione, di "Steering group". L'organizzazione di Steering Group contribuirà ad assicurare che le valutazioni siano condotte nel rispetto dei pertinenti criteri di qualità.

I risultati delle valutazioni sono presentati al Comitato di sorveglianza¹³⁷ preliminarmente al loro invio alla Commissione e pubblicati secondo le norme che si applicano all'accesso ai documenti.

La Commissione effettua una valutazione ex-post, in conformità a quanto disposto dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

Particolare attenzione sarà dedicata alla rilevazione e valutazione degli effetti occupazionali degli interventi, tenendo conto di quanto indicato nel relativo Documento di lavoro della Commissione e della strategia del PON. Allo scopo di apprezzare l'impatto occupazionale degli interventi potranno anche essere individuati indicatori comparabili al livello più opportuno (asse prioritario o attività); ad essi sono associati valori iniziali e target.

L'Autorità di Gestione, in conformità con il principio di proporzionalità, redige un piano di valutazione che presenta a titolo indicativo le attività di valutazione che si intendono svolgere nel corso dell'attuazione del Programma Operativo. Il piano sarà oggetto di aggiornamento nel corso del tempo per tenere conto delle esigenze di valutazione che saranno individuate nel corso dell'attuazione.

Il piano di valutazione contemplerà i seguenti aspetti: i rapporti tra monitoraggio e valutazione così come le modalità di svolgimento di tali due esercizi, la valutazione come *capacity-building*, gli stanziamenti per l'attività di valutazione e la previsione delle risorse umane necessarie per assicurare una corretta gestione dell'intero processo. Inoltre, il piano preciserà la metodologia adottata, la tempistica prevista ed i soggetti coinvolti rispetto alla raccolta dei dati relativi agli indicatori di realizzazione e di risultato.

Tale piano verrà definito entro il 31/12/2007.

L'Autorità di Gestione e il Comitato di Sorveglianza si avvalgono, a supporto delle attività di valutazione, di "steering group", il cui funzionamento di massima è definito a livello del piano di valutazione, che intervengono nell'individuazione dei temi delle valutazioni, dell'ambito valutativo e della tempistica, nonché per gli aspetti di gestione tecnica delle valutazioni. La Commissione è invitata a farne parte, ed è comunque informata della definizione dei piani e dei loro aggiornamenti. Il Sistema Nazionale di Valutazione dà indicazioni in ordine alla creazione di "steering group" e per il loro coinvolgimento alla definizione dei piani di valutazione ed alla gestione delle singole valutazioni.

¹³⁷ Art. 48 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

5.3.4. Modalità di scambio automatizzato dei dati¹³⁸

Lo scambio dei dati tra il Ministero dell'Interno e la Commissione Europea, relativamente al Programma Operativo, ai dati di monitoraggio, alle previsioni di spesa e alle domande di pagamento, è effettuato per via elettronica, con utilizzo dei *web services* resi disponibili dal sistema comunitario SFC 2007.

L'utilizzo dei *web services* del sistema SFC 2007 avviene per il tramite del Sistema Informativo nazionale gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.), che assicura il coordinamento dei flussi informativi verso il sistema comunitario SFC 2007.

Le diverse autorità operanti nell'ambito dell'Amministrazione hanno accesso alle funzionalità del sistema SFC, per il tramite del sistema I.G.R.U.E., secondo chiavi ed autorizzazioni predefinite, in base alle rispettive competenze e responsabilità.

5.3.5. Sistema contabile, di controllo e reporting finanziario¹³⁹

L'Amministrazione provvede alla gestione delle risorse finanziarie assegnate al Programma Operativo sulla base della legislazione amministrativa e contabile comunitaria nazionale e regionale e dei criteri di buona gestione finanziaria.

Entro dodici mesi dall'approvazione del Programma Operativo, e in ogni caso prima della presentazione della prima domanda di pagamento intermedio, l'Amministrazione trasmette alla Commissione la descrizione dei propri sistemi di gestione e controllo, comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative ai seguenti elementi: Autorità di Gestione e di Certificazione ed Autorità di Audit.

La descrizione dei sistemi di gestione e controllo è corredata da una relazione dell'I.G.R.U.E., Organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di Audit, che esprime il parere, ai sensi dell'art. 71.2 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006, in merito alla conformità di detti sistemi con il disposto degli articoli da 58 a 62 di tale Regolamento.

In particolare, il sistema di gestione è strutturato come segue:

L'Autorità di Gestione è l'Ufficio Coordinamento e Pianificazione delle Forze di Polizia che si avvale di strutture che operano secondo quanto indicato con decreto del Capo della Polizia o del Ministro.

