

6

**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**OSSERVATORIO SOCIO-ECONOMICO SULLA CRIMINALITA'**

**Valutazioni e Proposte di Lavoro  
sui  
"Protocolli di legalità nella programmazione negoziata"**

***Relatore: Cons. Giovanni Cazzato***

**Assemblea  
30 novembre 2000**

Con questa ricerca il CNEL si è posto come obiettivo quello di effettuare un monitoraggio ed una conseguente valutazione dello stato di attuazione dei Protocolli di legalità inseriti all'interno di alcuni strumenti della programmazione negoziata (i Contratti d'area e i Patti territoriali) in alcune aree prescelte sulla base dei diversi contesti socio economici, dei differenti livelli di presenza del fenomeno della criminalità organizzata e del diverso stato di avanzamento raggiunto dalla programmazione negoziata.

Il Protocollo di legalità rappresenta lo strumento mediante il quale i soggetti locali formalizzano un impegno ad attivare un'azione di contrasto alla criminalità organizzata, individuando una serie di interventi prioritari, volti a creare condizioni più favorevoli per l'affermazione della legalità nell'area interessata dalla programmazione negoziata. In questo contesto è opportuno precisare che le azioni previste nel Protocollo di legalità non sono e non saranno mai alternative all'azione di contrasto alla criminalità organizzata e di affermazione della sicurezza, che permangono di pertinenza esclusiva degli organismi istituzionali preposti (Magistratura, Forze dell'Ordine, ecc.).

Sulla base di questa doverosa precisazione il Protocollo di legalità rappresenta un'azione complementare per l'affermazione della legalità che dovrebbe, quindi, affiancarsi all'azione "istituzionale" di sicurezza. L'elemento interessante di questa azione complementare dovrebbe essere rappresentato da una nuova azione concertativa, in grado di coinvolgere gli attori locali, ognuno dei quali con il proprio bagaglio di esperienze, di professionalità, di interessi differenti, uniti, nonostante tali differenze, dal voler far parte di un'azione comune di contrasto alla criminalità per affermare condizioni in grado di garantire il rilancio economico dell'area attraverso il normale (inteso per "legale") svolgimento degli interventi previsti nel Contratto d'area o nel Patto territoriale.

Una volta definito l'obiettivo fondamentale del Protocollo di legalità la ricerca ha cercato, per ciascuna area, di individuare: i) come ha operato il Protocollo, o meglio come hanno operato i diversi interventi previsti nel Protocollo; ii) e, se si sono affermate, attraverso l'applicazione di tali interventi, condizioni migliori di legalità che altrimenti non si sarebbero affermate.

### **Valutazioni**

Sulla base dell'analisi condotta nelle otto realtà esaminate (gli *studi di caso* realizzati nelle aree di: *Crotone, Gioia Tauro, Manfredonia, Messina*; e le *indagini* effettuate nelle aree di: *Torrese Stabiese, Agro Nocerino Sarnese, Palermo, Brindisi*), riteniamo che da parte dei soggetti locali non sia stata colta, con la necessaria consapevolezza, l'opportunità offerta dalla definizione e dalla sottoscrizione dei protocolli di legalità, come intese aggiuntive, nell'ambito della definizione degli strumenti della programmazione negoziata, (Contratti d'area e Patti territoriali), con cui è possibile condividere, fra soggetti diversi, le problematiche della legalità concertando le necessarie linee di intervento.

Con tale innovativo strumento si voleva, da parte dei soggetti locali, agire su più versanti con il coinvolgimento di tutte le parti interessate: Istituzioni, Società civile, Scuola, Pubblica Amministrazione, per costruire insieme lo sviluppo socio-economico dell'Area. Tale idea, condivisa da tutti gli attori che agiscono sul territorio, non ha avuto un seguito applicativo concreto.

Infatti, la firma del Protocollo, per molteplici ragioni, ha rappresentato più un atto dovuto che una adeguata assunzione di responsabilità da parte dei soggetti sottoscrittori. Ciò nonostante, essi continuano a condividere i criteri che sono alla base dei singoli protocolli di legalità e cioè: individuazione ed attuazione di progetti ed iniziative specifiche per la diffusione ed il radicamento della cultura della legalità all'interno del tessuto sociale della zona individuata. Ed è avvertita, in modo più pressante, da parte della società civile, la necessità di pervenire ad una azione concertata tra i diversi soggetti per una efficace politica di sviluppo della legalità.

Prima di addentrarci sui fattori di debolezza che evidenziano un giudizio critico sull'applicazione dei Protocolli, è opportuno fare una doverosa precisazione. Il Protocollo di legalità è uno strumento relativamente giovane, dei dodici Contratti d'area contenenti un Protocollo di legalità ben nove risultano sottoscritti nel corso del 1998, gli altri tre (*Manfredonia, Crotone, Torrese Stabiese*) sono stati siglati nel corso del 1997. Nel monitorare lo stato di attuazione di tali protocolli è quindi necessario tenere conto del fatto che i Protocolli siglati in tempi più recenti avevano un lasso di tempo più ristretto per portare a compimento gli interventi previsti nel testo (circa un anno e mezzo). Questa precisazione tende, quindi, a far comprendere – almeno parzialmente – i ritardi di applicazione degli interventi previsti che sono stati riscontrati nelle diverse aree esaminate.

## I fattori di debolezza

Allo stato attuale lo strumento del Protocollo mostra una serie di inequivocabili debolezze riguardanti il suo inserimento nell'ambito della strumentazione della programmazione negoziata, le modalità attraverso le quali vengono definiti gli interventi (i contenuti), ed infine i soggetti coinvolti nella loro applicazione.

Tra le debolezze di carattere generale dei Protocolli di legalità se ne rileva una che risulta strettamente collegata con **l'andamento della programmazione negoziata**. L'applicazione dei protocolli sconta, infatti, i medesimi ritardi che hanno interessato - ed interessano tuttora - la programmazione negoziata. Lo stato di avanzamento, dei Contratti d'area o dei Patti territoriali, condiziona pesantemente l'applicazione dei Protocolli di legalità. In alcune aree è lo stesso Contratto d'area che tende ad essere in larga parte inattuato - a seguito di ritardi di vario genere - trascinando in questa situazione di stallo lo stesso Protocollo di legalità. Questa delicata situazione sembra caratterizzare le aree di *Messina* e di *Gioia Tauro*, dove i livelli di avanzamento dei due Contratti d'area, così come la dimensione industriale del territorio, risultano così modesti da condizionare il campo di applicazione dei Protocolli di legalità. In questi contesti prevalgono schemi concettuali per i quali, la predisposizione di interventi volti a favorire l'affermazione della legalità, nelle aree interessate dal Contratto d'area o dal Patto territoriale, vengono comunque dopo lo sviluppo di attività economiche. E' come se il problema della legalità debba assumere una sua particolare valenza (di carattere indiretto) solo quando diverranno realmente operative le imprese, nell'area considerata, e non una necessaria preconditione, per porre le basi in grado di favorire uno sviluppo economico nel segno della legalità.

Un secondo elemento di debolezza del Protocollo di legalità risiede nella **definizione generica dei suoi contenuti** (interventi previsti). Gran parte dei protocolli esaminati infatti non prevedono:

- a) la definizione degli interventi atti a contrastare fenomeni di criminalità
- b) la specificazione delle responsabilità dei soggetti locali
- c) la definizione dei tempi di applicazione degli interventi stessi

In altri termini, il più delle volte il documento è vago e generico, senza un'assunzione specifica di responsabilità. E' del tutto naturale che in questo contesto sia facilitata la **"deresponsabilizzazione"** degli stessi soggetti sottoscrittori del documento. Il protocollo, diventa

così una semplice dichiarazione di intenti, sicuramente condivisi, ma non vincolanti, nello specifico, per nessun soggetto. L'intesa in teoria propone nuove vie di iniziativa concertata fra i diversi attori locali ma, nella realtà, lascia alla sensibilità dei soggetti e al sistema delle relazioni interpersonali, le possibilità per uno sviluppo di relazioni trasversali in grado di rendere più efficace la determinazione degli interventi. Un esempio dell'insufficiente applicazione del Protocollo di legalità può essere evidenziata dalla vicenda riguardante l'Osservatorio. Tutti i protocolli da noi esaminati nelle otto aree prevedono la costituzione di un Osservatorio di cui dovrebbero far parte i soggetti sottoscrittori del Protocollo. L'Osservatorio dovrebbe rappresentare il momento di raccordo fra i soggetti sottoscrittori in modo tale da favorire lo scambio di informazioni fra i soggetti e di sovrintendere la puntuale attuazione degli interventi previsti. Delle otto aree da noi esaminate, l'Osservatorio è stato costituito solo a *Crotone*, e ciò rappresenta un inequivocabile segnale delle difficoltà di applicazione di quegli accordi, che rimangono sulla carta, di un documento che se inapplicato resterà del tutto inefficace.

Un terzo elemento di criticità, atto a frenare l'applicazione dei contenuti previsti nei Protocolli di legalità, risulta collegato con la **debolezza degli attori locali** chiamati a rendere operativi gli accordi sottoscritti. Sulla base dell'analisi condotta nel Rapporto, si evidenzia l'importanza del ruolo svolto dalle Prefetture nel promuovere e nel garantire l'attuazione degli impegni previsti nel Protocollo di legalità. Va rilevato però che, la frequente rotazione dei soggetti istituzionali presenti a livello locale (Prefetti, Questori, Comandanti dei Carabinieri e della Guardia di Finanza) tende a neutralizzare il ruolo che tali strutture istituzionali possono assumere per migliorare l'efficacia dello strumento. Al verificarsi di tali cambiamenti infatti, viene automaticamente azzerato il lavoro svolto, e ciò richiede la necessaria reimpostazione dell'attività avviata per il funzionamento del Protocollo stesso. In un contesto di questo genere ci si attende che altri soggetti locali – ed in particolar modo il responsabile unico del Contratto d'area o il soggetto responsabile del Patto territoriale – assumano quel ruolo promozionale e di sostegno all'applicazione del Protocollo di legalità. Tutto ciò finora non è accaduto a seguito della debolezza "*congenita*" manifestata dai responsabili unici dei Contratti d'area e dai soggetti responsabili dei Patti territoriali. Organismi questi, finora fortemente depotenziati (in termini di competenze e di risorse) e quindi non in grado di esercitare quel ruolo di animazione e promozione, nell'ambito delle competenze per le quali sono stati istituiti. In questo ambito gli altri soggetti sottoscrittori (in primo luogo i promotori del Contratto d'area, gli imprenditori e le organizzazioni

sindacali), non sempre sono riusciti a costituire un *input* adeguato all'attivarsi della comunicazione polidirezionale prevista nel Protocollo di legalità.

Un elemento di debolezza specifico dei Protocolli di legalità legati ai Contratti d'area (e non ai Patti territoriali) è rappresentato dal fatto che con tale strumento tende generalmente ad affermarsi una logica particolare, quella che è stata da più parti definita della "**blindatura delle aree industriali**" (SVIMEZ, 2000). Attraverso tale approccio si afferma una logica volta a garantire condizioni di sicurezza e di legalità esclusivamente nell'area interessata dal Contratto e del tutto estranea al territorio circostante. Una concezione di questo tipo oltre a non garantire affatto l'affermazione di condizioni di legalità (si pensi al caso di *Gioia Tauro*, dove la blindatura dell'area non ha impedito la presenza di gravi infiltrazioni mafiose), risulta essere scarsamente efficace poiché si preclude la possibilità di interagire con i soggetti della società civile e dei cosiddetti "*saperi locali*" (Associazioni di volontariato, Organizzazioni impegnate nel sociale, Università e Centri di Ricerca), con le parti sociali generalmente non coinvolte dal Contratto d'area (Confcommercio, Confesercenti, ecc.) e con i soggetti fino ad ora ai margini come l'Ispettorato del Lavoro, l'Ufficio Provinciale del Lavoro le ASL o l'INPS, impedendo così, attraverso la loro necessaria integrazione, quella azione di contrasto alla cultura della illegalità che deve necessariamente coinvolgere tutti gli agenti locali presenti nel territorio per poter essere efficace.

### **Le potenzialità**

Nonostante tali criticità, lo strumento presenta delle potenzialità che non devono essere trascurate solo perché è venuta a mancare la fase della sua concreta applicazione. A tale proposito ricordiamo che la Commissione parlamentare antimafia nel *Rapporto sulla criminalità organizzata in Calabria* (luglio 2000), evidenzia l'importanza strategica di un nuovo impegno da parte delle istituzioni locali, regionali, nazionali e delle parti sociali, per impedire che i flussi di risorse destinati allo sviluppo del Mezzogiorno siano pericolosamente intercettate dalle mafie locali. Nel documento della Commissione parlamentare antimafia si delinea così, la necessità di operare attraverso una politica multilaterale e di prevenzione, in grado di garantire la trasparenza degli investimenti e le verifiche dei risultati conseguiti. E' attraverso la lettura di questa parte del Rapporto, predisposto dalla Commissione, che si comprende la necessità di avere uno strumento che sia in grado di mobilitare i soggetti locali, di farli interagire con le istituzioni locali, regionali e nazionali per convogliare, nel rispetto delle condizioni fondamentali della legalità, un flusso di investimenti verso percorsi di sviluppo economico. In questo modo lo strumento del

Protocollo di legalità acquisisce una valenza essenziale se correttamente applicato; occorre, quindi, solamente individuare quali potrebbero essere le opportune correzioni per permetterne il corretto funzionamento attraverso l'idonea applicazione dei suoi contenuti. Di conseguenza sarebbe possibile innescare un circuito virtuoso di controlli e di collaborazione predisponendo un sistema di sorveglianza multilaterale sugli impegni assunti dai soggetti locali, sulla situazione della legalità, sulle azioni intraprese e da intraprendere, sullo scambio di buone prassi, con l'obiettivo di rendere il tema della legalità una priorità da affrontare a 360°.

Così come negli anni passati si sono perfezionati i diversi strumenti della programmazione negoziata, pervenendo, ad esempio nel caso dei Patti territoriali, ad una nuova generazione di Patti, riteniamo che si debbano costituire i presupposti per pervenire ad una nuova generazione di Protocolli di legalità in grado di trarre profitto dalle passate esperienze.

#### **Un'ipotesi di implementazione dei Protocolli di legalità**

Nell'ipotizzare un rafforzamento dello strumento Protocollo di Legalità, appare necessario tornare a quello che era il suo ruolo originario, vale a dire un **programma di lavoro comune dei vari soggetti**, a cui non si chiede di risolvere tutti i problemi di legalità dell'area ma dal quale ci si attende una decisa azione di sostegno a quella dei soggetti preposti alla sicurezza del territorio. Sulla base di questo importante riconoscimento si può delineare un'ipotesi di Programma di lavoro, centrato sui seguenti elementi:

- essere legato (e maggiormente integrato) ad un progetto di programmazione negoziata
- essere ispirato alla concertazione
- avere come obiettivo la promozione della cultura della legalità e il supporto all'azione ordinaria per la sicurezza
- precisare responsabilità e tempi degli impegni di ciascuno
- assumere con forza la centralità del monitoraggio

In vista della elaborazione di un nuovo prototipo di Protocollo di legalità, si può ipotizzare una articolazione nei seguenti punti.

Una **premessa** nella quale:

- ✓ sono individuate le finalità del documento, il suo collegamento ad un progetto di sviluppo locale (e le finalità di questo), le motivazioni che sono alla base del ricorso ad un Protocollo di legalità;

- ✓ è affermato con forza il richiamo al fatto che l'azione di contrasto vera e propria spetta alle autorità preposte, in primo luogo alla Magistratura e alle Forze dell'Ordine, alle quali il Protocollo può offrire un valido supporto;

- ✓ sono indicate le aree interessate e i comuni aderenti;

- ✓ sono esaminati i principali problemi di legalità dell'area e le priorità di intervento condivise;

- ✓ sono individuati i riferimenti normativi necessari.

Dopo la premessa, andrebbero messi a fuoco alcuni argomenti di questo Programma di lavoro:

1. le **finalità** del Protocollo, per stabilire un clima concertativo sui temi della legalità e della sicurezza, favorire il coinvolgimento dei vari soggetti interessati e il loro impegno diretto, assicurare il monitoraggio sulle azioni di legalità, indicare azioni di legalità comuni a tutti i sottoscrittori, all'interno delle quali, si segnalano soprattutto quelle per la promozione della cultura della legalità.

2. i **soggetti interessati**, estendendo la platea dei soggetti interessati, anche alla luce del loro possibile contributo al programma di lavoro;

3. la **strategia locale per la sicurezza del territorio**, quello cioè che costituiva la gran parte dei Protocolli fino a questo punto e che qui costituisce lo sfondo per tale programma di lavoro, che a quella azione deve offrire un contributo: i progetti previsti (progetti da PON, infrastrutturali ecc), la sorveglianza rafforzata e il rafforzamento della attività info-investigativa (che spettano ai soggetti preposti);

4. le **azioni di legalità** dei singoli, che dovrebbero andare al di là della loro tradizionale attività e che, auspicabilmente, dovranno essere non tutte uguali ed in copia, perché ogni territorio ha le sue specifiche priorità. Alcuni esempi:

□ per quanto riguarda gli *Enti locali*, si può prevedere uno stanziamento anche minimo per la costituzione e la realizzazione di un fondo per la legalità del territorio (da utilizzare per indennizzi, borse di studio, cofinanziamento di progetti europei, progetti di diffusione della cultura della legalità). A ciò si potrebbero aggiungere buone prassi come la destinazione ai fini di promozione della legalità delle risorse confiscate alle organizzazioni criminali; oppure impegni con date e responsabilità relativamente allo sportello unico per le imprese;

□ per quanto riguarda la *Prefettura*, azioni di legalità potrebbero essere: la Costituzione di numero verde anti intimidazioni (con indicazione della data di operatività); la costituzione di associazioni antiusura e antiracket (prevedendone la data di operatività e le caratteristiche generali); la diffusione del manuale anti usura predisposto dal CNEL.