L'Amministrazione responsabile dell'attuazione di questo P.O., comunque, fornirà nei termini previsti dalla normativa comunitaria la dettagliata descrizione del sistema di gestione e di controllo, corredata del parere previsto dall'art. 71, par. 2, del Reg. 1083/2006, dell'Organismo nazionale di coordinamento sulla conformità di detto sistemi alla normativa comunitaria.

Con riferimento al processo di attuazione dei progetti, è da rilevare che alcune operazioni possono configurarsi come materia di interesse nazionale e, pertanto, essere sottoposte a segretezza. In tali casi, limitati ed eccezionali, l'Amministrazione, nell'affidamento dei relativi incarichi, agisce in regime di deroga alla normativa ordinaria (art. 17 D.Lgs 163/06,

¹³⁸ Artt. 66.3 e 76.4 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006.

¹³⁹ Artt. 37.1.g.vi e 58.d del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

per il quale la normativa sugli appalti pubblici di servizi e forniture può non applicarsi ai servizi dichiarati segreti che richiedano misure speciali di sicurezza). Le operazioni attinenti all'intero processo di attuazione, a partire dall'istruttoria della gara fino all'esecuzione dei contratti, saranno pertanto realizzate dai funzionari delegati dai responsabili degli Assi (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 negli uffici individuati. I responsabili esecutivi trasferiranno al Dipartimento della Pubblica Sicurezza la documentazione ricevuta dai soggetti attuatori (contratti, fatture, polizze fidejussorie, ecc.) integrandole con l'attestazione di spesa.

Per quanto riguarda la gestione dei flussi finanziari, si rimanda a quanto descritto nel par. 5.2.2 relativamente all'organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti.

Le funzioni di Autorità di Certificazione sono affidate alla Divisione II Direzione Centrale per i Servizi di Ragioneria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Tale ufficio, ai sensi del Reg. 1083 art. 61, è responsabile delle dichiarazioni certificate delle spese e delle domande di pagamento da trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze – IGRUE - ed alla Commissione Europea e, quindi, di tutte le verifiche connesse a tale attività.

Il sistema di controllo è strutturato come segue:

- controllo ordinario di primo livello, connesso alla gestione, è effettuato da parte di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione del Programma (Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Responsabili di Asse, etc.) attraverso progressivi momenti di controllo, verifica e sorveglianza;
- controllo dell'Autorità di Audit, finalizzato ad accertare, attraverso verifiche di sistema e controlli a campione, la conformità e l'efficacia del sistema di gestione e controllo implementato.

La regolare esecuzione delle operazioni, comunque, conformemente agli obiettivi di una sana gestione finanziaria, viene garantita – nel rispetto delle modalità previste dai Regolamenti comunitari e dalle disposizioni e circolari attuative - da una adeguata organizzazione e separazione degli uffici coinvolti nelle attività di gestione e controllo secondo quanto previsto dall'articolo 58 del Regolamento (CE) 1083/2006.

Nel caso in cui nel corso dei controlli siano rilevati irregolarità, abusi, o reati di qualunque genere, i funzionari che hanno effettuato il controllo inviano la comunicazione prevista ai sensi del regolamento (CE) n. 1828/2006. Provvedono successivamente secondo le disposizioni dell'Autorità di Gestione, fino a chiusura del procedimento, al relativo aggiornamento quanto previsto dallo stesso regolamento. Le segnalazioni sono inoltrate alle Autorità nazionali competenti per il tramite dell'Autorità di Gestione, secondo la procedura dalla stessa formalizzata.

Controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi Strutturali possono, inoltre, essere effettuati:

- ✓ dal Ministero dell' Economia, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.G.R.U.E., che può partecipare sia a quelli disposti dalla Commissione europea che dalla Corte dei Conti Europea;
- ✓ dalla Commissione Europea;

- ✓ dalla Corte dei Conti Europea e dalle corrispondenti strutture nazionali.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Comunitarie comunica alla Commissione Europea le irregolarità riscontrate, conformemente alla normativa vigente, e la informa delle azioni amministrative e giudiziarie intraprese per il recupero dei fondi perduti.

Comunicazione delle irregolarità¹⁴⁰

L'Autorità di Gestione del Programma Operativo opera per prevenire, individuare e correggere le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente versati, in applicazione dell'art. 70 del regolamento generale e delle modalità di applicazione adottate dalla Commissione.

Ogni qualvolta attraverso le proprie azioni di controllo individua una violazione del diritto comunitario che possa arrecare pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea, avendone fatto oggetto di un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario, provvede ad informare la Commissione entro i due mesi successivi al termine di ogni trimestre con una apposita scheda. La comunicazione trimestrale sulle irregolarità viene effettuata anche se di contenuto negativo.

Procedure di revoca e recupero dei contributi

Il recupero degli importi indebitamente versati a carico del Programma Operativo, ed eventualmente il provvedimento di revoca totale o parziale dell'impegno e/o della liquidazione del pagamento è disposto dall'Autorità di Gestione che, attraverso l'allegato alla scheda di certificazione dei pagamenti inviata periodicamente all'AdG e all'AdC, contabilizza l'importo assoggettato a rettifica finanziaria.

L'AdC contestualmente all'aggiornamento periodico del registro dei pagamenti, procede all'aggiornamento del registro dei recuperi ed a compilare l'apposita scheda di comunicazione per la Commissione, accompagnata dalla attestazione degli importi in attesa di recupero.

5.3.6. Flussi finanziari¹⁴¹

I flussi finanziari verso l'Amministrazione centrale

La gestione dei flussi finanziari è effettuata a cura delle Autorità nazionali coinvolte, su base telematica, attraverso l'interazione tra il sistema comunitario SFC2007 e il Sistema Informativo nazionale gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGRUE.

In casi di forza maggiore, ed in particolare di malfunzionamento del sistema informatico comune o di interruzione della connessione, la trasmissione delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento può avvenire su supporto cartaceo, nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento della Commissione n. 1828/2006 (di attuazione).

Come previsto dall'art. 82 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, la Commissione provvede al versamento di un importo unico a titolo di prefinanziamento, una volta adottata la decisione che approva il contributo dei Fondi al Programma Operativo.

¹⁴⁰ Art. 70 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006.

¹⁴¹ Art. 37.1.g.iv e 69 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

Prefinanziamento

Il prefinanziamento è pari al 5% della partecipazione complessiva dei Fondi al Programma Operativo ed è corrisposto in due rate: la prima pari al 2%, corrisposta nel 2007, e la seconda pari al rimanente 3%, corrisposta nel 2008, del contributo dei Fondi strutturali al Programma Operativo.

Il Ministero dell'Interno rimborserà alla Commissione europea l'importo totale del prefinanziamento qualora nessuna domanda di pagamento sia stata trasmessa entro un termine di ventiquattro mesi dalla data in cui la Commissione ha versato la prima rata del prefinanziamento. Le stesse procedure di restituzione saranno applicate per la parte del prefinanziamento nazionale erogata dall'IGRUE.

Pagamenti intermedi

L'Autorità di Certificazione predispone le domande di pagamento intermedio (utilizzando i modelli di cui al Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006 di applicazione dei Regolamenti (CE) del Consiglio n. 1083/2006 e 1080/2006), le firma digitalmente e le invia, per il tramite dell'Amministrazione centrale capofila di Fondo ed il supporto del Sistema Informativo nazionale, alla Commissione Europea e al Ministero dell'Economia e delle Finanze-IGRUE, specificando sia la quota comunitaria che la quota nazionale.

L'Autorità di Certificazione invia una copia di tali domande di pagamento su supporto cartaceo al Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione- Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali comunitari.

Saldo

L'ultima fase del flusso finanziario riguarda l'erogazione del saldo. Valgono, per essa, gli stessi principi e le medesime modalità previste per i pagamenti intermedi nel rispetto delle condizioni stabilite dall' art. 89 del Regolamento (CE) del Consiglio n.1083/2006.

L'Amministrazione può, per le operazioni completate entro il 31 dicembre dell'anno precedente, effettuare una chiusura parziale a norma dell'art. 88 del Regolamento (CE) del Consiglio n.1083/2006.

I flussi finanziari verso i beneficiari

In particolare, l'AdG opera al fine di favorire:

- il funzionamento del circuito finanziario, l'efficienza delle procedure di trasferimento delle risorse finanziarie a tutti i livelli, al fine di rendere le risorse stesse più rapidamente disponibili per i Beneficiari/soggetti attuatori;
- l'efficienza del sistema contabile, per quanto riguarda in particolare le relazioni fra l'Amministrazione e gli organismi coinvolti a vario titolo nell'attuazione finanziaria degli interventi.

L'AdG, infine, assicura che gli interessi generati dai pagamenti eseguiti a favore del PO siano ad esso imputati, poiché sono considerati risorse per lo Stato membro in quanto contributo pubblico nazionale, e sono dichiarati alla Commissione al momento della chiusura definitiva del PO (art. 83).