□ per quanto riguarda le *Associazioni imprenditoriali*, azione di legalità potrebbe essere la partecipazione al citato fondo per la legalità del territorio; la realizzazione, tramite il Soggetto Responsabile, di una convenzione con istituti di vigilanza privati per la partecipazione degli stessi imprenditori alle spese per la sicurezza; assicurare la massima pubblicità e trasparenza alle manifestazioni di interesse delle imprese nei bandi per i progetti del Patto territoriale o del Contratto d'area, nonché azioni di sensibilizzazione degli aderenti e valorizzare i rapporti con le strutture dello Stato in presenza di fenomeni di illegalità.

□ anche gli *Istituti di Credito* dovrebbero essere coinvolti nel processo di concertazione locale sulla legalità, mettendo a punto con il Soggetto Responsabile una convenzione (con indicazione della data entro cui stipularla) per il credito agevolato alle imprese locali; una utile azione di legalità potrebbe essere costituita da una maggiore trasparenza nella circolazione delle informazioni e sulle operazioni bancarie del territorio.

□ le *Organizzazioni Sindacali* potrebbero, proporre un dettagliato programma di assemblee nei luoghi di lavoro e nelle scuole per spiegare le finalità dell'iniziativa di sviluppo locale e del relativo Protocollo di legalità; oppure proporre la Realizzazione di Contratti di emergenza per le aziende di alcuni settori (che andrebbero indicati); o potrebbero, infine, istituire loro stesse un numero verde per la segnalazione di abusi, irregolarità o intimidazioni;

□ nell'ambito dell'ampliamento della concertazione, anche in relazione a proprie possibili azioni di legalità, andrebbe previsto il coinvolgimento di nuovi soggetti, come ad esempio quelli che cooperano con le autorità preposte sia in funzione antiriciclaggio che in funzione del monitoraggio del sistema delle imprese;

□ in generale, si potrebbero inoltre valorizzare tutte le azioni di legalità indicate dal CNEL e assunte nell'introduzione dell'Accordo per il Lavoro, tra Governo e Parti Sociali il 24 settembre 1996, contenute nel documento "*Crescita dell'impresa, dell'occupazione e legalità*", curato dall'Osservatorio socio-economico sulla criminalità del CNEL (Roma, settembre 1996). In particolare, ad esempio, in materia di movimenti anomali di beni, è opportuna la costituzione di un sistema informatico che metta in relazione i soggetti indicati dalla L.310/93 per il controllo dei passaggi di proprietà di quote societarie, di licenze, di suoli (Notaio, Segretario Comunale, Conservatoria, Cancelleria, Questura, Camera di Commercio).

5. **L'ampliamento della concertazione.** Se davvero, i soggetti locali scommettono sulla concertazione, potrebbe risultare di grande importanza la costituzione di un **Tavolo della legalità** quanto più ampio possibile, che ha il compito di fare da cassa di risonanza delle azioni per la legalità e la sicurezza sul territorio: una finestra sulla società civile, affinché il progetto e la sua attenzione alla legalità siano un patrimonio costante di tutta la cittadinanza.

6. Elemento centrale del nuovo Protocollo dovrà essere costituito dalla **funzione di monitoraggio** sull'attuazione delle azioni comuni, all'interno del quale il ruolo principale è svolto dall'**Osservatorio sulla legalità**. L'Osservatorio (di cui dovranno essere individuati i componenti) viene convocato dal Prefetto (d'intesa con il Soggetto Responsabile o Responsabile Unico) in via ordinaria ogni tre mesi (o quando opportuno) presso la Sede del Soggetto Responsabile o presso uno dei Comuni aderenti al Patto stesso per verificare il grado di attuazione del Protocollo. L'Osservatorio dovrebbe diventare la modalità principale per fare circolare le informazioni sulla situazione della legalità nel territorio e sullo stato di avanzamento delle azioni previste. Composto da tutti i soggetti sottoscrittori, esso diviene la sede di una vera e propria "sorveglianza multilaterale", nella quale ciascun attore verifica i propri impegni e ciò che ciascuno dei partner si è impegnato a fare, la situazione della legalità, le azioni intraprese e quelle da intraprendere, producendo e scambiando altresì nella stessa sede le migliori buone prassi.

Un punto fermo dell'articolato dei nuovi Protocolli di legalità dovrà comunque essere l'obbligo del rispetto da parte dei soggetti ammessi al finanziamento del Protocollo di legalità e delle procedure di "controllo sociale" che questo vorrà applicare alla progettazione dell'intervento di sviluppo locale: in particolare anzi, uno dei primi punti di cui dovranno essere informati gli aspiranti imprenditori dovrà essere proprio la presenza di un Protocollo di legalità. A questo scopo, potrebbe essere utile la costituzione, sul modello di quanto previsto dal Proto-

collo dell'Alto Belice Corleonese, di un Gruppo Ispettivo misto con compiti di verifica presso le imprese. Dovrà altresì essere prevista la possibilità per il soggetto responsabile di revocare, in casi particolari, i provvedimenti di concessione per le singole imprese responsabili delle violazioni. In seguito ad ogni riunione, l'Osservatorio produce una nota con lo stato delle iniziative svolte e annualmente una relazione sullo stato della legalità nel territorio, redatta a cura del soggetto responsabile e sottoscritta da tutti i firmatari, con eventuali nuove attività, proposte, problemi rilevanti: i documenti prodotti dall'Osservatorio vengono comunicati al Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica.

7. Il ruolo del **Soggetto Responsabile** diventa in questa impostazione il vero cardine della concertazione locale. Oltre che raccogliere e sistematizzare le informazioni, animando di fatto l'Osservatorio, costituisce anche l'interfaccia esterna dell'Osservatorio stesso, rappresentando gli interessi del territorio e dei soggetti locali e rendendo pubbliche le loro iniziative comuni. Al soggetto responsabile e in generale all'Osservatorio possono, inoltre, essere affidati compiti ulteriori, come ad esempio l'impulso all'attività di controllo ispettivo sull'osservanza delle norme in materia di avviamento lavorativo, di igiene e sicurezza sul lavoro. Indispensabile si rivela la sensibilizzazione dei responsabili unici e dei soggetti responsabili; purtroppo, il regolamento concernente la "disciplina per l'erogazione delle agevolazioni relative ai contratti d'area e ai patti territoriali" recentemente adottato dal Ministro del Tesoro (Decreto n.320 del 31-7-2000 pubblicato sulla G.U. del 7-11-2000) è privo di indicazioni al riguardo. Potrebbe essere quindi particolarmente utile una richiesta di integrazione.

8. Infine, ogni Protocollo dovrebbe prevedere un articolo dedicato alle **Risorse per la legalità**, in cui individuare risorse certe, di varia provenienza, da quelle per le aree depresse a quelle dei fondi strutturali passando per quelle eventualmente destinate alle future iniziative di programmazione negoziata e, nel caso, il possibile coinvolgimento di risorse private. Per quanto riguarda le risorse, una buona prassi è costituita dalla Intesa Istituzionale di Programma della Regione Calabria, che prevede uno specifico Accordo di Programma Quadro (con relativa indicazione di risorse) destinato a "Sicurezza e legalità organizzata", che agisca sinergicamente rispetto al PON Sicurezza. In ogni modo, sarà fondamentale che i Protocolli di legalità di nuova generazione facciano parte integrante fin dall'inizio della progettazione integrata territoriale che si realizzerà in futuro attraverso i Patti Territoriali regionalizzati, i Contratti d'Area e i nuovi strumenti dei fondi comunitari.

Riassumendo, il Protocollo, ritornato ad una dimensione più consona alle sue potenzialità, non dovrebbe elencare gli impegni di altri, come spesso è accaduto fin qui (senza peraltro poterli quantificare e qualificare) ma, considerando questo lavoro come scenario di fondo, costituire un programma di attività dei sottoscrittori (ovvero delle parti sociali ed istituzionali locali), fatto di poche azioni ma chiaramente definite, ed in grado di affiancarsi all'azione di contrasto alla legalità già in corso sul territorio, dando ad essa un proprio contributo, e garantendo un monitoraggio costante sulla situazione della legalità e della sicurezza nel territorio.

Tenuto conto che iniziative come quella in esame non possono produrre effetti a breve termine, è necessario, prioritariamente attivarsi con una presenza in loco dei rappresentanti del CNEL per curare il migliore coordinamento delle iniziative tra i soggetti interessati, iniziando con la divulgazione e la riflessione sui risultati e sulle ulteriori azioni da svolgere sul territorio. Inoltre andrebbe maggiormente sottolineato la funzione che il protocollo di legalità può svolgere soprattutto in sede di prevenzione delle varie forme di criminalità.

In questa prospettiva, gli osservatori periferici e quello centrale presso il CNEL dovrebbero fornire utili indicazioni per concreti interventi anche per eliminare il pericolo che si diffonda la sensazione della "velleità" dell'iniziativa.

In questo scenario, un ruolo centrale dovrebbe essere assunto dal CNEL, con la costituzione di un apposito gruppo di lavoro formato da componenti dell'Osservatorio socio-economico sulla criminalità e della Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica dei redditi e l'attuazione decentrata della concertazione.

Il Gruppo di lavoro che avrebbe come obiettivo quello di sovrintendere a questa materia, dovrebbe svolgere, in particolare la sua attività attraverso tre direttrici:

- favorire lo sviluppo della concertazione tra le forze sociali accompagnandone il processo di sviluppo nel settore della legalità;
- sviluppare accordi con le autonomie locali per una efficace politica della legalità;
- monitorare e verificare i processi messi in atto per lo sviluppo della legalità predisponendo un rapporto annuale sull'attuazione delle azioni individuate che utilizzi anche le attività degli Osservatori sulla legalità presenti nei rispettivi contratti d'area al fine anche di far emergere le eventuali carenze.

In quest'ottica, l'Osservatorio sulla legalità del CNEL potrebbe elaborare e proporre, d'intesa con il Ministero dell'Interno e con le autonomie locali, una metodologia per il monitoraggio dei Protocolli di legalità.

E' indubbio che il compito che si vuole assolvere attraverso l'introduzione dei Protocolli di legalità risulta difficile e complesso. Basti pensare al fatto che l'applicazione di un modello di sviluppo endogeno, come quello che si vuole proporre attraverso la programmazione negoziata, tende ad impattare con l'oggettiva difficoltà di escludere, da tale modello di sviluppo, gli stessi attori della criminalità organizzata locale, impedendogli di partecipare all'intervento di sviluppo. Se a ciò si aggiunge, che in alcune aree del Mezzogiorno si riconosce alla criminalità organizzata il controllo del territorio, ciò implica già di per sé un fallimento dello Stato ed è assai poco probabile che gli interventi previsti dai Protocolli di legalità siano sufficienti - da soli - a far riacquisire il controllo di tali territori. In questo contesto sembrerebbe quindi che l'introduzione di accordi di sviluppo locale contenenti Protocolli di legalità risulterebbero essere delle semplici azioni simboliche in risposta ad una sollecitazione delle Amministrazioni centrali. Nella realtà, un'interpretazione dell'azione dei Protocolli di legalità di questo tipo, a nostro avviso, risulta estremamente riduttiva. Individuare le difficoltà segnalate non comporta l'implicito riconoscimento dell'impossibilità di risolverle bensì, evidenzia come l'impegno di affermare il principio della legalità in quei territori, possa essere portato avanti anche con uno strumento come quello del Protocollo di legalità (da qui la sua caratteristica di complementarità) e se si sceglie, quindi, di percorrere questa soluzione l'impegno da parte di tutti i soggetti deve essere totale per far sì che lo strumento sia dotato dei mezzi tali da consentirgli di essere efficiente ed efficace. Nel campo della legalità - così come in altri - non dovrebbero esserci più spazi per azioni simboliche perché inutili e perciò dannose, a seguito delle deludenti aspettative e della conseguente frustrazione che generano nella collettività.

Alla luce di tutto ciò occorre concludere rilevando come vi siano motivazioni adeguate per un rinnovato impegno del CNEL e di tutte le organizzazioni che vi sono rappresentate non soltanto per sollecitare le iniziative a livello locale ma per svolgere una continua e costante attività di accompagnamento di tali iniziative nella consapevolezza delle innegabili difficoltà che incontrano gli attori locali. E' inoltre auspicabile che le Forze sociali presenti nel CNEL svolgano autonome iniziative per lo sviluppo della legalità nel territorio.

BOZZA



---

Monitoraggio e valutazione dello stato di attuazione  
dei Protocolli di legalità nella programmazione  
negoziata

***Rapporto Finale***



# Monitoraggio e valutazione dello stato di attuazione dei Protocolli di legalità nella programmazione negoziata

## Stesura provvisoria

### Sommario

|             |                                                                                                              |     |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.          | INTRODUZIONE .....                                                                                           | 9   |
| PARTE PRIMA |                                                                                                              |     |
| 2.          | ANALISI COMPARATA DEI CONTENUTI DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ .....                                             | 21  |
| 2.1.        | I PROTOCOLLI DI LEGALITÀ NEI CONTRATTI D'AREA .....                                                          | 22  |
| 2.1.1.      | <i>Il caso del " Contratto di sicurezza" nel Contratto d'area di Agrigento</i> .....                         | 31  |
| 2.1.2.      | <i>I Contratti d'area dove non è stato sottoscritto il protocollo di legalità</i> .....                      | 32  |
| 2.2.        | I PROTOCOLLI DI LEGALITÀ NEI PATTI TERRITORIALI .....                                                        | 33  |
| 3.          | ANALISI DEL FUNZIONAMENTO DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ .....                                                   | 41  |
| 3.1.        | ANALISI DEI QUATTRO STUDI DI CASO: CROTONE, GIOIA TAURO, MANFREDONIA, MESSINA .....                          | 41  |
| 3.1.1.      | <i>Metodologia d'indagine</i> .....                                                                          | 41  |
| 3.1.2.      | <i>Il Protocollo di Legalità nel Contratto d'area di Crotone</i> .....                                       | 44  |
| 3.1.3.      | <i>Il Protocollo di Legalità nel Contratto d'area di Gioia Tauro</i> .....                                   | 54  |
| 3.1.4.      | <i>Il Protocollo di Legalità nel Contratto d'area di Manfredonia</i> .....                                   | 63  |
| 3.1.5.      | <i>Il Protocollo di Legalità nel Contratto d'area di Messina</i> .....                                       | 70  |
| 3.2.        | L'APPLICAZIONE DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ A BRINDISI, PALERMO, TORRESE-STABIESE, AGRO NOCERINO SARNESE ..... | 78  |
| 3.2.1.      | <i>Il protocollo di legalità nel Patto territoriale di Brindisi</i> .....                                    | 78  |
| 3.2.2.      | <i>Il protocollo di legalità nel Patto territoriale di Palermo</i> .....                                     | 82  |
| 3.2.3.      | <i>Il protocollo di legalità nel Contratto d'area Torrese-Stabiese</i> .....                                 | 86  |
| 3.2.4.      | <i>Il protocollo di legalità nel Patto territoriale Agro Nocerino Sarnese</i> .....                          | 90  |
| 4.          | PRIMI ELEMENTI VALUTATIVI DELL'INDAGINE .....                                                                | 95  |
| 5.          | RECENTI TENDENZE DELLA CRIMINALITÀ .....                                                                     | 109 |
| 5.1.        | ANALISI DELLA DELITTUOSITÀ E DELLA CRIMINALITÀ IN ITALIA .....                                               | 110 |
| 5.2.        | LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL MEZZOGIORNO .....                                                             | 116 |

**PARTE SECONDA**

|             |                                                                                                   |            |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>6.</b>   | <b>PER UN RILANCIO DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ .....</b>                                           | <b>125</b> |
| <b>6.1.</b> | <b>PER UN PROGRAMMA DI LAVORO SULLA LEGALITÀ .....</b>                                            | <b>131</b> |
| <b>7.</b>   | <b>A PROPOSITO DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ DEI PATTI TERRITORIALI E DEI CONTRATTI D'AREA .....</b> | <b>137</b> |
| <b>7.1.</b> | <b>LA PRESENZA CRIMINALE COME OSTACOLO ALLO SVILUPPO: ASPETTI MACRO.....</b>                      | <b>138</b> |
| <b>7.2.</b> | <b>LA PRESENZA CRIMINALE COME OSTACOLO ALLO SVILUPPO: ASPETTI MICRO.....</b>                      | <b>140</b> |
| <b>7.3.</b> | <b>LA PENETRAZIONE CRIMINALE NELL'ECONOMIA LEGALE .....</b>                                       | <b>143</b> |
| <b>7.4.</b> | <b>L'INTRODUZIONE DELLA LEGISLAZIONE ANTIRICICLAGGIO E LE SUE CONSEGUENZE .....</b>               | <b>149</b> |
| <b>7.5.</b> | <b>IL PRELIEVO ESTORSIVO.....</b>                                                                 | <b>151</b> |
| <b>7.6.</b> | <b>LE AREE A RISCHIO: IL PROBLEMA DELLA FIDUCIA .....</b>                                         | <b>154</b> |
| <b>7.7.</b> | <b>ALCUNE PRIME CONCLUSIONI .....</b>                                                             | <b>159</b> |

**ALLEGATI**

|            |                                                                                                                                                            |            |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>8.</b>  | <b>ALLEGATO 1: ELENCO DEI COMPONENTI DEI DIVERSI FOCUS GROUP E DELLE SINGOLE INTERVISTE EFFETTUATE.....</b>                                                | <b>165</b> |
| <b>9.</b>  | <b>ALLEGATO 2: QUESTIONARIO "A".....</b>                                                                                                                   | <b>171</b> |
| <b>10.</b> | <b>ALLEGATO 3: QUESTIONARIO "B".....</b>                                                                                                                   | <b>179</b> |
| <b>11.</b> | <b>ALLEGATO 4: SCHEDE SINTETICHE DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ PRESENTI NELL'AMBITO DEI CONTRATTI D'AREA (12) E DEI PATTI TERRITORIALI (3) IN ESAME .....</b> | <b>195</b> |
| <b>12.</b> | <b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</b>                                                                                                                      | <b>213</b> |

**QUADRI:**

|                                                        |            |
|--------------------------------------------------------|------------|
| <b>1: LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA.....</b>             | <b>39</b>  |
| <b>2: PON SICUREZZA PER LO SVILUPPO 2000-2006.....</b> | <b>107</b> |

*ottobre 2000*



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

Ministero dell'Interno (2000), pag. 2.