Nello specifico, per quanto riguarda il trasferimento delle risorse verso i beneficiari e i soggetti attuatori, l'Ufficio amministrativo-contabile (istituito presso la Segreteria Tecnica del Programma), come già descritto al par. 5.2.3, effettua le Richieste di Erogazione a favore

degli stessi sulla base della presentazione della documentazione di spesa. Le Richieste di Erogazione vengono effettuate attraverso il "Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato". Tale Sistema Informativo consente la visualizzazione in tempo reale di tutte le fasi procedurali nelle quali si articola il flusso finanziario (dalla fase di richiesta di erogazione a quella dell'emissione della quietanza). Sulla base delle richieste di erogazione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGRUE provvede all'emissione degli "ordini di prelievo fondi" nei confronti della Banca d'Italia, che dà corso ai pagamenti in favore dei soggetti attuatori, secondo quanto disposto dall'Ufficio amministrativo-contabile. Le risorse erogate attraverso gli "ordini di prelievo fondi" provengono dal Fondo di Rotazione dell'IGRUE, sul quale vengono accreditate le risorse comunitarie e nazionali rispettivamente da parte della Commissione Europea e del Ministero dell'Economia e delle Finanze a seguito della periodica trasmissione della *Certificazione delle spese e Domanda di pagamento* da parte dell'Autorità di Certificazione¹⁴².

5.3.7. Informazione e pubblicità¹⁴³

Nel quadro di un impegno politico, da parte del Ministro dell'Interno, sulla comunicazione dei risultati della politica europea di coesione, ivi compreso il ruolo dell'UE e dello Stato membro, lungo tutto il periodo di programmazione, l'Autorità di Gestione, si impegna ad assicurare adeguata visibilità ai risultati e impatti conseguiti col Programma.

L'Autorità di Gestione assicura il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità delle operazioni finanziate a titolo del Programma e delle modalità di attuazione così come specificati nel Capo II, Sezione 1 del Regolamento di attuazione n. 1828/2006. Tali obblighi riguardano in particolare: la preparazione del piano di comunicazione, l'attuazione e sorveglianza del piano di comunicazione, gli interventi informativi relativi ai potenziali beneficiari e ai beneficiari, la responsabilità dell'autorità relative agli interventi informativi e pubblicitari destinati al pubblico, le responsabilità dei beneficiari relative agli interventi informativi e pubblicitari destinati al pubblico, nonché scambio di esperienze.

Nel periodo 2007-2013 le azioni si concentreranno in particolare:

- sulla trasparenza, tramite le informazioni concernenti le possibilità di finanziamento offerte congiuntamente dalla Unione e dallo Stato italiano, e la pubblicazione dei beneficiari, la denominazione delle operazioni e del relativo finanziamento pubblico,
- sulla diffusione dei risultati e la valorizzazione dei progetti particolarmente significativi,
- sul ruolo svolto dall'Unione Europea nel finanziamento del Programma destinato a potenziare la competitività economica, a creare nuovi posti di lavoro, a rafforzare la coesione economica.

L'ufficio responsabile per l'informazione è l'*Ufficio Relazioni Esterne e Cerimoniale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direttore pro-tempore*; esso è tenuto a rispondere

¹⁴² La procedura di trasferimento dei fondi descritta corrisponde a quella concordata con il MEF-IGRUE nell'ambito della programmazione 2000/2006. Eventuali modifiche introdotte per la programmazione 2007/2013 verranno successivamente comunicate.

¹⁴³ Art 37.1.g.v e 69 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006.

tempestivamente ai cittadini europei che richiedono informazioni specifiche inerenti l'attuazione delle operazioni.

L'esecuzione del Piano di comunicazione è curata dall'Autorità di Gestione e l'eventuale ricorso a soggetti attuatori specialistici per la fornitura delle singole attività/beni/servizi sarà attuato nel rispetto della normativa comunitaria degli appalti pubblici.

I contratti attuativi delle operazioni dovranno prevedere clausole di condizionalità dei contributi al rispetto delle disposizioni relative all'informazione e alla pubblicità. In termini operativi, nei casi previsti dai regolamenti comunitari e negli altri casi previsti dalla normativa e dalle procedure interne, i beneficiari devono:

- fornire le opportune prove documentali dell'osservanza delle norme, in particolare di quelle relative alla cartellonistica, entro un mese dall'effettivo avvio dei lavori;
- dare prova documentale della targa apposta al progetto in occasione della richiesta di pagamento del saldo.

Il Comitato di Sorveglianza sarà informato sull'attuazione del piano di comunicazione attraverso specifici rapporti opportunamente documentati.