Gli autori del rapporto

Supervisione scientifica:

Professoressa Ada Becchi (Università di Venezia), capitolo 7.

Prof. Mario Centorrino (Università di Messina), capitolo 1.

Coordinamento:

Dr. Stefano Palmieri (parte statistica, indagini di campo, predisposizione dei focus group e dei questionari), capitoli: 1, 5; Quadro 1.

Responsabile degli studi di caso:

Dr. Elio Montanari (indagini di campo, predisposizione dei focus group e dei questionari), capitoli: 2, 3, 4.

Dr. Massimo Sabatini, capitolo 6; Quadro 2.

## Ringraziamenti

Si ringraziano:

- ✓ il Procuratore Nazionale Antimafia Piero Luigi Vigna e i Magistrati Antonio Laudati, Emilio Ledonne, Vincenzo Macrì, Carmelo Petralia, per la cortese disponibilità mostrata nel fornire preziose indicazioni sulla base dell'esperienza maturata dalla Direzione Nazionale Antimafia;
- ✓ il Dr. Manganelli (Vice Capo della Polizia – Direttore Centrale della Polizia Criminale), il Dr. Salierno (Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio Anticrimine – Div. II – Sez. II), il Dr. De Vincenzo (Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio Anticrimine – Div. II – Sez. II), per aver garantito la tempestiva fornitura dei dati statistici riguardanti l'andamento della delittuosità in Italia;
- ✓ il Vice Questore Aggiunto Roberto Mignosi (Segreteria del Capo della Polizia) per le informazioni fornite in merito al Programma Operativo Sicurezza per il Mezzogiorno;
- ✓ il Vice Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre attività criminali similari Nicki Vendola per aver fornito una serie di indicazioni in merito alle recenti attività della Commissione parlamentare d'inchiesta;
- ✓ il Dr. Tano Grasso (Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antimafia) per le indicazioni in merito all'attività di contrasto del fenomeno del racket e dell'usura presenti nel territorio nazionale;
- ✓ il Dr. Di Loreto (Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione) per le informazioni fornite sullo stato di attuazione dei Contratti d'area;
- ✓ i numerosi ufficiali delle Forze dell'Ordine, esponenti politici e delle parti sociali, ecc., intervistati, per le informazioni e chiarimenti forniti e tutti coloro che hanno cortesemente risposto all'invio dei nostri questionari.

Particolarmente proficui, inoltre, sono risultati gli scambi di idee avuti con il Dr. Giovanni Cazzato (consigliere CNEL) e il Dr. Enrico Comes (dirigente CNEL) nel corso della ricerca.

Significativi si sono rivelati, nel corso della seconda fase della realizzazione del Rapporto, i suggerimenti espressi dagli esperti e studiosi intervenuti al seminario di presentazione del rapporto intermedio tenutosi al CNEL il 7 luglio 2000.

Utili ed interessanti sono risultate le indicazioni fornite dal Dr. Giuseppe D'Aloia (Presidente di Monitor lavoro) nel corso delle differenti fasi della ricerca.

Siamo grati alla Sig.ra Adelina Gerardi per il lavoro di coordinamento organizzativo svolto.

La responsabilità per quanto scritto rimane, comunque, unicamente degli autori.







## 1. INTRODUZIONE

Il presente rapporto si pone come obiettivo quello di procedere ad un monitoraggio e ad una conseguente valutazione dello stato di attuazione dei Protocolli di legalità inseriti all'interno di alcuni strumenti della programmazione negoziata: i Contratti d'area e i Patti territoriali. La scelta delle aree oggetto dell'analisi è stata effettuata con l'intento di fornire un panorama che fosse in grado di tenere conto dei diversi contesti socio economici territoriali, dei diversi livelli di presenza della criminalità organizzata e dal diverso stato di avanzamento raggiunto dalla programmazione negoziata.

### *La metodologia d'indagine utilizzata*

*La metodologia d'indagine*

Nell'ambito della nostra analisi abbiamo concentrato la nostra indagine su cinque Contratti d'area: **Crotone, Gioia Tauro, Manfredonia, Messina, Torre Stabiese**; e su tre Patti territoriali: **Agro Nocerino Sarnese, Brindisi e Palermo**.

La realizzazione del Rapporto è stata compiuta suddividendo l'attività di ricerca in quattro fasi.

*le fasi della ricerca*

i) Nella prima fase abbiamo realizzato un'analisi comparata dei contenuti dei Protocolli di legalità presenti nei dodici Contratti d'area e nei tre Patti territoriali esaminati. Attraverso tale indagine, oltre ad evidenziare quegli elementi in grado di assimilare e di differenziare i diversi Protocolli di legalità, è stato possibile individuare se, all'interno di un percorso comune di affermazione della legalità, erano presenti differenti tipologie di applicazione degli interventi previsti. Questa prima fase di attività di ricerca è risultata propedeutica per la fase successiva, riguardante la predisposizione dei questionari.

*i) analisi comparata dei Protocolli di legalità*

ii) Nella seconda fase abbiamo inizialmente predisposto un questionario prototipo che abbiamo testato su una località e, successivamente, sulla base delle indicazioni raccolte, abbiamo predisposto due differenti tipologie di questionari da somministrare ai diversi soggetti firmatari dei Protocolli di legalità nelle otto aree prescelte. Data l'eterogeneità dei soggetti firmatari e visti i contenuti degli interventi previsti nei protocolli, abbiamo ritenuto opportuno procedere alla elaborazione di due distinte tipologie di questionari. Un primo questionario (da noi denominato con la lettera "A" e composto da 16 quesiti in allegato nel capitolo 9) è stato somministrato ai sottoscrittori dei Protocolli di legalità (parti sociali, amministratori locali e *responsabili unici* del Contratto d'area o *soggetti responsabili* del Patto territoriale) con l'intento di evidenziare sia la percezione che i soggetti locali hanno della situazione della legalità nell'area esaminata, sia il giudizio espresso sull'efficacia dello strumento del Protocollo di legalità. Il secondo questionario ("B" formato da 35 quesiti presente in allegato nel capitolo 10) è stato somministrato ai Prefetti ed ai rappresentanti delle Forze dell'Ordine (Questura, Comando dei Carabinieri, Guardia di Finanza), con l'obiettivo di fornire delle informazioni in merito alla situazione della legalità presente nell'area di riferimento e delle indicazioni sullo stato di

*ii) elaborazione dei questionari*

attuazione degli interventi previsti dal Protocollo di legalità. Il tasso di copertura complessivo dei questionari (dato dal rapporto tra questionari ricevuti e questionari somministrati) si è rivelato particolarmente significativo avendo raggiunto il 66%. Per le aree oggetto dell'approfondimento il tasso di copertura è risultato del 79%, mentre per le altre aree è stato del 50%.

- iii) Nella terza fase della ricerca abbiamo effettuato un monitoraggio degli interventi previsti nei Protocolli di legalità oggetto dell'indagine. Questa fase della ricerca è stata condotta sulla base di tre differenti ambiti di intervento:
- iii)  
monitoraggio  
degli interventi
- ✓ un'indagine di campo compiuta su quattro approfondimenti che hanno rappresentato gli studi di caso dell'indagine e che sono stati condotti a **Crotone** (Contratto d'area), **Gioia Tauro** (Contratto d'area), **Manfredonia** (Contratto d'area) e **Messina** (Contratto d'area). In ciascuna di queste quattro aree abbiamo contattato i diversi firmatari dei Protocolli di legalità e con loro abbiamo concordato una serie di incontri tematici "focus group" per gruppi omogenei di interlocutori. Abbiamo generalmente delineato i seguenti tre raggruppamenti: 1°) rappresentanti della Prefettura e delle Forze dell'Ordine; 2°) esponenti delle Forze sociali; 3°) rappresentanti delle Amministrazioni locali e soggetti responsabili del Contratto d'area o del Patto territoriale. Nei casi in cui non è stato possibile inserire i nostri interlocutori all'interno del "focus group" di pertinenza si è proceduto attraverso singole interviste. Ciascuno dei "focus group" è stato suddiviso in due parti: mentre nella prima parte venivano illustrati e somministrati i due questionari predisposti per i componenti del "focus group" (Questionario A - Questionario B), nella seconda parte si apriva un dibattito "guidato" sulle problematiche della legalità e dello sviluppo economico dell'area di riferimento, nel quadro dell'applicazione del protocollo di legalità all'interno dello strumento della programmazione negoziata (un elenco dei soggetti locali che in queste aree hanno fatto parte dei diversi focus group e dei soggetti intervistati singolarmente è presente nell'allegato inserito nel capitolo 8);
  - ✓ abbiamo tracciato un quadro di riferimento riguardante altre quattro località interessate dall'indagine: **Agro Nocerino Sarnese** (Patto territoriale), **Brindisi** (Patto territoriale), **Palermo** (Patto territoriale), **Torre Stabiese** (Contratto d'area). Per queste altre quattro località abbiamo condotto un'indagine meno approfondita rispetto ai precedenti studi di caso, mediante una serie di *interviste telefoniche e la somministrazione dei questionari ai soggetti firmatari dei Protocolli*;
  - ✓ abbiamo condotto delle interviste dirette a testimoni privilegiati -di carattere nazionale-, in grado di fornire utili indicazioni riguardanti: lo stato di attuazione degli interventi previsti nei Protocolli di legalità; lo stato di avanzamento della programmazione negoziata; la situazione della legalità. Sono state effettuate interviste con i Magistrati della Direzione Nazionale Antimafia, con il Vice Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia, con i rappresentanti delle Forze di Polizia, con gli estensori del Programma Operativo Sicurezza per il Mezzogiorno, con il Commissario per il coordinamento delle
- studi di caso  
dell'indagine
- il quadro di  
riferimento
- interviste a  
testimoni  
privilegiati

iniziative antiracket ed antimafia e con il dirigente del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

- iv) Nella quarta ed ultima fase della nostra ricerca abbiamo cercato di individuare alcuni elementi in grado di permettere l'implementazione dello strumento del protocollo di legalità all'interno della programmazione negoziata.

v)  
l'implementazio  
ne

## **Presentazione del Rapporto**

*Presentazione  
del Rapporto*

Il presente Rapporto si articola in tre parti.

Nella prima parte abbiamo inserito gli elementi che hanno permesso di condurre ad un monitoraggio sullo stato di attuazione dei Protocolli di legalità presenti nelle otto aree considerate (principalmente sulla base dell'analisi dei testi; degli studi di caso; e del quadro di riferimento tracciato per le indagini condotte per le altre quattro aree che non erano oggetto dell'approfondimento).

Nel capitolo 2 abbiamo quindi presentato un'analisi comparata dei testi dei Protocolli di legalità sulla base degli interventi indicati da tali Protocolli. In questo capitolo abbiamo suddiviso l'indagine in due paragrafi distinguendo i Protocolli di legalità per i Contratti d'area e per i Patti territoriali; in questa sede abbiamo fatto anche un sintetico accenno ai Contratti d'area per i quali gli attori locali hanno deciso di non sottoscrivere un Protocollo di legalità (Terni-Narni-Spoleto; La Spezia; Airola-Benevento).

Nel capitolo 3, per ciascuna delle otto aree esaminate, abbiamo individuato lo stato di avanzamento raggiunto dai diversi Protocolli di legalità, delineando: i) il contesto economico e sociale di riferimento; ii) i fattori che hanno condotto alla realizzazione del Contratto d'area o del Patto territoriale; iii) una sintetica descrizione di come viene percepita la situazione della legalità da parte dei diversi soggetti locali ed istituzionali; iv) ed infine le valutazioni dei soggetti sottoscrittori sullo stato di attuazione del Protocollo di legalità.

Nel capitolo 4 abbiamo delineato alcune preliminari valutazioni strettamente collegate alle risultanze di quanto emerso nel capitolo precedente.

La prima parte del Rapporto si conclude con il capitolo 5 con un esame delle recenti tendenze della criminalità in generale e di quella organizzata nel Mezzogiorno. Abbiamo ritenuto opportuno concludere questa parte del Rapporto con un'indagine basata su alcuni indicatori statistici di delittuosità e di criminalità. Riteniamo, infatti, che l'applicazione degli interventi dei Protocolli non possa essere disgiunta da un'analisi (per quanto possibile puntuale sulla base dei dati disponibili) dell'ambiente entro il quale vanno ad operare gli interventi previsti.

Nella seconda parte del Rapporto abbiamo cercato di esprimere alcune valutazioni sull'efficacia di uno strumento come quello del Protocollo di legalità, che predispone un intervento strutturato su un'area specifica (quella delineata dal Contratto d'area o dal Patto territoriale) per assicurare il rispetto delle condizioni di legalità e di sicurezza. In questo contesto il capitolo 6 rilancia alcune proposte che potrebbero assicurare un più efficace funzionamento del protocollo di legalità, sulla base dei

fattori di resistenza e di attrito individuati nel corso della nostra indagine. La seconda parte si conclude con il capitolo 7 dove si esaminano sia le modalità attraverso le quali la presenza della criminalità organizzata influenza il contesto economico di un'area, sia gli effetti di un'azione di contrasto alla criminalità.

Nella terza parte del rapporto abbiamo incluso una serie di allegati di complemento per l'indagine svolta. Il capitolo 8 raccoglie l'elenco delle persone che hanno preso parte ai focus group organizzati nelle quattro aree che hanno rappresentato i nostri studi di caso (Crotone, Gioia Tauro, Manfredonia, Messina) e di coloro che sono stati intervistati nella veste di testimoni privilegiati. Nei capitoli 9 e 10 abbiamo riportato le due differenti tipologie di questionari somministrati ai diversi soggetti locali: il questionario "A" alle parti sociali, amministratori locali, responsabili unici del Contratto d'area o soggetti responsabili del Patto territoriale ed il questionario "B" per le Forze dell'Ordine e la Prefettura. Quest'ultima parte del Rapporto si conclude (capitolo 11) con una serie di schede sintetiche dei contenuti dei Protocolli di legalità presenti nei 12 Contratti d'area e nei 3 Patti territoriali esaminati.

### **Valutazioni**

Come abbiamo in precedenza riportato il Protocollo di legalità rappresenta lo strumento mediante il quale i soggetti locali formalizzano un impegno ad attivare un'azione di contrasto alla criminalità organizzata, individuando una serie di interventi prioritari, generando condizioni più favorevoli per l'affermazione della legalità nell'area interessata dalla programmazione negoziata.

E' opportuno precisare che le azioni previste nel Protocollo di legalità non sono e non saranno mai alternative all'azione di contrasto alla criminalità organizzata e di affermazione della sicurezza, che permangono di pertinenza esclusiva degli organismi istituzionali preposti (Magistratura, Forze dell'Ordine, ecc.).

Sulla base di questa doverosa precisazione il Protocollo di legalità rappresenta un'azione complementare per l'affermazione della legalità che dovrebbe quindi affiancarsi all'azione "istituzionale". L'elemento interessante di questa azione complementare dovrebbe quindi essere rappresentato da una nuova azione concertativa, in grado di coinvolgere attori locali, ognuno dei quali con il proprio bagaglio di esperienze, di professionalità, di interessi differenti, uniti, nonostante tali differenze, dal voler far parte di un'azione comune di contrasto alla criminalità per affermare condizioni in grado di garantire il rilancio economico dell'area attraverso il normale (inteso per "legale") svolgimento degli interventi previsti nel Contratto d'area o nel Patto territoriale.

Una volta definito l'obiettivo fondamentale del Protocollo di legalità è opportuno capire: i) come ha operato il Protocollo, o meglio come hanno operato i diversi interventi previsti nel Protocollo ii) e, se si sono affermate, attraverso l'applicazione di tali interventi, condizioni migliori di legalità che altrimenti non si sarebbero affermate.

Sulla base dell'analisi condotta attraverso la nostra ricerca il giudizio, sullo stato di attuazione del Protocollo di legalità, nelle aree da noi esaminate non può che essere negativo. Riteniamo, infatti, che le parti coinvolte da questa esperienza non siano riuscite a cogliere, anche a

### **Valutazioni**

#### ***l'obiettivo***

#### ***il ruolo complementare del Protocollo di legalità***

#### ***un giudizio negativo***

seguito delle oggettive difficoltà che lo strumento presenta (e sulle quali più avanti ci soffermeremo), le reali opportunità per migliorare le condizioni della legalità nell'area interessata dalla programmazione negoziata. Purtroppo, alla sottoscrizione del Protocollo, non sempre ha fatto seguito una reale applicazione degli interventi sottoscritti. In questo contesto la firma del Protocollo ha rappresentato più un atto dovuto che un'adeguata assunzione di responsabilità da parte dei sottoscrittori. In questo modo è venuta a cadere la possibilità di applicare un nuovo livello di "concertazione-allargata" in grado di affermare un percorso di sviluppo economico nel quadro del rispetto delle condizioni di legalità. Come scriviamo nel capitolo 4: *"emerge un'idea dell'azione di contrasto della criminalità che muove da una sottovalutazione del valore aggiunto costituito dall'avere nello stesso tavolo soggetti diversi impegnati coerentemente a definire linee di intervento più efficaci per l'affermazione della legalità"*.

Prima di addentrarci ad esaminare questi fattori di debolezza è opportuno fare una doverosa precisazione. Il Protocollo di legalità è uno strumento relativamente giovane, dei dodici Contratti d'area contenenti un Protocollo di legalità ben nove risultano sottoscritti nel corso del 1998, gli altri tre (Manfredonia, Crotone, Torrese Stabiese) sono stati siglati nel corso del 1997. Nel monitorare lo stato di attuazione di tali protocolli è quindi necessario tener conto del fatto che i Protocolli siglati in tempi più recenti avevano un lasso di tempo più ristretto per portare a compimento gli interventi previsti nel testo (circa un anno e mezzo). Questa precisazione tende, quindi, a far comprendere -almeno parzialmente- i ritardi di applicazione degli interventi previsti nei protocolli che sono stati riscontrati nelle diverse aree esaminate.

uno strumento  
"giovane"

Allo stato attuale lo strumento del Protocollo mostra una lunga serie di inequivocabili debolezze riguardanti il suo inserimento nell'ambito della strumentazione della programmazione negoziata, le modalità attraverso le quali vengono definiti gli interventi (i contenuti) del Protocollo ed infine i soggetti coinvolti nella loro applicazione.

le debolezze

Tra le debolezze di carattere generale dei Protocolli di legalità se ne rileva una che risulta strettamente collegata con l'andamento della programmazione negoziata (Quadro 1. La programmazione negoziata). L'applicazione dei protocolli sconta, infatti, i medesimi ritardi che hanno interessato -ed interessano tuttora- la programmazione negoziata. Lo stato di avanzamento, dei Contratti d'area o dei Patti territoriali, condiziona pesantemente l'applicazione dei Protocolli di legalità. In alcune aree è lo stesso Contratto d'area che tende ad essere in larga parte inapplicato -a seguito di ritardi di vario genere- trascinando in questa situazione di stallo lo stesso Protocollo di legalità. Questa delicata situazione sembra caratterizzare le aree di Messina e di Gioia Tauro, dove i livelli di avanzamento dei due Contratti d'area, così come la dimensione industriale del territorio, risultano così modesti da condizionare il campo di applicazione dei Protocolli di legalità. In questi contesti prevalgono schemi concettuali per i quali, la predisposizione di interventi volti a favorire l'affermazione della legalità, nelle aree interessate dal Contratto d'area o dal Patto territoriale, vengono comunque dopo lo sviluppo di attività economiche. E' come se il problema della legalità debba assumere una sua particolare valenza (di carattere indiretto) solo quando diverranno realmente operative le imprese, nell'area considerata, e non una necessaria preconditione, per porre le basi in grado di favorire uno sviluppo economico nel segno della legalità.

lo stallo della  
programmazio  
ne negoziata

Un secondo elemento di debolezza del Protocollo di legalità risiede nella definizione generica dei suoi contenuti (interventi previsti). Gran parte dei protocolli esaminati risultano particolarmente lacunosi:

- i) nel definire gli interventi atti a contrastare fenomeni di criminalità;
- ii) nello specificare le responsabilità dei soggetti locali;
- iii) ed infine nel definire i tempi di applicazione degli interventi stessi.

*la  
deresponsabi-  
lizzazione dei  
sottoscrittori*

In altri termini, il più delle volte il documento è vago e generico, senza un'indicazione specifica *"di chi fa cosa e quando"*. E' del tutto naturale che uno strumento di questo genere tenda a produrre come conseguenza principale una *"deresponsabilizzazione"* degli stessi soggetti sottoscrittori del documento. Il protocollo, diventa così una semplice dichiarazione di intenti, sicuramente condivisi, ma non vincolanti, nello specifico, per nessun soggetto. L'intesa in teoria propone nuove vie di iniziativa concertata fra i diversi attori locali ma, nella realtà, lascia alla sensibilità dei soggetti e al sistema delle relazioni interpersonali, le possibilità per uno sviluppo di relazioni trasversali in grado di rendere più efficace la determinazione degli interventi. E' naturale, come riportiamo nel capitolo 4, che: *"in contesti territoriali difficili in cui non mancano reciproche diffidenze, ciascuno continui a fare la propria parte senza che si determini un atteggiamento nuovo, improntato ad una più incisiva attività di contrasto della criminalità ma soprattutto una maggiore interattività fra i diversi soggetti locali"*. Un esempio dell'insufficiente applicazione del Protocollo di legalità può essere evidenziata dalla vicenda riguardante l'Osservatorio. Tutti i protocolli da noi esaminati nelle otto aeree prevedono la costituzione di un Osservatorio cui dovrebbero far parte i soggetti sottoscrittori del Protocollo. L'Osservatorio dovrebbe rappresentare il momento di raccordo fra i soggetti sottoscrittori in modo tale da favorire lo scambio di informazioni fra i soggetti e di sovrintendere la puntuale attuazione degli interventi previsti. Delle otto aree da noi esaminate, solo a Crotone l'Osservatorio è stato costituito, e ciò rappresenta un inequivocabile segnale delle difficoltà di applicazione di quegli accordi che rimangono sulla carta di un documento che se inapplicato resterà del tutto inefficace.

*l'Osservatorio  
che non c'è*

Un terzo elemento di criticità, atto a frenare l'applicazione dei contenuti previsti nei Protocolli di legalità, risulta collegato con la debolezza degli attori locali chiamati a rendere operativi gli accordi sottoscritti. Sulla base dell'analisi condotta nel nostro rapporto, si evidenzia il ruolo particolarmente importante svolto dalle Prefetture nel promuovere e nel garantire l'attuazione degli impegni previsti nel Protocollo di legalità. Purtroppo, l'elevato tasso di sostituzione dei Prefetti tende a neutralizzare l'importante ruolo che tali strutture istituzionali possono assumere per migliorare l'efficacia dello strumento. Spesso a seguito di un cambio di Prefetto tende ad azzerarsi automaticamente il lavoro svolto, e ciò richiede la necessaria reimpostazione dell'attività avviata per il funzionamento del Protocollo stesso. In un contesto di questo genere ci si attende che altri soggetti locali - ed in particolar modo il responsabile unico del Contratto d'area o il soggetto responsabile del Patto territoriale - assumano quel ruolo promozionale e di sostegno al Protocollo che generalmente svolgono i Prefetti. Tutto ciò non accade a seguito della debolezza finora congenita manifestata dai responsabili unici dei Contratti d'area. Organismi questi, finora fortemente depotenziati (in termini di competenze e di risorse) e quindi non in grado di esercitare quel

*la debolezza  
degli attori  
locali*

*l'elevato tasso  
di rotazione  
dei Prefetti*

*il ruolo del  
responsabile  
unico dei  
Contratti  
d'area*

ruolo di animazione e promozione, nell'ambito delle competenze per le quali sono stati istituiti. Ci auguriamo che con la recente direttiva CIPE, questi soggetti possano assumere un ruolo in grado di migliorare l'efficacia dei loro interventi e quindi assicurare il raggiungimento degli obiettivi preposti nei termini di uno sviluppo in condizioni di legalità.

Nonostante il giudizio sostanzialmente negativo che si delinea sulla base della nostra analisi effettuata nelle otto aree da noi esaminate, riteniamo che lo strumento presenti delle potenzialità che non debbano essere assolutamente trascurate solo perché è venuta a mancare la fase della sua concreta applicazione. Non si può non essere in sintonia con quanto riporta la Commissione parlamentare antimafia nel Rapporto sulla criminalità organizzata in Calabria (luglio 2000), quando richiama a un nuovo impegno da parte delle istituzioni locali, regionali, nazionali e delle parti sociali, per impedire che i flussi di risorse destinati allo sviluppo del Mezzogiorno siano pericolosamente intercettate dalle mafie locali. Nel documento della Commissione parlamentare antimafia si evidenzia così, la necessità di operare attraverso una politica multilaterale e di prevenzione, in grado di garantire la trasparenza degli investimenti e le verifiche dei risultati conseguiti. E' attraverso la lettura di queste righe del Rapporto predisposto dalla Commissione che si comprende la necessità di avere uno strumento che sia in grado di mobilitare i soggetti locali, di farli interagire con le istituzioni locali, regionali e nazionali per convogliare un flusso di investimenti verso percorsi di sviluppo economico nel rispetto delle condizioni fondamentali della legalità. E' in questo contesto che lo strumento del Protocollo di legalità acquisisce una valenza essenziale se correttamente applicato; occorre solamente individuare quali potrebbero essere le opportune correzioni per permetterne il corretto funzionamento attraverso l'idonea applicazione dei suoi contenuti. In questo modo sarebbe possibile innescare un circuito virtuoso di controlli e di collaborazione predisponendo un sistema di sorveglianza multilaterale sugli impegni assunti dai soggetti locali, sulla situazione della legalità, sulle azioni intraprese e da intraprendere, sullo scambio di buone prassi, con l'obiettivo di rendere il tema della legalità una priorità da affrontare a 360°.

*il  
riconoscimento  
della  
Commissione  
parlamentare  
antimafia*

Così come negli anni passati si sono perfezionati i diversi strumenti della programmazione negoziata, pervenendo, ad esempio nel caso dei Patti territoriali, ad una nuova generazione di Patti, riteniamo che si debbano costituire i presupposti per pervenire ad una nuova generazione di Protocolli di legalità in grado di trarre profitto dalle passate esperienze.

*una "nuova  
generazione"  
di Protocolli di  
legalità*

Il rilancio del Protocollo di legalità richiede la necessaria implementazione di alcuni fattori essenziali per la loro operatività (come vedremo nel capitolo 6). Uno di questi è rappresentato dal fatto che attraverso il Protocollo si afferma la pratica della concertazione: *la capacità dei soggetti locali di farsi non solo carico dei problemi di sviluppo dell'area ma di saperli integrare anche con i riflessi del tema dell'ordine pubblico e della legalità*. Proprio per l'importanza fondamentale di tale caratteristica dei Protocolli si rende opportuno procedere ad un rafforzamento della pratica concertativa attraverso:

*l'implementa-  
zione della  
funzione  
concertativa*

- i) un maggior coinvolgimento dei potenziali soggetti interessati all'affermazione della legalità, che non necessariamente devono essere i soggetti direttamente interessati alle sorti del Contratto d'area. In molte delle aree dove sono presenti i Contratti d'area assistiamo a quella che viene definita una specie di "blindatura

*estendere il  
coinvolgimento  
dei soggetti  
locali*

delle aree industriali" una concezione questa che è volta a garantire condizioni di sicurezza e di legalità esclusivamente nell'area interessata dal Contratto e del tutto estranea al territorio circostante. Una pratica di questo tipo oltre a non garantire affatto l'affermazione di condizioni di legalità (si pensi al caso di Gioia Tauro, dove la blindatura dell'area non ha impedito la presenza di gravi infiltrazioni mafiose), risulta essere scarsamente efficace poiché si preclude la possibilità di interagire con i soggetti della società civile e dei cosiddetti "saperi locali" (Associazioni di volontariato, organizzazioni impegnate nel sociale, Università e Centri di Ricerca), con le parti sociali non coinvolte dal Contratto d'area (Confcommercio, Confesercenti, ecc.) e con i soggetti fino ad ora ai margini come l'Ispettorato del Lavoro, l'Ufficio Provinciale del Lavoro le ASL o l'INPS, impedendo così, attraverso la loro necessaria integrazione, quella azione di contrasto alla cultura della illegalità necessariamente di lungo periodo;

*evitare la logica della "blindatura delle aree locali" avulsa dal contesto territoriale circostante*

- ii) il rafforzamento del ruolo del responsabile unico (nel caso dei Contratti d'area) e del soggetto responsabile (per i Patti territoriali). In questa nuova concezione dei Protocolli di legalità il responsabile unico (o il soggetto responsabile) assume il duplice ruolo di vero e proprio perno della concertazione locale e di memoria storica dell'azione che è insieme di sviluppo locale e di affermazione della legalità. In questo nuovo ruolo al responsabile unico spettano le funzioni di animatore dell'Osservatorio, di interfaccia verso l'esterno rappresentando gli interessi del territorio e dei soggetti locali e rendendo pubbliche le loro iniziative comuni.

*rafforzamento del ruolo del responsabile unico*

Un nuovo ruolo più efficace, assunto dal Protocollo di legalità, richiede di riaffermare l'azione di legalità promossa dal Protocollo intesa come un'azione complementare a quella istituzionale e non di ostacolo o addirittura alternativa ad essa. Se quindi al Protocollo non si può chiedere di risolvere i problemi di legalità di un territorio (come è giusto che sia perché ciò spetta a soggetti istituzionali preposti), dalla sua azione ci si può attendere che svolga anche una funzione di promozione della cultura della legalità nel territorio attraverso progetti didattici e culturali.

*promozione della cultura della legalità*

Il futuro dei Protocolli di legalità, comunque, rimarrà strettamente legato a quello della programmazione negoziata. Una programmazione questa, sempre più orientata verso un "approccio integrato" nel quale il tema dello sviluppo locale viene affrontato da diverse angolature, mediante il coinvolgimento di una pluralità di soggetti. In questo contesto la legalità diviene una priorità del territorio e le risorse per la sua attuazione dovrebbero far parte direttamente del pacchetto che dovrà essere gestito ed adeguatamente monitorato (secondo la proposta metodologica dei Piani Integrati Territoriali contenuta nel nuovo Quadro Comunitario di Sostegno per l'Obiettivo 1: 2000-2006). Questo nuova concezione della programmazione negoziata ci conduce a quello che rappresenta il problema del reperimento delle risorse finanziarie per l'affermazione della legalità. Le risorse finanziarie possono provenire essenzialmente da due fonti: i) lo stanziamento del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" che rappresenta un'ingente riserva di circa 2.000 mld. di lire attraverso il quale collegare il tema della sicurezza con quello dello sviluppo economico (si veda il Quadro 2. PON Sicurezza per lo sviluppo 2000-2006); ii) il

*l'approccio integrato della programmazione negoziata*

*le risorse finanziarie*

finanziamento dei Fondi strutturali qualora siano previsti nei Programmi Operativi Regionali per misure volte alla sensibilizzazione dei valori della legalità e della sicurezza e a specifiche attività formative. E' interessante segnalare che nell'ambito del progetto di regionalizzazione della programmazione negoziata potrebbero essere individuate anche altre risorse (ad esempio quelle di un eventuale finanziamento diretto da riportare in legge finanziaria).

I Protocolli di legalità, come dimostrano i risultati delineati in questa ricerca, rappresentano strumenti di concertazione finalizzati, all'aumento degli standard di legalità e sicurezza in un territorio. Purtroppo dalla fase di concertazione non si è ancora passati ad una fase di attuazione in relazione ad una serie di impegni assunti e di modelli di azione elaborati.

E' possibile pensare ad una serie di correttivi da introdurre che facilitino il passaggio tra le due fasi ispirate al principio della responsabilità, della fissazione di obiettivi, del monitoraggio periodico, del coordinamento delle esperienze. Tutto questo potrebbe essere facilitato dalla creazione di una speciale Authority, localizzata, ad esempio presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) con il preciso compito di sovrintendere a questa materia. In questo ambito il CNEL potrebbe coadiuvare la costituzione di una rete di Osservatori sulla legalità, secondo le modalità già indicate nel corso del seminario di Gerace (febbraio 2000) per assicurare aggiornamenti periodici e mettere a punto metodologie e strumenti, in modo tale da consentire la circolazione di buone prassi. In particolare, il CNEL si è proposto, in quella sede, da un lato come soggetto di supporto che accompagna la concertazione locale sul tema della legalità svolgendo un'opera di "tutoraggio" dei soggetti locali coinvolti, dall'altro come sede di un momento annuale di verifica per l'attività di monitoraggio su tutti i Patti (e i Contratti d'Area) interessati da un Protocollo di legalità, mettendo insieme tutti i Soggetti Responsabili e le parti sociali interessate. In quest'ottica, l'Osservatorio sulla legalità del CNEL potrebbe elaborare e proporre, d'intesa con il Ministero dell'Interno, una metodologia per il monitoraggio dei Protocolli di legalità.

*il ruolo del  
CNEL*

Sulla base delle evidenze riscontrate nella prima parte di questo Rapporto l'affermazione di un principio di responsabilità permetterebbe di evitare la genericità di "imputazione" rispetto a determinati ruoli e compiti. Si rende poi assolutamente necessaria la determinazione di obiettivi "quantitativamente" individuati, anche se nel campo della criminalità il "numero oscuro" (i reati cioè compiuti e non denunciati) spesso distorce le rilevazioni statistiche (a tale proposito si rimanda alla lettura del capitolo 5). Ma occorre pure costruire un'analisi costi e benefici che permetta di comprendere il rapporto tra risorse utilizzate nella lotta alla criminalità e risultati ottenuti provando a calcolare una "produttività", non per misurare impegni ma per stimarne la razionalità d'impiego.