5.3.8. Complementarietà degli interventi.

Il ricorso alla complementarietà tra Fondi strutturali avverrà alle condizioni e nei limiti di quanto previsto dal Regolamento 1081/2006 relativo al FSE e dalle attività del PON ed integrando le missioni dei due Fondi.

L'Autorità di Gestione del PON definirà modalità operative di coordinamento specifiche all'applicazione della complementarietà tra i Fondi strutturali tenendo anche conto degli interventi del FSE nei programmi dell'obiettivo CONV.

In particolare, l'Autorità di Gestione monitora l'utilizzo della flessibilità, per accertarsi del rispetto dell'ammontare massimo consentito ed include le informazioni relative nel Rapporto Annuale.

Il Comitato di Sorveglianza viene inoltre informato periodicamente sul ricorso alla complementarietà tra Fondi strutturali.

L'Autorità di Gestione è responsabile dell'avvenuto rispetto alla chiusura del Programma delle soglie fissate dall'art. 34 del Reg. (CE) 1083/2006.

5.4. Disposizioni di applicazione dei principi orizzontali

Il Programma Operativo, garantisce il pieno rispetto dei principi orizzontali comunitari.

A tale scopo l'Autorità di Gestione attiva specifici approfondimenti della valutazione in itinere su questi aspetti che vengono fatti oggetto di commento nei Rapporti di esecuzione annuali e di informativa al Comitato di Sorveglianza.

5.4.1. Pari opportunità e non discriminazione¹⁴⁴

L'Autorità di gestione, ai sensi dell'articolo 16 del Reg. (CE) 1083/2006, assicura la parità di genere e le pari opportunità in tutte le fasi della programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del Programma, anche attraverso l'autorità regionale preposta in materia di pari opportunità.

L'Amministrazione adotta le misure necessarie per prevenire ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei Fondi, ed in particolare nell'accesso agli stessi.

L'Amministrazione Centrale nella sorveglianza dell'attuazione e nel sistema di monitoraggio definisce gli indicatori rilevabili e i criteri/modalità di verifica del rispetto del principio della pari opportunità. Il Comitato di Sorveglianza ne sarà informato periodicamente, con cadenza almeno annuale.

Gli Assi prioritari del PON, pur non prevedendo azioni direttamente rivolte all'applicazione di tale principio, si traducono comunque in linee d'intervento che favoriscono l'inclusione sociale di alcune categorie svantaggiate, attraverso interventi volti alla gestione dei fenomeni di devianza, alla sensibilizzazione e sostegno della legalità ed alla gestione di alcuni aspetti dell'impatto migratorio, come specificato in dettaglio nel Cap. 4.

Saranno previste, inoltre, in accordo con le amministrazioni competenti, specifiche operazioni in materie attinenti le pari opportunità a beneficio della parità di genere e per la lotta alla discriminazione.

5.4.2 Sviluppo sostenibile¹⁴⁵

L'Autorità di Gestione assicura le funzioni di orientamento e sorveglianza per l'integrazione della componente ambientale e lo sviluppo sostenibile in coerenza con quanto previsto al paragrafo VI.2.4 del QSN.

5.4.3. Partenariato¹⁴⁶

L'Autorità di Gestione assicura il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e degli altri portatori d'interessi in tutte le fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del Programma Operativo, in coerenza con quanto previsto al paragrafo VI.2.2 del QSN.

Il nuovo ciclo di programmazione, prevederà, già a livello politico, il formale riconoscimento del ruolo del partenariato socio economico nell'attuazione della politica regionale attraverso un Protocollo di intesa (da replicare ai diversi livelli) tra tutte le organizzazioni che si candidano a rappresentare interessi nell'attuazione degli interventi di politica regionale e i rappresentanti politici delle amministrazioni interessate, eventualmente accompagnato da un codice di comportamento capace di supportare su base volontaria una migliore partecipazione.

Fanno complessivamente parte del partenariato socio-economico le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, le organizzazioni di rappresentanza del "terzo settore", del volontariato e del no-profit, le organizzazioni ambientaliste e quelle di promozione delle pari opportunità.

¹⁴⁴ Art. 16 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹⁴⁵ Art. 17 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹⁴⁶ Art. 11 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

In relazione alle necessità attuative del Programma Operativo, soprattutto a livello locale, il partenariato può essere esteso anche ad altri soggetti collettivi o para-istituzionali portatori di interessi specialistici.