*il monitoraggio  
dell'attività dei  
Protocolli di  
legalità*

Il principio di responsabilità e la determinazione di obiettivi devono accompagnarsi ad una continua e solerte attività di monitoraggio relativa ai contenuti, agli attori, alle finalità del Protocollo di legalità. Fino a quando la "democrazia" della sicurezza si ferma alle pratiche di concertazione e non pone in atto esercizi di controllo e trasparenza ci troviamo di fronte, possiamo dire, ad una democrazia incompiuta.

Appare auspicabile, infine, un coordinamento delle esperienze attraverso la creazione di reti di collegamento, forum, organismi

appositamente strutturati, in grado di arricchirsi reciprocamente attraverso la costituzione di circuiti di "scambio" delle informazioni creando preziosi effetti-imitazione.

Tutto quanto detto sembra trovare in una Authority la soluzione organizzativa più adatta come del resto accade nell'applicazione delle leggi anti-racket ed usura o per la confisca dei beni. Non si tratterebbe quindi di amministrare fondi quanto di assicurare i necessari impulsi all'ombrello del Protocollo di legalità che dovrebbe assicurare un maggior livello di protezione del territorio.

E' indubbio che il compito che si vuole assolvere attraverso l'introduzione dei Protocolli di legalità risulta difficile e complesso. Basti pensare al fatto che l'applicazione di un modello di sviluppo endogeno, come quello che si vuole proporre attraverso la programmazione negoziata, tende ad impattare con l'oggettiva difficoltà di escludere, da tale modello di sviluppo, gli stessi attori della criminalità organizzata locale, impedendogli di partecipare all'intervento di sviluppo (si veda il capitolo 7). Se a ciò si aggiunge, che in alcune aree del Mezzogiorno si riconosce alla criminalità organizzata il controllo del territorio, ciò implica già di per sé un fallimento dello Stato ed è assai poco probabile che gli interventi previsti dai Protocolli di legalità siano sufficienti -da soli- a far riacquisire il controllo di tali territori. In questo contesto sembrerebbe quindi che l'introduzione di accordi di sviluppo locale contenenti Protocolli di legalità risulterebbero essere delle semplici azioni simboliche in risposta ad una sollecitazione delle Amministrazioni centrali. Nella realtà, un'interpretazione dell'azione dei Protocolli di legalità di questo tipo, a nostro avviso, risulta estremamente riduttiva. Individuare le difficoltà segnalate non comporta l'implicito riconoscimento dell'impossibilità di risolverle bensì, evidenzia come l'impegno di affermare il principio della legalità in quei territori, possa essere portato avanti anche con uno strumento come quello del Protocollo di legalità (da qui la sua caratteristica di complementarità) e se si sceglie, quindi, di percorrere questa soluzione l'impegno da parte di tutti i soggetti deve essere totale per far sì che lo strumento sia dotato dei mezzi tali da consentirgli di essere efficiente ed efficace. Nel campo della legalità -così come in altri- non dovrebbero esserci più spazi per azioni simboliche perché inutili e perciò dannose.

*un nuovo  
impegno*

## **2. ANALISI COMPARATA DEI CONTENUTI DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ**

Molte delle aree di crisi interessate all'applicazione degli strumenti della programmazione negoziata sono interessate da una pervasiva presenza della criminalità organizzata.

Da questa considerazione e dalla consapevolezza che la presenza delle organizzazioni criminali costituisce un fattore critico nella definizione delle condizioni dello sviluppo economico locale, trova origine la scelta di accompagnare gli strumenti della programmazione negoziata con un impegno sul terreno della legalità.

Il Protocollo di legalità, sottoscritto nella gran parte dei Contratti d'area e dei patti territoriali, è lo strumento con cui si formalizza un impegno, condiviso da tutti i soggetti locali, ad attivare una serie di interventi al fine di conseguire un rafforzamento delle condizioni di sicurezza nel contesto di attuazione della programmazione negoziata.

I Protocolli di legalità presenti nei Contratti d'area e nei Patti territoriali finora sottoscritti, prevedono, in genere, una mirata sorveglianza degli stabilimenti industriali e dei cantieri di lavoro, l'istituzione di numeri telefonici verdi per la segnalazione di eventuali tentativi di estorsione, intimidazione e fenomeni di usura, l'intensificazione dell'attività investigativa allo scopo di contrastare potenziali infiltrazioni da parte di organizzazioni malavitose e l'intensificazione dell'attività di controllo sull'osservanza delle norme a tutela dei lavoratori.

L'opzione praticata con i Protocolli di legalità prevede, in sintonia con quanto accade per le intese e gli accordi che accompagnano gli strumenti della programmazione negoziata, il coinvolgimento di diversi soggetti che sottoscrivono un impegno comune per determinare nell'area le migliori condizioni di legalità per favorire lo sviluppo economico.

Generalmente, nel caso dell'intesa per la legalità, sono chiamate in causa, oltre alle parti sociali e alle amministrazioni locali, coinvolte nei diversi livelli territoriali, gli organi preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e, in primo luogo, le Prefetture, sede della sottoscrizione dei Protocolli.

Nella maggior parte dei casi aderiscono al protocollo anche le Forze dell'Ordine (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza) e gli altri organismi preposti al controllo e alla vigilanza in merito allo svolgimento delle attività produttive in condizioni di legalità e sicurezza come, ad esempio l'Ispettorato del lavoro, i Vigili del Fuoco, la Capitaneria di Porto.

Il Protocollo di legalità rappresenta, quindi, un'intesa tra una pluralità di soggetti diversi che concordano una serie di interventi prioritari in materia di ordine e sicurezza pubblica e, più in generale, delle linee di intervento per contrastare efficacemente l'influenza della criminalità organizzata sulle attività economiche, per determinare condizioni più favorevoli per l'affermazione della legalità nell'area interessata dagli interventi programmati.

## 2.1. I PROTOCOLLI DI LEGALITA' NEI CONTRATTI D'AREA

Al fine di conseguire gli obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza del territorio, la delibera CIPE (21 marzo 1997) prevede che ai Contratti d'area possano accompagnarsi, senza oneri a carico della finanza di contratto, specifici Protocolli di legalità stipulati con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Nel testo della delibera, laddove si indica il contenuto necessario che il Contratto d'area deve indicare, viene fatto riferimento ad un *eventuale* protocollo di legalità, firmato con la Prefettura locale, per garantire la sicurezza.

Dei quindici Contratti d'area attualmente operativi solo in tre casi non è stato sottoscritto un protocollo di legalità (**La Spezia, Terni-Narni-Spoleto e Airola-Benevento**), mentre in un caso (**Sulcis Iglesiente**) lo stesso testo si è definito "*protocollo d'intesa*" e in un'altra occasione (**Agrigento**) si è definito un accordo fra la Prefettura e le Amministrazioni locali interessate denominato "*Contratto di sicurezza*".

Il raffronto testuale dei Protocolli di legalità sottoscritti non evidenzia sostanziali scansioni nel contenuto, nell'articolazione degli scritti e nelle disposizioni previste nei documenti.

Ogni Protocollo, in altri termini, prefigura un impianto di interventi di cui si intravede una comune matrice ma che è anche frutto della realtà da cui è scaturito e rispetto alla quale dovrà intervenire. L'approfondimento più o meno marcato di alcune tematiche, sia nella premessa sia in sede di articolato, sembra riflettere la volontà di specificare - o meno - le linee di intervento e le conseguenti modalità di azione piuttosto che ipotesi tra loro diverse per contrastare la criminalità. Non ci sono pertanto percorsi differenziati per contrastare l'influenza della criminalità organizzata sullo sviluppo delle attività economiche nelle aree interessate ma, al più, diverse sensibilità nella determinazione, nella esplicitazione e nella qualificazione dell'insieme degli interventi previsti e concordati tra i soggetti sottoscrittori. In questo quadro l'unico elemento che nella lettura dei testi assume un certo rilievo come fattore di differenziazione risiede nella definizione dei compiti dell'Osservatorio, lo strumento di raccordo fra i diversi soggetti sottoscrittori.

Per quanto concerne la definizione delle finalità dell'Osservatorio vi sono alcuni protocolli in cui esse sono limitate al sovrintendere alla puntuale attuazione del protocollo stesse mentre, in altri casi, la finalità dell'Osservatorio si definisce nello scambio costante di informazioni e nella raccolta di dati che assumano interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali. Come è del tutto evidente si tratta di due diverse scritture che sottendono, sia pure partendo dall'analoga intuizione dell'esigenza di un migliore raccordo fra i diversi soggetti che operano nel territorio - almeno sulla carta - diverse prospettive di interazione tra gli stessi. Da un lato il compito di sovrintendere alla puntuale attuazione del protocollo dall'altro qualcosa di ben diverso che si qualifica nello scambio costante di informazioni e nella raccolta di dati che assumano interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali. Tale orientamento assume un riflesso immediato nella composizione dell'Osservatorio che, nei casi in cui si prevede uno scambio costante di informazioni, vede la rilevante presenza delle Forze dell'Ordine che,

invece, non rientrano fra i componenti laddove all'Osservatorio sono attribuite funzioni di controllo sull'attuazione del protocollo di legalità.

Nelle brevi note che seguono si cercherà di analizzare i testi con la maggiore estensione possibile, rimandando frequentemente alla lettera i protocolli sottoscritti, con l'intento di illustrarne i contenuti mettendo in rilievo costanti e variabili. Giova premettere che, in ambito di analisi comparata dei testi sottoscritti, non si è ritenuto conveniente addentrarsi nel merito della valutazione degli stessi ritenendo prioritario offrire un quadro completo e articolato degli scritti in esame. Le considerazioni relative alla valutazione dei contenuti saranno, invece, parte integrante e qualificante delle note di commento alle diverse esperienze territoriali che costituiscono l'oggetto di questa ricerca (Cap. 3).

Nella generalità dei casi il protocollo di legalità è un breve testo che si compone di una premessa e di alcuni articoli che, a seconda della scrittura adottata, possono essere due, tre o al più quattro. Fin dalla lettura delle note poste in premessa al breve testo del protocollo, emergono diverse accentuazioni che, si esplicitano secondo due "modelli" che in larga parte orientano l'insieme dei testi in esame.

Un primo *clichet* si incontra nelle premesse relative ai protocolli di legalità contenuti nei Contratti d'area di **Ottana, Crotone, Sassari-Alghero-Porto Torres, Sulcis Iglesiente**.

Lo schema della premessa si ripete praticamente identico:

*"Premesso che in questa provincia è in fase di attuazione lo strumento di programmazione negoziata denominato "Contratto d'area", introdotto dalla legge 28.12.1988 e disciplinato dalla direttiva C.I.P.E. del 21.3.1997;*

*LETTO il punto 3.6 della predetta direttiva avente ad oggetto il "Contenuto del Contratto d'area", che, tra l'altro prevede al fine di conseguire gli obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza ai Contratti d'area potranno accompagnarsi, senza oneri a carico della finanza di contratto, specifici protocolli d'intesa stipulati con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"*

*"CONSIDERATO che le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali firmatarie, hanno interessato questa Prefettura, richiedendo la stipula del protocollo d'intesa di cui sopra;*

*TENUTO CONTO degli approfondimenti svolti e delle conclusioni raggiunte nella riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica....;*

*RITENUTO che per assicurare la piena attuazione del Contratto d'area si rende necessario predisporre una serie di specifiche iniziative in materia di ordine e sicurezza pubblica, tali da dare alle imprese idonee garanzie per la tutela degli investimenti effettuati nel territorio di questa provincia;*

*RITENUTO, altresì, che le predette iniziative dovranno, comunque, accompagnarsi ad ogni altra misura tendente a rafforzare condizioni di legalità, creando opportune sinergie e forme di collaborazione e confronto tra i soggetti coinvolti nell'attuazione del Contratto d'area;*

*Tutto ciò premesso, tra i presenti si conviene e si stipula il seguente protocollo...."*

Il secondo "modello" di redazione delle note in premessa presenta, in aggiunta alle considerazioni sopra elencate, una serie di osservazioni che associano alla denuncia di gravi situazioni di crisi occupazionale la prospettiva di degrado del tessuto sociale e i rischi della insorgenza di attività illegali.

I sottoscrittori rendendo esplicito il nesso crisi economica-degrado del tessuto sociale-rischio criminalità, ribadiscono la ferma volontà delle parti

firmatarie di dare corso ad ogni azione positiva per accelerare la ripresa economica dell'area.

Tale formulazione è presente, con diverse accentuazioni, nei testi dei Contratti d'area di **Potenza, Torrese-Stabiese, Gela, Manfredonia, Messina, Gioia Tauro e Molise Interno**;

In quest'ultimo caso, ad esempio, si osserva che

*"l'area del Molise centrale si configurà come area di crisi occupazionale ed industriale in relazione alla fase recessiva che attualmente investe i principali settori dell'area in particolare il comparto agro-industriale ed edilizio (...) che il tasso di disoccupazione nell'area ha raggiunto negli ultimi anni livelli di circa il 20% (...) che in tale contesto la crisi della Società Agricola molisana di Bojano comporta ulteriori negative ripercussioni sull'intera economia dell'area".*

Analoghe considerazioni sullo stato di crisi dell'area interessata, a cui però si aggiungono osservazioni sui rischi o sul manifestarsi del degrado del tessuto sociale e, conseguentemente sulle possibilità - o sulla realtà di una espansione delle attività illegali - corredano la "premessa" dei diversi protocolli.

Nel caso di **Manfredonia**, ad esempio:

*"... in seguito alla progressiva cessazione dell'attività produttiva dello stabilimento Enichem l'area di Manfredonia è stata dichiarata area di crisi e che, nell'area medesima si è venuto a determinare un depauperamento delle molteplici attività indotte che, coincidente con una grave situazione di crisi dell'area e di tutta la provincia, ha prodotto un degrado del tessuto sociale, con il rischio di espansione delle attività illegali, anche organizzate".*

Ma anche, analogamente, nel protocollo di legalità del **Torrese-Stabiese**:

*"nell'area medesima si è assistito, in questi ultimi anni, ad un continuo e diffuso processo di deindustrializzazione, che, innestandosi su una più generale situazione di crisi economica, ha favorito un degrado del tessuto sociale che rischia di alimentare il proliferare della delinquenza comune ed organizzata";*

o in quelli di **Potenza** e di **Gela** dove, nel primo caso:

*"nelle aree industriali della provincia (...) si è venuto a determinare un depauperamento di molteplici attività indotte, coincidente con una grave situazione di crisi occupazionale dell'area e di tutta la Provincia che potrebbe produrre un degrado del tessuto sociale, con possibili rischi di insorgenza di attività illegali",*

che, invece, nel secondo caso:

*" (...) ha prodotto un degrado del tessuto sociale, con il rischio di espansione delle attività illegali, anche organizzate",*

Pur con una diversa articolazione del testo, anche nel Protocollo di **Messina**, non manca il riferimento alle condizioni di crisi presenti nell'area:

*" (...) interessata da un grave declino industriale causato anche dalla progressiva decomposizione di quei poli dell'industria manifatturiera locale che avevano raggiunto una certa rilevanza dimensionale",*

e di **Gioia Tauro** in cui si fa cenno alla

*"gravità e il carattere strutturale della crisi dell'area".*

Nei testi in esame alla denuncia delle condizioni di crisi dell'area e, in molti casi, del rischio di un ulteriore degrado del tessuto sociale e, conseguentemente, dell'espansione di attività illegali si associano considerazioni che legano saldamente le possibilità dello sviluppo economico al determinarsi di un clima sociale favorevole e di condizioni ambientali "sicure".

Nei protocolli di **Gela, Manfredonia, Potenza, Torrese Stabiese, Gioia Tauro, Molise Interno** e, con diverse sfumature, di **Messina**, si afferma che:

*"(...) il buon esito delle azioni previste nel Contratto d'area è subordinato alla necessità di assicurare nell'area di riferimento un clima sociale favorevole e condizioni ambientali "sicure", attraverso misure in tema di sicurezza e ordine pubblico, idonee ad assicurare un più intenso controllo del territorio e rafforzare le condizioni di legalità"*

a ciò si aggiunge che

*"lo sviluppo economico e sociale (...) non debba subire ostacoli e condizionamenti da diseconomie ambientali tendenti ad impedire il normale svolgimento delle attività imprenditoriali".*

Tutto questo tenuto conto che

*"le istituzioni locali, le associazioni imprenditoriali, le diverse forze sociali (...) hanno costantemente rappresentato l'esigenza di una più incisiva azione a tutela della sicurezza, richiedendo controlli mirati alla prevenzione e repressione di ogni tentativo di attività illegale, anche organizzata, nel mercato del lavoro, nella fase di aggiudicazione degli appalti, nel controllo degli investimenti e nello svolgimento del lavoro presso i cantieri nonché nell'espletarsi delle attività produttive".*

Una denuncia esplicita del manifestarsi di "episodi delinquenziali" nell'area interessata dal contratto si ha solo nel caso di **Agrigento** dove il **"Contratto di sicurezza"** (che peraltro assume tratti ben diversi dai Protocolli di legalità in esame che saranno oggetto di considerazione in questo paragrafo) definisce in premessa la sicurezza come:

*"un diritto primario dei cittadini ed una componente indispensabile della qualità della vita che va garantita dalla pervicace aggressione della criminalità organizzata e dalla microcriminalità presenti nel territorio"*

osservando che

*"la Provincia di Agrigento è interessata da episodi delinquenziali -atti incendiari, intimidazioni, etc- in particolare in danno di attività commerciali, artigiane e industriali, ascrivibili al fenomeno estorsivo, quale esecrabile espressione di una criminalità organizzata e mafiosa che mira prepotentemente al controllo delle attività economico-produttive ed attraverso questo al più complessivo controllo del territorio"*

e che

*"occorre incentivare la collaborazione delle vittime con le forze di polizia per la individuazione dei responsabili nell'ottica di una comune mobilitazione contro ogni forma di violenza criminale, presupposto essenziale per la crescita di una coscienza democratica indispensabile per promuovere un sano sviluppo del territorio".*

A tale denuncia, nel Contratto di sicurezza stipulato nell'ambito del Contratto d'area di Agrigento si aggiunge l'esplicita considerazione

*"che il contesto locale, caratterizzato da una situazione economica di forte marginalità con pesanti ricadute sui livelli occupazionali, ove non si ponga mano all'attuazione di strategie complessive di rilancio dei cicli produttivi, costituisce l'humus ideale per il consolidarsi della presenza malavitosa ed il reclutamento di nuovi adepti da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso".*

Il "Contratto di sicurezza" stipulato fra la prefettura di Agrigento e le Amministrazioni Comunali interessate dal Contratto d'area si discosta nettamente dalla serie dei testi in esame, sia per il carattere di accordo fra amministrazioni che per le considerazioni e l'articolato del testo e pertanto sarà considerato in un'apposita nota.