L'Autorità di Gestione ha inoltre facoltà di promuovere ampie consultazioni con soggetti associativi e singoli (anche esperti operanti professionalmente nel settore) ritenuti in grado di apportare valore aggiunto alla costruzione ed alla messa in opera delle azioni cofinanziate, secondo i criteri di cui al paragrafo VI.2.2 citato.

Al fine di coordinare e integrare le operazioni, conferendo loro maggiore efficacia, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza intende proseguire il percorso di concertazione già attivato in fase di programmazione, attuando forme di consultazione periodica sia con le Amministrazioni Regionali (attraverso il Comitato di Indirizzo ed Attuazione ed i Comitati tecnico-istituzionali previsti dagli Accordi di Programma Quadro Sicurezza) sia con le Amministrazioni centrali titolari di competenze di carattere omogeneo.

Conseguentemente, le riunioni del Comitato di Sorveglianza del PON saranno aperte alle Regioni interessate.

Intenso sarà anche il rapporto con il partenariato sociale ed economico che contribuirà a colmare di contenuti operativi le linee strategiche delineate nel settore sicurezza (attraverso gli incontri dei Tavoli settoriali con il partenariato).

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

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

5.4.4. Diffusione delle buone pratiche

Al fine di migliorare le condizioni di efficienza ed efficacia nell'attuazione delle politiche di coesione, l'Amministrazione promuove la ricerca di casi di successo, sia a livello di tipologie di intervento che di procedure di attuazione, a cui ispirarsi nell'azione amministrativa.

L'identificazione e disseminazione di buone pratiche è un esercizio che coinvolge l'Amministrazione contemporaneamente in qualità di fornitore e fruitore, sia al proprio interno che nei confronti di altri territori e attori. A tale scopo l'Autorità di Gestione promuove la consultazione periodica dei responsabili amministrativi, coinvolgendo la propria struttura deputata al controllo di gestione, il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e il valutatore indipendente, per acquisirne i contributi e i bisogni in materia di "buone pratiche".

L'Amministrazione designa il referente tecnico responsabile per l'attuazione delle attività e per la diffusione dei risultati.

L'Amministrazione provvede a che sia il *piano della valutazione in itinere* del valutatore indipendente sia il *piano per l'assistenza tecnica* assumano esplicitamente questa missione. Attraverso gli aggiornamenti periodici della valutazione indipendente e i Rapporti di esecuzione annuali sono resi noti i risultati di questo approccio e vengono forniti i

suggerimenti di *buone pratiche* da diffondere e trasferire sia nelle diverse componenti della esecuzione del Programma Operativo che all'esterno.

Il tema della diffusione delle buone pratiche sarà oggetto di attenzione particolare in occasione delle riunioni del Comitato di Sorveglianza.

5.4.5. Modalità e procedure di coordinamento¹⁴⁷

L'Autorità di Gestione assicura il coordinamento dell'intervento del Programma Operativo con altri strumenti di intervento della politica regionale comunitaria attraverso l'azione costante del Comitato d'Indirizzo e Attuazione e ne riferisce periodicamente al Comitato di Sorveglianza.

Nello specifico, in conformità con quanto previsto dal QSN, l'Autorità di Gestione sarà affiancata dal Comitato di Indirizzo ed Attuazione, espressione della cooperazione istituzionale, presieduto dall'Autorità stessa e composto dai rappresentanti delle Regioni Obiettivo Convergenza, del Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Politiche di Coesione, del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero della Solidarietà Sociale, dell'ANCI e dell'UPI.

Nella fase di programmazione il Comitato di Indirizzo e di Attuazione, in conformità con quanto previsto nel QSN, affianca l'attività dell'Autorità di Gestione e in particolare:

- contribuisce alla definizione della strategia del PON;
- assicura livelli adeguati di reciproca coerenza della strategia e dei relativi obiettivi con il Quadro e con gli altri Programmi operativi con cui la strategia del Quadro si attua;
- partecipa alla definizione degli obiettivi generali e specifici del Programma, all'individuazione delle tipologie e delle linee di intervento più efficaci e coerenti per il loro conseguimento;
- individua e approva le regole di attuazione del Programma, comprese quelle relative alla predisposizione della proposta di criteri di selezione dei progetti da sottoporre all'approvazione del Comitato di Sorveglianza del PO;
- valuta la coerenza complessiva dei progetti e della loro articolazione territoriale rispetto agli obiettivi complessivi del Programma;
- costituisce punto di riferimento e utilizzo delle risultanze del processo di valutazione ex-ante del Programma.