In sostanza quasi tutti i protocolli in esame esplicitano **nell'articolo 1** le iniziative che i sottoscrittori intendono adottare al fine di assicurare adeguate

condizioni di sicurezza. Si tratta, con tutta evidenza, di una delle parti centrali dell'intesa, poiché nell'ambito di questo articolo si enunciano tutti gli interventi di contrasto della criminalità e di costruzione di percorsi di sviluppo economico all'insegna della legalità. E' in questa parte che sostanzialmente viene individuato il "cosa fare", ovvero gli interventi che i sottoscrittori hanno concordato e auspicano che trovino applicazione nell'ambito del protocollo di legalità.

La formulazione che introduce l'articolo 1 è sostanzialmente composta, come già abbiamo osservato relativamente alle brevi note in premessa al testo dell'intesa, secondo due formulazioni tipo.

Nei testi di **Crotone, Sassari-Alghero-Porto Torres, Sulcis Iglesiente, Messina e Ottana**, si legge che:

*"Al fine di assicurare adeguate condizioni di sicurezza, nel contesto di attuazione del Contratto d'area, è prevista l'adozione delle iniziative sotto specificate: ..."*

mentre i Protocolli di legalità di **Potenza, Torrese Stabiese, Gela, Manfredonia, Molise Interno e Gioia Tauro** sono introdotti dalla dicitura:

*"Il presente Protocollo d'Intesa ha per oggetto, nel quadro complessivo delle iniziative tese al recupero e alla reindustrializzazione dell'area (...), la definizione di interventi in materia di ordine e sicurezza su tale territorio; tali interventi, nel contesto di un più efficace coordinamento delle attività, si concretizzano, come di seguito specificato: ..."*

Gli interventi previsti nei protocolli in esame rispondono in buona sostanza all'esigenza comune esplicitata nella premessa e pertanto sono, in larga parte comuni fra le diverse esperienze qui considerate. Tuttavia, sia pure in un contesto in cui la gran parte degli interventi previsti sono gli stessi, spesso indicati con la medesima formulazione, non mancano accentuazioni e per alcuni aspetti anche talune differenziazioni non prive di rilievo. La stessa sequenza con cui sono elencati gli interventi sembra suggerire una sorte di priorità nella esplicitazione del "da farsi".

Al primo posto, in tutti i casi in esame con la sola eccezione del protocollo di **Gioia Tauro** e di **Sassari**, figurano gli interventi tesi a migliorare la sorveglianza degli stabilimenti industriali, dei cantieri di lavoro e, più in generale, del territorio. Anche in questo caso la formulazione è sostanzialmente analoga e prevede:

*"la sorveglianza degli stabilimenti industriali e dei cantieri di lavoro mediante l'impiego di apparati di radioallarme collegati con le sale operative provinciali delle forze di polizia",*

con un riferimento alla necessità di tali interventi nel contesto di un

*"capillare controllo del territorio"*

nei casi di **Potenza, Gela, Manfredonia, Molise Interno e Messina**.

Nelle intese sottoscritte nel **Sulcis Iglesiente**, a **Crotone** e **Ottana** vengono indicate anche le competenze per quanto attiene alle spese di installazione, a carico delle società di promozione industriale, nei primi due casi, o del Progetto "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia". La responsabilità dei costi di funzionamento, in tutti i casi, vengono attribuite a carico dei privati.

Nel protocollo di legalità siglato a **Gioia Tauro** in testa alla elencazione degli interventi previsti vi è un esplicito:

*"impegno della Prefettura, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, teso a sviluppare sulle aziende rientranti nel Patto un incisivo ed intenso controllo sulle attività d'impresa avvalendosi*

*del necessario ausilio delle Forze dell'Ordine onde evitare che imprese contigue alle cosche mafiose possano alterare le regole della libera concorrenza e di uno sviluppo sano ed ordinato dell'economia locale e corrispettivo impegno delle imprese a sottoporsi a verifiche e controlli".*

Nel testo in esame, tuttavia, tale

*"intenso controllo del territorio ed attività preventive per la sorveglianza dei cantieri di lavoro e degli opifici industriali; al fine di prevenire azioni in danno all'impresa, quali danneggiamenti, estorsioni, usura, ecc."*

segue immediatamente l'impegno sul fronte del controllo sulle attività d'impresa.

Questa preoccupazione, del resto, è presente in tutti i protocolli sia nei termini di una

*"intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e degli appalti, al fine di contrastare eventuali fenomeni di infiltrazioni e condizionamenti da parte della criminalità organizzata nonché possibili forme di copertura degli investimenti realizzati attraverso l'impiego di denaro illecito..."*

nel caso di **Potenza, Messina, Molise Interno, Manfredonia, Gela, Torrese Stabiese**, o di

*"verifica sulle aziende, in particolare di nuova costituzione, onde evitare potenziali infiltrazioni da parte di organizzazioni malavitose"*

per quanto riguarda: **Crotone, Sulcis Iglesiente, Ottana, Sassari-Alghero-Porto Torres**.

Nel testo sottoscritto presso la prefettura di **Sassari**, fra gli interventi previsti, figura al primo posto

*"l'istituzione -qualora ritenuto necessario- di un numero verde per consentire la segnalazione di eventuali tentativi di estorsione o di intimidazione nonché fenomeni di usura posti in essere ai danni delle imprese..."*

L'istituzione di linee telefoniche, del resto, appare come una costante in tutti i Protocolli di legalità con l'unica eccezione di quello di **Gioia Tauro**. In alcuni testi (**Ottana, Messina e Gela**) viene indicata la ripartizione delle spese di installazione, a carico a seconda dei casi del Progetto *"Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia"*, della società di promozione industriale e degli organi di Polizia.

In alcune aree in esame all'incremento delle attività di controllo coordinato del territorio si associa, in ragione della collocazione costiera delle stesse, un impegno alla

*"intensificazione dell'attività doganale per il controllo dei traffici marittimi".*

E' questo il caso dei Protocolli di legalità di **Crotone, Manfredonia, Torrese Stabiese** e di **Gela**, dove, oltre al regolare svolgimento delle operazioni marittime, l'intensificazione dell'attività doganale e della polizia di frontiera ha, inoltre, l'obiettivo di

*"contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina".*

Il potenziamento di uomini e mezzi delle strutture in dotazione alle Forze dell'Ordine, spesso complemento necessario all'attivazione di migliori forme di controllo del territorio, viene considerato tra gli interventi previsti dall'articolo 1 dei Protocolli di legalità di **Gioia Tauro, Molise Interno** e in quelli di **Manfredonia** e **Potenza** dove, allo stesso passo, si prevede anche il

*"potenziamento in uomini e mezzi delle strutture della Direzione Provinciale del Lavoro, con attivazione di risorse finanziarie ordinarie e straordinarie".*

Nel protocollo di legalità sottoscritto nell'ambito del Contratto d'area di **Torrese Stabiese**, si manifesta l'esigenza dello sviluppo

*"con la collaborazione delle Amministrazioni locali, di ogni ulteriore mezzo per conseguire il migliore assetto logistico delle forze di polizia".*

L'impulso all'attività di controllo sui diversi aspetti del mercato del lavoro costituisce, accanto alle altre attività di controllo del territorio e della legalità, un elemento qualificante presente in tutti i Protocolli di legalità, con la sola eccezione di quello di **Messina**.

La formulazione adottata nella maggioranza dei casi prevede:

*"l'intensificazione dell'attività di controllo sull'osservanza della normativa posta a tutela dei lavoratori, con particolare riferimento agli aspetti dell'avviamento al lavoro, nonché dell'igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro".*

Tale dicitura, tuttavia, conosce alcune significative variabili rafforzative nei casi di **Torrese Stabiese**, **Molise Interno** e **Manfredonia** ove si manifesta oltre all'esigenza

*"di un forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro"*

la necessità

*"di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro, da esercitarsi da parte degli organismi competenti nonché periodicamente dall'apposita task-force costituita presso la Prefettura (...) per contrastare ogni forma di illegalità nell'ambito del mercato del lavoro".*

A queste proposizioni nel protocollo di legalità di **Potenza** nel passo attraverso il quale si definisce l'esigenza di maggiore controllo del mercato del lavoro e migliore tutela dei lavoratori si aggiunge la considerazione dell' *"impatto ambientale"* delle attività produttive previste tra gli interventi di reindustrializzazione.

Nel protocollo di legalità sottoscritto nell'ambito del Contratto d'area di **Torrese Stabiese** il ruolo delle Amministrazioni locali viene valorizzato anche attraverso la collaborazione

*"alla promozione, da parte delle associazioni di categoria, di sportelli per la rapida definizione di tutte le pratiche inerenti al processo di reindustrializzazione".*

I quattro punti sopra considerati, sia pure con tutte le diverse accentuazioni e le integrazioni evidenziate, costituiscono la parte comune degli interventi previsti dai Protocolli di legalità in esame e riassumono per intero **l'articolo 1** dei testi sottoscritti nell'ambito dei Contratti d'area di **Crotone**, **Sulcis Iglesiente**, **Sassari-Alghero-Porto Torres** e **Ottana**.

Negli altri casi, con l'eccezione del testo di **Torrese Stabiese**, oltre a quanto già commentato si prevedono nello stesso articolo 1, taluni interventi rivolti alla società civile delle aree interessate dall'intesa. In particolare i protocolli contengono l'intendimento di svolgere

*"attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica (della legalità) delle popolazioni interessate".*

Nei testi di **Gela** e **Messina** lo stesso intendimento, riportato in testa alle

iniziative previste **all'articolo 2**, viene esplicitato con una formulazione più ampia ed ambiziosa che prevede che

*"tutte le parti si obbligano a svolgere attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione dei soggetti interessati, dei cittadini in genere e del mondo della scuola verso le tematiche poste a riferimento del presente documento, in modo da innescare nella società un processo culturale di accrescimento dei valori basati sul rispetto della legalità e sul senso delle istituzioni".*

I Protocolli di legalità di **Manfredonia, Potenza, Torrese Stabiese e Molise Interno** completano la parte degli interventi previsti all'articolo 1 con un impegno

*"allo scopo di prevenire fenomeni di usura (...) nell'ambito delle rispettive competenze, per individuare strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito delle imprese ed altre possibili iniziative"*

che, nel caso di **Gioia Tauro** si estende

*"per istituire fondi di solidarietà antiracket (...) e a tutte le altre eventuali iniziative che si renderanno indispensabili a sostenere le imprese".*

Nei testi siglati nell'ambito del Contratto d'area di **Gela e Messina nell'articolo 2** viene fatto esplicito riferimento all'obbligo per le parti interessate

*"ad assicurare il rispetto delle norme di legge e regolamenti vigenti verificando che il conseguimento dei benefici economici richiesti da parte dei soggetti interessati avvenga con l'osservanza delle procedure previste per il settore e/o categoria di appartenenza, in modo che le risorse finanziarie disponibili possano essere erogate effettivamente in favore degli aventi diritto"*

e, nel solo caso di **Messina**

*"allo scopo di prevenire fenomeni collegati alle estorsioni, le associazioni imprenditoriali, i soggetti di promozione industriale e gli organismi firmatari, d'intesa con le associazioni antiracket si impegnano ad attivarsi a stimolare ogni forma di collaborazione con le Forze dell'Ordine per individuare metodologie di contrasto più adeguate al fenomeno".*

Nella gran parte dei Protocolli di legalità sottoscritti nell'ambito dei Contratti d'area **l'articolo 2** costituisce il luogo in cui si definisce lo strumento dell'**Osservatorio**, indicandone le finalità, i componenti e, in taluni casi anche la modalità di convocazione e la cadenza delle riunioni. Le formulazioni adottate, anche in questo caso, sono sostanzialmente di due tipi e rispondono a diverse accentuazioni nella considerazione delle finalità dell'Osservatorio, da un lato lo scambio di informazioni e la raccolta di dati utili per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali e dall'altro la verifica della puntuale attuazione del Protocollo di legalità.

Nei testi di **Messina, Crotone, Ottana, Sassari-Alghero-Porto Torres, Sulcis Iglesiente** si definisce il ruolo dell'Osservatorio

*"Al fine di consentire lo scambio costante di informazioni e alla raccolta dei dati, che assumano comunque interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali".*

Diversamente, nei Protocolli sottoscritti a **Potenza, Manfredonia, Gela, Torrese Stabiese, Gioia Tauro e Molise Interno** viene accentuata la seconda accezione e

*"Fermo restando le competenze istituzionali dei diversi organi, al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del presente Protocollo d'Intesa, viene costituito un Osservatorio..."*

Se in tutti i casi l'Osservatorio è presieduto dal Prefetto, la composizione dello stesso risulta talvolta diversificata. In particolare, nei testi dei Protocolli di legalità in cui le finalità dell'Osservatorio sono definite nella verifica della

puntuale attuazione dell'intesa, esso è composto dai rappresentanti delle Amministrazioni interessate (regionali, provinciali e locali), dalle Associazioni Imprenditoriali, dalle Organizzazioni Sindacali e dalle Società di promozione industriale operanti nell'area.

Laddove la finalità dell'osservatorio viene definita nello scambio costante di informazioni e nella raccolta dei dati che assumano interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali, con la sola eccezione del testo di **Gioia Tauro**, alle forze sociali si aggiunge la presenza delle Forze dell'Ordine ed, in particolare, vengono indicati come componenti dell'Osservatorio il Questore, il Comandante provinciale dei CC, il Comandante del Gruppo G.d.F.

In questi casi risulta decisamente meno rilevante la presenza delle amministrazioni locali, assenti nel protocollo di **Crotone**, rappresentate dal Presidente della Amministrazione Provinciale a **Ottana**, presenti come singole amministrazioni comunali interessate, nei casi di **Messina**, **Sassari-Alghero-Porto Torres** e, solo nel caso del **Sulcis Iglesiente**, rappresentate con diversi livelli amministrativi che, oltre ai comuni interessati, investono le Comunità Montane e il Presidente dell'Amministrazione Provinciale.

Nel testo di **Messina** tra i componenti dell'Osservatorio vengono indicati anche le Associazioni antiracket e il Direttore dell'Ispettorato e dell'Ufficio Provinciale del Lavoro che è parte dell'Osservatorio anche nel caso di **Gioia Tauro**.

La cadenza periodica delle riunioni dell'Osservatorio viene indicata solo in quattro protocolli che rientrano nel novero di quelli che attribuiscono allo stesso una funzione di luogo di scambio costante di informazioni e raccolta di dati che assumano interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali. E' il caso, in particolare, dei Contratti d'area di **Crotone** e **Messina**, in cui viene fissata una cadenza mensile delle riunioni, e di quelli di **Ottana** e del **Sulcis Iglesiente** in cui alla definizione di una cadenza trimestrale delle riunioni si accompagna la possibilità di ulteriori convocazioni

*"eventualmente su richiesta di uno dei componenti".*

L'articolo 3 e, in alcuni casi l'articolo 4, dei Protocolli di legalità sottoscritti negli 11 Contratti d'area si sviluppano, come già i precedenti, secondo due modalità in cui rientrano sostanzialmente tutti i testi in esame.

In alcuni Protocolli di legalità, e segnatamente nelle intese di **Crotone**, **Messina**, **Ottana** l'ultimo articolo si limita a considerare che

*"Il presente accordo potrà essere integrato con ulteriori iniziative finanziabili con i fondi messi a disposizione dal "Progetto Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" in fase di elaborazione presso il Ministero dell'Interno"*

oppure, come nel caso di **Sassari-Alghero-Porto Torres**,

*"...con ulteriori iniziative proposte dalle parti interessate o da altri soggetti istituzionalmente preposti a garantire il rispetto della legalità nei suoi molteplici aspetti".*

Nell'intesa siglata nell'ambito del Contratto d'area del **Sulcis Iglesiente** si conviene che

*"Il presente protocollo potrebbe trovare soluzioni finanziarie per l'aggiornamento tecnologico del sistema della sicurezza pubblica nell'ambito della programmazione, in corso di elaborazione presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e di valutazione presso il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, relativa all'utilizzo dei Fondi Strutturali per il periodo*

2000-2006, qualora approvata dai competenti Organismi dell'Unione Europea".