Il Comitato Indirizzo e di Attuazione, ferme restando le competenze dell'Autorità di Gestione e del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo previste nel Regolamento n. 1083/2006, opererà come organismo di espressione della cooperazione istituzionale anche nella fase di attuazione, affiancando l'Autorità di gestione nell'attività volta a determinare la corretta ed efficace attuazione del Programma, anche tenuto conto dell'andamento dell'insieme degli altri Programmi Operativi con cui la strategia del Quadro si attua. In particolare, in conformità di quanto previsto nel QSN:

¹⁴⁷ Artt. 9, 36, 37.1.f, del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006 e art. 9 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1080/2006.

- contribuisce alle attività di gestione operativa del Programma, con riferimento specifico alle modalità di attuazione degli Assi e degli interventi in cui si articola;
- contribuisce all'analisi dell'andamento del Programma (anche sulla base dei dati di monitoraggio e delle indicazioni della valutazione);
- formula proposte per le eventuali decisioni e scelte di rimodulazione e riprogrammazione del Programma;
- assicura le condizioni di coerenza e coordinamento dell'attuazione del Programma con l'attuazione degli altri programmi operativi del Quadro e più in generale con gli interventi della politica regionale unitaria;
- è informato e discute delle scelte dell'autorità di gestione in ordine ai compiti che essa svolge secondo quanto stabilito all'art. 60 del regolamento CE n. 1083/2006.

Inoltre, il costante coordinamento tra i diversi livelli di governo sarà assicurato dal ruolo dei Prefetti Coordinatori, che assicureranno il perseguimento della necessaria sinergia tra le istanze territoriali e le linee strategiche definite a livello centrale

5.4.6. Stabilità delle operazioni

L'Autorità di Gestione si impegna a svolgere i controlli in merito alla stabilità delle operazioni di cui all'art. 57 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, cioè al mantenimento per cinque anni ovvero tre laddove lo Stato membro eserciti l'opzione di ridurre il termine, dal completamento delle operazioni finanziate dal Programma Operativo del vincolo di destinazione.

5.5. Rispetto della normativa comunitaria¹⁴⁸

Il Programma Operativo non beneficia di regimi di aiuti di stato.

Le operazioni rispetteranno la normativa comunitaria in materia ambientale.

Appalti pubblici

Le operazioni finanziate dal Programma Operativo sono attuate nel pieno rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, e segnatamente delle pertinenti regole del Trattato CE, delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, della Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario applicabile agli appalti non disciplinati o solo parzialmente disciplinati dalle direttive "appalti pubblici" C(2006)3158 del 24.07.2006, di ogni altra normativa comunitaria applicabile, nonché della relativa normativa di recepimento nazionale e regionale / provinciale.

In considerazione della particolarità di specifici interventi componenti il presente Programma, e laddove sussistano esigenze di tutela degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato, gli aspetti progettuali e realizzativi riguardanti specifici interventi possono essere considerati riservati e pertanto da sottoporre a secretazione, e quindi si potrà agire, in casi comunque limitati ed eccezionali, in regime di deroga dalla normativa ordinaria, pur nel

¹⁴⁸ Art. 9 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

rispetto giuridico nazionale e comunitario (rif. normativi: art. 24 L. 241/90 e art. 17 D.Lgs 163/06).

Per questa materia risultano, in particolare, applicabili le previsioni di cui all'art. 17 D.Lgs 163/06 (per il quale la normativa sugli appalti pubblici di servizi e forniture può non applicarsi ai servizi dichiarati segreti che richiedano misure speciali di sicurezza). Nel caso di ricorso alla deroga, l'Amministrazione dimostrerà la sussistenza di circostanze eccezionali a giustificazione della stessa. Nel derogare all'applicazione delle norme del trattato, l'Amministrazione rispetterà comunque il principio di proporzionalità e pertanto l'eventuale deroga non eccederà ciò che sarà giudicato necessario ed appropriato per il raggiungimento dello scopo.

In ogni caso, l'Amministrazione darà tempestiva informazione sugli interventi, o parte di questi non secretati, la cui realizzazione verrà affidata attraverso procedure di evidenza pubblica, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

I soggetti responsabili dell'aggiudicazione delle operazioni cofinanziate a titolo del Programma Operativo sono obbligati al rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici. La responsabilità diretta per l'affidamento delle attività da parte dell'Amministrazione e quella del controllo sugli affidamenti da parte dei beneficiari è in capo all'Autorità di Gestione; le *Check-list* / procedure interne utilizzate per la verifica dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione prevedono al riguardo uno specifico riscontro. Le comunicazioni destinate alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea e/o sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e/o sul Bollettino Ufficiale della Regione specificano gli estremi dei progetti per i quali è stato deciso il contributo comunitario.