In tutti gli altri casi, invece, negli ultimi due articoli si riafferma che

*"Il presente protocollo d'intesa avrà efficacia fino a quando l'Osservatorio di cui all'art.2 lo riterrà necessario" (Art.3)*

e che

*"Il presente protocollo d'intesa potrà essere esteso ad altri Comuni del comprensorio, nonché ad altre organizzazioni rappresentative, in relazione ai diversi momenti dell'attuazione delle iniziative di cui agli accordi programmatici/iniziative industriali". (Art.4)*

Un ultimo aspetto che merita considerazione nell'analisi comparata dei testi degli 11 Protocolli di legalità sottoscritti nell'ambito dei Contratti d'area è rappresentato dalla data di sottoscrizione. L'arco temporale è abbastanza ristretto poiché, se si escludono i due primi Protocolli di legalità sottoscritti nel settembre 1997 a **Manfredonia** e nel dicembre dello stesso anno a **Crotone**, tutti gli altri si collocano fra la primavera e l'inverno del 1998, con la sola eccezione del Contratto d'area di **Potenza**, siglato nel giugno del 1999.

#### 2.1.1. Il caso del "Contratto di sicurezza" nel Contratto d'area di Agrigento

Il "Contratto di sicurezza" sottoscritto nell'ambito del Contratto d'area di **Agrigento** dal Prefetto e dai sindaci dei Comuni interessati costituisce un'esperienza "eccentrica" rispetto all'insieme delle intese che hanno in oggetto la legalità fin qui sottoscritte.

La diversità dell'esperienza del Contratto d'area di Agrigento risiede nel carattere di accordo fra amministrazioni di cui sono rese esplicite le caratteristiche nella premessa che sottende due soli interlocutori istituzionali:

*"PRESO ATTO che la competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica appartiene allo Stato, che la esercita in termini generali attraverso il Prefetto, quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, mentre è compito dell'Amministrazione comunale rappresentare le istanze di sicurezza della collettività che vive nel proprio territorio"*

La mancanza degli altri soggetti, che nella generalità dei casi hanno sottoscritto i Protocolli di legalità non è l'unica dissonanza presente nell'esperienza del Contratto d'area di Agrigento la cui sperimentazione è fissata in due anni.

Nella premessa, dopo la denuncia degli episodi delinquenziali che hanno interessato la Provincia di Agrigento e alle considerazioni sul contesto locale precedentemente ricordate, viene affermato l'intento di

*"incentivare la collaborazione delle vittime con le forze di polizia per la individuazione dei responsabili nell'ottica di una comune mobilitazione contro ogni forma di violenza criminale, presupposto essenziale per la crescita di una coscienza democratica indispensabile per promuovere lo sviluppo del territorio; che in ragione di ciò si pone l'esigenza di perseguire con ancora più forte determinazione la collaudata esperienza di piena collaborazione tra le Amministrazioni Comunali e la Prefettura, onde sperimentare nuovi modelli di sinergico governo della sicurezza del territorio al fine di offrire ogni garanzia al cittadino e nel contempo assicurare adeguati livelli di sicurezza per il libero dispiegarsi delle attività economiche".*

Il Contratto di sicurezza in esame si riduce ad insieme di impegni tra i contraenti. I Sindaci si impegnano a presentare periodicamente il consuntivo delle iniziative attuate in tema di sicurezza, informando la Prefettura dell'avvio di

piani commerciali e per l'insediamento di attività produttive

*"al fine di delineare, in un "tavolo di concertazione" allargato ai rappresentanti delle parti sociali e delle categorie produttive, le linee generali di azione per il contrasto ed eventuali aggressioni della criminalità".*

I Sindaci si impegnano altresì a rafforzare la

*"disponibilità del Corpo di Polizia Municipale a collaborare con le Forze dell'Ordine nei servizi da svolgere per il controllo del territorio (...) fornire alla Prefettura tutte le informazioni amministrative (...) in ordine alle vicende autorizzative e transattive degli esercizi pubblici e commerciali (...) ad istituire linee telefoniche dedicate (...) per la segnalazione anonima di atti di intimidazione indirizzati contro le attività produttive e imprenditoriali".*

Il Prefetto si impegna a

*"garantire (...) la partecipazione dei Sindaci alle sedute del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica"*

in occasione delle quali vengano trattate questioni relative all'ordine e alla sicurezza nei comuni che hanno sottoscritto il contratto e a

*"concordare periodicamente con i Sindaci il concorso della Polizia Municipale nell'attività coordinate di controllo del territorio esercitata dalle Forze dell'Ordine nell'ottica di una mirata azione antiracket (...) concordare con i Sindaci strategie di intervento mirate a fronteggiare il lavoro nero (...) promuovere, d'intesa con i Sindaci, incontri periodici con i Presidenti dei Consigli Comunali ed i Capigruppo Consiliari per uno scambio di informazioni e valutazioni sulla situazione dell'ordine pubblico (...) concordare iniziative di formazione comune delle Forze dell'Ordine e della Polizia Municipale in tema di governo della sicurezza (...) realizzare di concerto con le Amministrazioni Comunali iniziative pubbliche mirate a diffondere nella realtà locale la cultura della legalità e del rifiuto della violenza criminale".*

### 2.1.2. I Contratti d'area dove non è stato sottoscritto il protocollo di legalità

Il Protocollo di legalità non è stato sottoscritto nell'ambito degli accordi che corredano i Contratti d'area che interessano **La Spezia, Terni-Narni-Spoleto e Airola-Benevento**.

Nei casi di **La Spezia** e di **Terni-Narni-Spoleto** all'origine della scelta di non sottoscrivere l'eventuale protocollo di legalità vi è la considerazione, da parte dei promotori del Contratto d'area, che nel territorio interessato non si rilevano particolari problemi per la legalità in rapporto allo sviluppo delle attività economiche. In queste aree la scelta di non sottoscrivere il Protocollo è stata unanimemente condivisa dai promotori del Contratto d'area, le organizzazioni sindacali e gli imprenditori.

Nel caso di **Airola-Benevento** la scelta di non sottoscrivere un Protocollo deriva da contrastanti valutazioni fra le diverse organizzazioni sindacali in merito all'opportunità, o meno, di formalizzare un impegno sui temi della legalità. Mentre da una parte, pur senza opporre rifiuti pregiudiziali, si considera inutile nel contesto locale tale intesa, altri osservano che la Valle Caudina, in cui si dovrebbero localizzare alcuni insediamenti, è contigua con aree del Casertano e con la stessa provincia di Napoli, interessate da una consolidata presenza delle organizzazioni criminali.

## 2.2. I PROTOCOLLI DI LEGALITÀ NEI PATTI TERRITORIALI

Per quanto riguarda i Protocolli di legalità presenti nei Patti territoriali considereremo solamente i Protocolli delle tre aree oggetto dell'analisi di questo rapporto: **Brindisi, Palermo e Agro-Nocerino-Sarnese**.

Nell'ambito della definizione del Patto territoriale dopo la elencazione dei contenuti necessari che devono essere indicati vi è un riferimento a *"eventuali specifici protocolli di intesa stipulati con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al fine di conseguire gli obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza"*

In questo ambito trova pertanto una collocazione il Protocollo di legalità la cui presenza è pertanto, come pure per i Contratti d'area *"eventuale"*. Tuttavia nelle tre aree soggette ad un Patto territoriale interessate da questa indagine, come del resto nella maggior parte dei casi, sono stati stipulati dei protocolli che hanno in oggetto la legalità. I testi dei tre Protocolli di legalità sottoscritti nell'ambito dei patti territoriali di Brindisi, Palermo e Agro-Nocerino-Sarnese non sono, come nel caso dei Contratti d'area, immediatamente riconducibili ad un modello di documento che sostanzialmente si ripete, sia pure con alcune scansioni significative. Si tratta, pertanto, di tre testi diversi fra loro e non solo per la diversa accentuazione di differenti aspetti in sede di stesura del protocollo.

Il testo del Protocollo di legalità approvato nell'ambito del Patto territoriale di **Brindisi**, delineato con la *"vecchia procedura"* e siglato il 9 febbraio 1998, è in larga parte analogo al modello di documento redatto per la gran parte dei Contratti d'area di cui riprende anche le formulazioni adottate nella *"premessa"*.

Nell' **art. 1**, ovvero laddove sono generalmente indicati -nei Protocolli dei Contratti d'area- gli interventi previsti in materia di ordine e sicurezza pubblica vengono individuati, anche in questo Protocollo, gli interventi possibili e concordati in materia di ordine e sicurezza pubblica.

In particolare

*"tali interventi, che potranno meglio essere sviluppati ed arricchiti nel tempo, via via che dalla fase ancora progettuale si passerà a quella esecutiva, si concretizzeranno come di seguito specificato:*

*capillare controllo del territorio, nel contesto del quale dovrà essere effettuata una mirata sorveglianza dei cantieri di lavoro e degli opifici industriali, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici, al fine di troncare eventuali tentativi di estorsione o, comunque, di ogni altra attività illecita o di disturbo;*

*allo scopo di rendere più efficace l'azione di controllo occorrerà che da parte delle imprese sia assicurato anche il ricorso a forme di vigilanza privata e sia, nel contempo, provveduto ad attivare impianti idonei a garantire una adeguata illuminazione nelle ore serali e notturne delle aree da vigilare;*

*istituzione di linee telefoniche "privilegiate" per consentire l'immediata segnalazione di atti intimidatori tendenti ad ostacolare il regolare svolgimento delle attività dei cantieri e produttive in genere;*

*intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti, allo scopo di contrastare eventuali infiltrazioni criminali nell'ambito degli stessi;*

*forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene sicurezza sul lavoro, di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro, da esercitarsi da parte degli organismi competenti;*

*attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione delle popolazioni interessate alla problematica;*

*allo scopo di prevenire fenomeni di usura, le associazioni datoriali, i soggetti di promozione industriale e gli organismi firmatari del presente protocollo d'intesa si attiveranno, nell'ambito delle rispettive competenze, per individuare strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito delle imprese ed altre eventuali possibili iniziative".*

Anche in questo caso, come già nei testi relativi ai Contratti d'area, nell'**art.2**

*"Ferre restando le competenze istituzionali dei diversi organi, al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un Osservatorio, presieduto dal Prefetto di Brindisi, composto dai rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale, del Comune di Brindisi, delle Associazioni imprenditoriali e dalle Organizzazioni sindacali".*

Il protocollo in esame non contiene, a differenza di quanto di norma previsto negli art. 3 e 4 dei testi siglati nei Contratti d'area, indicazioni in merito alla frequenza delle riunioni dell'Osservatorio né indicazioni in merito alla possibile estensione del protocollo ad altri soggetti.

Il caso del protocollo di legalità sottoscritto nell'ambito del Patto territoriale di **Brindisi** è assolutamente emblematico della "forbice" tra la lista degli interventi "possibili e concordati in materia di ordine e sicurezza pubblica" e la mancata definizione di percorsi, passaggi e competenze per la loro concreta attuazione lasciando "Ferre restando le competenze istituzionali dei diversi Organi" all'Osservatorio il compito di "sovrintendere alla puntuale attuazione del presente Protocollo d'Intesa".

I testi dei due Protocolli riguardanti il Patto territoriale di **Palermo** e dell'**Agro Nocerino Sarnese** presentano, invece, alcuni tratti comuni, che li distinguono da tutti i testi sin qui esaminati, e, tra loro, talune differenziazioni non irrilevanti.

In primo luogo la denominazione di Protocollo "Sicurezza e Legalità", in un caso, e di "Protocollo sulla pubblica sicurezza e la legalità" nell'altro. Entrambi contengono una robusta parte introduttiva che, oltre ai rilievi normativi, contiene considerazioni e rilevazioni in merito alle ragioni che sottendono la stipula del Protocollo.

Dopo la premessa in cui si dà conto della sottoscrizione presso la sede del CNEL di Roma di un Protocollo d'Intesa tra una vasta gamma di soggetti locali, vi è un insieme di considerazioni sostanzialmente comune fra i due testi.

*"Considerato che per il pieno successo di tali iniziative si rende necessario creare condizioni ambientali favorevoli, attraverso un più esteso e capillare controllo del territorio e attivando, da parte di ciascuno dei soggetti firmatari, ogni altra misura tendente a rafforzare condizioni di legalità e sicurezza;*

*Ritenuto che lo sviluppo economico e sociale (...) non debba essere negativamente condizionato ed ostacolato da fattori ambientali che impediscono il normale svolgimento delle attività imprenditoriali;*

*Preso atto*

*che, secondo quanto deliberato dal CIPE il 21.3.1997, al Patto può accompagnarsi uno specifico protocollo d'intesa finalizzato al rafforzamento delle condizioni di sicurezza all'interno del territorio interessato;*

*che da esponenti delle istituzioni territoriali locali e da diverse forze sociali viene costantemente rappresentata l'esigenza di una più efficace tutela della sicurezza, intesa nell'ottica complessiva di un'intensificazione dei controlli mirati a prevenire e reprimere ogni possibile tentativo di infiltrazione mafiosa e della malavita organizzata nel mercato del lavoro, nella fase di*

*aggiudicazione degli appalti e nel controllo degli investimenti, nonché nello svolgimento dei lavori presso i cantieri e nell'esercizio delle attività produttive"*

Tuttavia, esaurita la parte in premessa e le considerazioni e i rilievi del caso, i testi dei protocolli in esame si differenziano in misura non indifferente.

Nel caso del testo sottoscritto nell'ambito del Patto di **Palermo**, ad esempio, tali differenziazioni traggono origine dalla presenza in loco del "Gruppo Ispettivo Misto" istituito con precedente decreto della Prefettura ai sensi del decreto del Ministero dell'Interno del 23.12.1992,

*"...per lo svolgimento di verifiche presso le imprese nell'esercizio dei poteri già attribuiti all'Alto Commissario per il Coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa"*

cui vengono attribuite importanti funzioni. Nel citato Gruppo fanno parte i rappresentanti delle Forze dell'Ordine con compito di svolgere accertamenti sull'attività delle imprese operanti nella provincia di Palermo, aggiudicatrici di appalti, subappalti o affidatarie di servizi, ordini, forniture, per acquisire gli elementi informativi utili ad individuare gli effettivi titolari e verificare la sussistenza di eventuali cointeressenze nella loro conduzione di soggetti direttamente o indirettamente legati ad associazioni criminali..

#### Il Gruppo Ispettivo Misto

*"procede ad effettuare gli accertamenti preventivi sulle imprese ammesse al finanziamento e su tutte le imprese che successivamente saranno direttamente o indirettamente interessate; a rappresentare alla Prefettura eventuali esigenze connesse ad un migliore rafforzamento del controllo nelle zone a più alto rischio o in quelle ove si registra la presenza di cantieri, depositi ed insediamenti produttivi attivando i collegamenti con la Sezione Fallimentare del Tribunale e con le Associazioni antiracket e antiusura per l'acquisizione di notizie relative a fallimenti delle imprese operanti nel comprensorio".*

Gli accertamenti, come viene affermato nell'**art 2**

*"...dovranno essere svolti secondo modalità che non comportino ritardi nelle procedure per l'erogazione dei finanziamenti già stanziati".*

Il "Gruppo" informa periodicamente la Società "Patto di Palermo" ed i sottoscrittori del protocollo sull'attività svolta.

Risulta particolarmente interessante l'approccio adottato nel Protocollo "Sicurezza e Legalità" redatto presso la Prefettura di Palermo poiché, unico caso tra quelli qui esaminati, che accompagna l'elencazione degli interventi necessari - sostanzialmente gli stessi previsti negli altri protocolli - ad una sorta di definizione delle responsabilità nella loro attuazione tra i soggetti firmatari e allude a precisi momenti di comunicazione fra gli attori.

Nella ripartizione dei compiti che caratterizza il protocollo di Palermo alla società "Patto di Palermo S.p.A." compete, in stretto contatto con l'Ispettorato del Lavoro, la vigilanza per garantire il rispetto delle norme in materia di avviamento, di igiene e sicurezza sul lavoro, di tutela del lavoratore e degli accordi sindacali.

La stessa società si attiverà per l'istituzione dello "Sportello Unico", previsto dalla vigente normativa regionale, e per lo snellimento e la definizione delle procedure connesse ai finanziamenti da erogare, individuando tutti gli strumenti di garanzia volti a facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese e prevenire in tal modo il fenomeno dell'usura.

Alla Società "Patto di Palermo" vengono, inoltre, comunicate tutte le

variazioni al piano relative agli interventi da realizzare, alla metodologia dell'affidamento dei lavori, alle aziende impiegate, al numero di lavoratori impiegati, alle loro qualifiche e ai criteri di assunzione.

Presso la *Prefettura* potrà essere attivata, su richiesta, un'apposita linea telefonica per la segnalazione di eventuali abusi o illegalità.

La parte delle competenze delegate alle amministrazioni locali, il *Comune* e la *Provincia regionale di Palermo*, consistono nella verifica del regolare svolgimento delle attività nei settori economici più esposti (cave, movimento terra, raccolta dei rifiuti solidi urbani, smaltimento dei rifiuti tossici e speciali, ecc.) anche al fine di acquisire dati conoscitivi sulle ditte che eseguono i lavori, sulle modalità di stoccaggio, di distruzione o conferimento dei rifiuti.

Le amministrazioni locali sono, inoltre, impegnate nella promozione di occasioni di confronto, aperte a tutti i sottoscrittori del "*Protocollo*", sui temi della legalità e della sicurezza.

Le *Parti Sociali*, ciascuno per la propria parte, si impegnano a garantire la trasparenza nella gestione delle assunzioni di manodopera e a denunciare ogni pressione o tentativo di infiltrazione mafiosa.