Modalità di accesso alla complementarietà

L'Autorità di Gestione, nel ricorso al principio della complementarietà, ricorre sempre a procedure aperte di selezione dei progetti relativi ad attività formative. Al fine di garantire la qualità delle azioni finanziate agli utenti, l'accesso ai finanziamenti per le attività formative - fermo restando il rispetto delle norme in materia di concorrenza richiamate nel presente paragrafo 5.5 - è in linea con il sistema di accreditamento, secondo la normativa comunitaria, nazionale e regionale vigente.

Nel rispetto delle norme e dei principi nazionali e comunitari in materia di appalti pubblici e di concessioni, eventuali situazioni specifiche di rilevanza generale sono preventivamente esaminate e sottoposte all'approvazione del Comitato nazionale del QSN dedicato alle risorse umane, d'intesa con la Commissione Europea. Laddove abbiano una dimensione solo regionale, sono preventivamente esaminate e sottoposte all'approvazione del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo interessato, d'intesa con la Commissione Europea.

Per le attività diverse dalla formazione, si applicano le norme in materia di concorrenza e appalti pubblici richiamate nel presente paragrafo 5.5, nel rispetto delle direttive comunitarie e nazionali in materia di appalti, ivi compresa la giurisprudenza europea in materia.

6. DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Tabella 39 - Piano di finanziamento del Programma Operativo indicante il contributo annuale di ogni fondo

Il Programma Operativo interverrà esclusivamente nelle quattro Regioni CONV (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Riferimento del Programma Operativo (numero CCI): 2007IT161PO007

Anno per fonte di finanziamento (in Euro):

Annualità	Fondi Strutturali (FESR) (1)	Fondo di coesione (2)	Totale (3) = (1) + (2)
2007			
Regioni senza sostegno transitorio	77.887.862	0	77.887.862
Regioni con sostegno transitorio	0	0	0
Totale 2007	77.887.862	0	77.887.862
2008	0	0	0
Regioni senza sostegno transitorio	79.445.619	0	79.445.619
Regioni con sostegno transitorio	0	0	0
Totale 2008	79.445.619	0	79.445.619
2009	0	0	0
Regioni senza sostegno transitorio	81.034.531	0	81.034.531
Regioni con sostegno transitorio	0	0	0
Totale 2009	81.034.531	0	81.034.531
2010	0	0	0
Regioni senza sostegno transitorio	82.655.222	0	82.655.222
Regioni con sostegno transitorio	0	0	0
Totale 2010	82.655.222	0	82.655.222
2011	0	0	0
Regioni senza sostegno transitorio	84.308.327	0	84.308.327
Regioni con sostegno transitorio	0	0	0
Totale 2011	84.308.327	0	84.308.327
2012	0	0	0
Regioni senza sostegno transitorio	85.994.493	0	85.994.493
Regioni con sostegno transitorio	0	0	0
Totale 2012	85.994.493	0	85.994.493
2013	0	0	0
Regioni senza sostegno transitorio	87.714.383	0	87.714.383
Regioni con sostegno transitorio	0	0	0
Totale 2013	87.714.383	0	87.714.383
Totale delle Regioni senza sostegno transitorio (2007-2013)	579.040.437	0	579.040.437
Totale delle Regioni con sostegno transitorio (2007-2013)	0	0	0
Totale complessivo 2007-2013	579.040.437	0	579.040.437

Fonte: Quadro Finanziario QSN (Giugno 2007)

Tabella 40 - Piano di finanziamento del Programma Operativo indicante, per l'intero periodo di programmazione, l'importo totale della dotazione finanziaria di ogni fondo, la controparte nazionale e il tasso di rimborso per asse prioritario

Riferimento del Programma Operativo (numero CCI): 2007IT161PO007

Anno per fonte di finanziamento (in Euro):

	Contributo comunitario	Controparte nazionale	Ripartizione indicativa della controparte nazionale		Finanziam. totale	Tasso di cofinanziam.	Per informazione	
			Finanziam. nazionale pubblico	Finanziam. nazionale privato			Contributi BEI	Altri finanziam.
	(a)	(b)=(c)+(d)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)	(f)=(a)/(e)		
Asse I	286.625.017	286.625.017	286.625.017	0	573.250.034	50%	0	0
Asse II	269.253.803	269.253.803	269.253.803	0	538.507.606	50%	0	0
Asse III	23.161.617	23.161.617	23.161.617	0	46.323.234	50%	0	0
Totale	579.040.437	579.040.437	579.040.437	0	1.158.080.874	50%	0	0