Siamo quindi in presenza di un impianto di interventi per cui sono esplicitamente indicati dei responsabili ma anche di numerosi momenti di comunicazione e di raccordo fra soggetti diversi.

Diverso, invece l'approccio adottato nel caso del "*Protocollo sulla pubblica sicurezza e la legalità*" sottoscritto nell'ambito del Patto territoriale per l'occupazione **Agro Nocerino Sarnese** che in premessa manifesta l'esigenza di raccordare le esigenze dello sviluppo economico con la

*"predisposizione di un programma di misure straordinarie in tema di ordine e sicurezza pubblica dirette ad assicurare l'efficienza delle azioni connesse alla realizzazione degli obiettivi"*

esigenza, peraltro recepita e sollecitata dalle stesse Istituzioni Comunitarie ed esplicitata **nell'articolo 1** del protocollo d'intesa.

*"Il presente Protocollo d'Intesa ha per oggetto, nel quadro complessivo delle iniziative tese allo sviluppo socio-economico dell'Agro Nocerino Sarnese, la definizione di interventi in materia di ordine e sicurezza sul territorio (...) da realizzarsi nel contesto di un più efficace coordinamento delle attività".*

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo viene costituito presso la prefettura un "Osservatorio" convocato in via ordinaria dal Prefetto ogni tre mesi e, in via straordinaria, anche su richiesta motivata da parte di uno o più membri componenti. Nel caso in esame mancano tra i sottoscrittori, come già nei testi sottoscritti nell'ambito dei Contratti d'area che assegnano all'Osservatorio analoghe finalità, i rappresentanti delle *Forze dell'Ordine*, presenti in tutti gli altri protocolli, mentre figurano la *Direzione Distrettuale Antimafia di Salerno*, la *Procura* e la *Pretura Circondariale di Nocera Inferiore*.

Tuttavia il raccordo fra l'Osservatorio e le Forze dell'Ordine è previsto poiché

*"Gli esiti dell'attività dell'Osservatorio sono comunicati al Comitato Provinciale per l'ordine e la Sicurezza Pubblica" ( art.2)*

Il testo del protocollo, che si compone di 10 articoli, prevede, come negli altri casi osservati interventi di "*Intensificazione dell'attività investigativa*" (art. 3),

*"Attività di Controllo sul mercato del lavoro" (art.4).*

In tale ambito, in aggiunta agli impegni

*"... a dare un forte impulso all'attività di controllo ispettivo sull'osservanza delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene, di sicurezza, di tutela del lavoratore e dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro"*

vengono ipotizzate iniziative

*"per sensibilizzare il Ministero di Grazia e giustizia ad affrettare la definizione del contenzioso giudiziario in materia di lavoro sollecitando (...) il ricorso ad idonee tecnologie ed alla verifica dei livelli della corrispondenza degli organici della Pretura circondariale di Nocera Inferiore in rapporto alle esigenze del territorio".*

L'azione di contrasto ai reati ambientali ovvero

*"l'iniziativa dell'istituzione (...) di un numero verde di pronto intervento ambientale, per consentire l'immediata segnalazione di atti e comportamenti che possono configurare reati ambientali, a detrimento della sicurezza e della salute dei cittadini" (art. 5)*

è un elemento presente, con un titolo specifico, nel protocollo in esame che nell'articolo successivo, la *"Lotta all'usura"* riprende le formulazioni e gli strumenti previsti nella generalità dei casi.

Un ulteriore aspetto che caratterizza il testo del protocollo dell'Agro Nocerino Sarnese è l'**articolo 7** *"Destinazione dei beni confiscati a fini istituzionali, sociali o di interesse pubblico"* con cui si afferma che i beni immobili confiscati, eventualmente da trasferire al patrimonio dei comuni del Patto dove sono siti, e le somme di denaro confiscate a vario titolo, versate all'Ufficio del registro e confluite nel fondo apposito istituito presso la Prefettura,

*"vengono destinate al finanziamento anche parziale (...) dei progetti previsti dal Piano d'Azione del Patto relativi a specifiche attività di risanamento dei quartieri urbani degradati; prevenzione e recupero di condizioni di disagio e di emarginazione; intervento nelle scuole per corsi di educazione alla legalità; promozione di cultura imprenditoriale e di attività imprenditoriale per giovani disoccupati".*

Particolarmente ampio ed a tratti originale l'approccio adottato nel testo in esame nell'articolo 8 *"Attività di controllo e di sensibilizzazione dei Comuni"* in cui sono definiti una serie di impegni per le amministrazioni locali. Nello specifico i comuni si impegnano a

*"potenziare gli Organi di Polizia Municipale ed intensificare, per loro tramite, i controlli sul regolare svolgimento delle attività nei settori economici più esposti (...) per supportare l'attività info-investigativa delle Forze di Polizia;*

*promuovere ogni possibile iniziativa per meglio strutturare sul territorio i servizi di Polizia Municipale anche con ricorso a convenzioni ed intese ai sensi dell'art.4 della legge Quadro sulla Polizia Municipale;*

*riservare annualmente un'aliquota del dieci per cento degli alloggi che verranno realizzati, nell'ambito degli interventi di edilizia residenziale pubblica nel Comprensorio, agli appartenenti alle Forze dell'Ordine (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza) ed ai Vigili del Fuoco;*

*ad agevolare interventi pubblici per la realizzazione di Presidi e caserme delle Forze di Polizia;*

*attivare, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, progetti didattici e culturali per l'educazione alla legalità;*

*potenziare gli interventi nelle politiche sociali e favorire la nascita e l'attività di Associazioni impegnate in programmi ed iniziative volte a stimolare il cambiamento dei comportamenti individuali e sociali, in direzione di una più diffusa cultura della legalità e della partecipazione;*

*progettare politiche per le pari opportunità uomo-donna al fine di offrire un supporto per la*

*valorizzazione delle individualità femminili*

*promuovere iniziative e progetti finanziabili con la Legge 19 luglio n.216 in favore dei minori e la legge Regionale 21 Novembre 1987 n.41 (interventi a sostegno della condizione giovanile in Campania) e la legge 28 Agosto 1997 n.285 (disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza), al fine di migliorare la condizione giovanile, con particolare riguardo alle fasce maggiormente esposte all'emarginazione, che costituiscono ideale serbatoio per la criminalità organizzata".*

Analogo a quanto previsto nel testo sottoscritto nella Prefettura di Palermo è, invece, **l'articolo 9** "Impegni delle Parti Sociali e degli imprenditori" mentre nell'ultimo articolo "Durata dell'intesa" viene stabilito che il protocollo avrà efficacia fino al completamento delle iniziative programmate, secondo la valutazione che sarà rimessa all'Osservatorio.

### Quadro 1. La programmazione negoziata

La programmazione negoziata può essere definita come il complesso di norme concordate tra i soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private, per promuovere la realizzazione di una serie di interventi in grado di favorire lo sviluppo dell'area oggetto di tale programmazione e che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza (Camera dei Deputati, 1997). La programmazione negoziata introdotta attraverso il decreto-legge n. 32/1995 si inserisce all'interno di un contesto particolarmente critico come quello manifestatosi nel corso della prima metà degli anni novanta. Un contesto questo particolarmente delicato e caratterizzato: dalla fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, dal superamento dello strumento della partecipazione statale e dalla ristrutturazione di aziende presenti in alcuni settori "maturi" (Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione, 2000).

La programmazione negoziata dello sviluppo locale si avvale dei seguenti strumenti di intervento: *l'intesa istituzionale di programma*, attraverso la quale l'Amministrazione centrale insieme a quella regionale o delle province autonome, dopo aver provveduto ad effettuare un esame delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti locali interessati e delle procedure amministrative da esplicitare, si impegna a realizzare un piano pluriennale di interventi di interesse comune o fra loro funzionalmente collegati. Tale strumento viene approvato dal CIPE su parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e costituisce la cornice per la stipulazione degli accordi di programma quadro;

*l'accordo di programma quadro*, rappresenta l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dall'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, per consentire l'attuazione di un'intesa istituzionale di programma, definendo un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati;

*il Patto territoriale*; rappresenta l'accordo fra più soggetti locali (enti locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori, soggetti privati) per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, che permettano la promozione dello sviluppo locale all'interno di quanto predisposto nell'accordo di programma quadro;

*il contratto di programma*, è rappresentato da un contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente e le grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanti di distretti industriali, per la realizzazione di interventi oggetto della programmazione negoziata;

*il Contratto d'area*, costituisce lo strumento operativo mediante il quale si costituisce, in un'area territoriale circoscritta, un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, dell'agroindustria, dei servizi e del turismo, mediante condizioni che garantiscono la massima flessibilità amministrativa e, in presenza di investimenti qualificati, relazioni sindacali e condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli. Le aree interessate sono formate da: i) *aree di sviluppo industriale* e i *nuclei di industrializzazione* situati nei territori di cui all'obiettivo 1 dei Fondi strutturali comunitari; ii) *aree industriali* di cui all'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219; iii) *aree di crisi* (formate da: aree di crisi (rientranti negli obiettivi 1,2,5b del FSE); aree del Centro Nord che presentano un rilevante squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro, individuate dal DM 14-3-1995 e successive modifiche; aree industriali realizzate ai sensi della legge 219/81).

---

### 3. ANALISI DEL FUNZIONAMENTO DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ

#### 3.1. ANALISI DEI QUATTRO STUDI DI CASO: CROTONE, GIOIA TAURO, MANFREDONIA, MESSINA.

##### 3.1.1. Metodologia d'indagine

Per le otto aree oggetto della nostra indagine il monitoraggio e la conseguente valutazione dello stato di attuazione dei protocolli di legalità si sono sviluppati con modalità diverse.

Nelle quattro aree soggette all'indagine sul campo (Crotone, Manfredonia, Messina e Gioia Tauro) sono stati predisposti una serie di incontri in loco con i soggetti sottoscrittori dei protocolli di legalità, nell'intento di raccogliere dagli attori locali le informazioni sullo stato di attuazione e le valutazioni in merito all'efficacia degli interventi previsti.

A tal fine si è proceduto individuando, per ciascun contesto territoriale, dei focus group costituiti da gruppi omogenei di interlocutori, in un caso dal Prefetto e dai rappresentanti delle Forze dell'Ordine e nell'altro dai rappresentanti degli imprenditori e dalle organizzazioni sindacali.

Gli altri interlocutori, ovvero gli amministratori locali e le società di promozione industriale sono stati intervistati, a seconda delle circostanze, nell'ambito del focus group delle parti sociali o, nella maggior parte dei casi, in appositi incontri con interviste singole (per un elenco dei componenti dei focus group e delle persone intervistate nelle quattro aree si rimanda all'allegato presente nel capitolo 8).

La scelta dello strumento del focus group è stata effettuata per la capacità che mostra questo mezzo di fornire informazioni qualitative sull'oggetto del dibattito promosso con una serie di interlocutori specializzati. Nel portare avanti questa tecnica abbiamo così provveduto a strutturare una serie di dibattiti guidati per poter raccogliere il più ampio numero di informazioni possibili sull'efficacia del Protocollo di legalità nelle aree prescelte (per eventuali approfondimenti di tale tecnica si consiglia: European Commission, 1999 [b], vol.3; Bovina, L. 1996).

Nell'ambito delle interviste, svoltesi fra l'aprile e il giugno del corrente anno, sono stati incontrati 63 soggetti locali trovando, in tutte le aree oggetto dell'indagine, una notevole disponibilità da parte di tutti gli interlocutori.

Per meglio definire il quadro della situazione della legalità e della sicurezza sono stati successivamente incontrati i Procuratori aggiunti della Direzione Nazionale Antimafia, competenti per le quattro aree in esame.

Nella fase finale della ricerca, per assumere ulteriori elementi generali di valutazione sulle problematiche della legalità si sono incontrati: il Vice Presidente della Commissione parlamentare antimafia; i rappresentanti della Direzione

Centrale della Polizia Criminale e della Segreteria del Capo di Polizia – Programma Operativo Sicurezza per il Mezzogiorno; il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antimafia; il Direttore del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione.

Ritenendo utile acquisire, oltre alle testimonianze dirette dei sottoscrittori, una serie di valutazioni utili per proporre una lettura d'insieme dello stato di attuazione dei protocolli di legalità si è fatto ricorso allo strumento del questionario predisponendo i due testi che compongono gli allegati ai capitoli 9 e 10.

Il primo testo, definito come Questionario "A", composto di 16 domande, è stato sottoposto ai rappresentanti delle parti sociali, agli amministratori locali e ai responsabili delle società di promozione industriale. Il secondo testo, definito "Questionario "B", è stato proposto al Prefetto e ai responsabili delle tre Forze dell'Ordine: l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato e la Guardia di Finanza.

Nelle altre aree interessate dal monitoraggio (Palermo, Brindisi, Torre Stabiese e Agro Nocerino Sarnese) per le quali non era prevista l'indagine di campo, si è provveduto a contattare direttamente i soggetti locali e ad inoltrare, con la stessa modalità, i questionari predisposti.

Complessivamente sono stati inviati 91 questionari, investendo con l'indagine i soggetti che compongono il nucleo dei sottoscrittori del Protocollo di legalità che, solitamente, sono costituiti per ciascuna area: dal Prefetto, dal Questore, dal Comandante dell'Arma dei Carabinieri, dal Comandante della Guardia di Finanza, dai Segretari Generali di CGIL, CISL e UIL, dal Presidente di Assindustria e dal Presidente della società di promozione industriale e dall'amministrazione o le amministrazioni locali interessate nella figura del Sindaco e del Presidente dell'Amministrazione provinciale (che in genere assumono alternativamente il ruolo di responsabile unico del Contratto d'area).

I questionari raccolti nel corso dell'indagine sono risultati 60 e consentono, nel complesso, pur con un diverso grado di rappresentatività per le singole aree, la formulazione delle valutazioni che compongono le note che seguono. Nelle quattro aree interessate all'indagine di campo si è registrata, come prevedibile, una maggiore collaborazione che in due casi, Crotone e Manfredonia, ha visto tutti i soggetti locali impegnati nella compilazione dei questionari.

Nelle altre quattro aree interessate dalla sola indagine indiretta, condotta attraverso il questionario, il tasso di risposta è risultato inferiore scontando, tra gli altri, problemi legati al minore collegamento esistente con i soggetti contattati per via telefonica. Tuttavia, pur con le immaginabili sofferenze necessarie per acquisire risposte su temi delicati, con interlocutori spesso oberati da altri impegni gravosi, in tutte le aree si è raggiunta la soglia necessaria per impostare un insieme di valutazioni sufficientemente fondato.

Il grado di copertura dei questionari somministrati (inteso come rapporto fra il numero dei questionari ricevuti e il numero dei questionari somministrati) è risultato del 66%. Un indicatore questo per noi particolarmente significativo che sale al 79% per le quattro aree dell'indagine di campo e scende al 50% per le altre quattro aree che non erano oggetto di un approfondimento (per un elenco dettagliato degli invii e delle risposte si rimanda all'allegato al capitolo 8).

Il quadro delle collaborazioni acquisite nella parte della ricerca svolta

attraverso il questionario è pertanto sufficiente a delineare, in ciascun contesto territoriale, le dinamiche in atto nell'attuazione dei protocolli di legalità. Tuttavia, l'attenta considerazione delle risposte fornite dagli autorevoli interlocutori rivela un quadro non sempre omogeneo nella definizione della realtà, non solo nella valutazione dei singoli aspetti, su cui ovviamente vi possono essere pareri discordi, ma anche nell'elencazione degli interventi attuati. In altri termini è del tutto normale che soggetti locali diversi esprimano valutazioni discordanti sull'efficacia del Protocollo di legalità ma non è ipotizzabile che, sulla presenza o meno di interventi specifici quali: l'attivazione di linee telefoniche privilegiate, l'attivazione dello sportello unico o, ancora, sull'esistenza o meno di associazioni antiracket vi siano risposte spesso non convergenti. Un aspetto questo che, oltre a sollevare qualche preoccupazione sulla mancata condivisione di un quadro di riferimento comune, da parte di soggetti che dovrebbero insieme operare sul terreno dello sviluppo e della legalità, rende improbabile, almeno per alcuni dei temi proposti, ogni significativa statistica di carattere generale. Tant'è che nella parte in cui si esplicitano i primi elementi valutativi dell'indagine sullo stato di attuazione dei protocolli di legalità, l'utilizzo delle risposte date dai sottoscrittori verrà considerato, come dato statistico, solo per alcune delle questioni sottoposte al giudizio degli interlocutori. Per quanto attiene alle singole aree, solo nei casi di Crotone e Manfredonia, dove tutti i soggetti hanno collaborato all'indagine, sarà proposto in misura diffusa, un quadro statistico articolato delle risposte acquisite.

Per ciascuna delle quattro aree oggetto dell'indagine di campo riporteremo, prima di effettuare l'approfondimento attraverso la lettura dei risultati pervenuti tramite la somministrazione dei questionari e i focus group, il quadro economico e sociale di riferimento e le motivazioni che hanno condotto alla nascita della programmazione negoziata attraverso l'utilizzo del Contratto d'area<sup>1</sup>. In questo modo potranno essere meglio colte anche le differenti tipologie di interventi contenute nei diversi protocolli, così come potranno essere meglio comprese le difficoltà incontrate e i successi conseguiti, nell'applicazione dello strumento della legalità nell'ambito della programmazione negoziata.

Per completare la lettura dello stato di avanzamento dell'applicazione dei protocolli di legalità, nelle quattro aree oggetto del nostro approfondimento, alleghiamo la Tabella 1 nella quale sono riportate le indicazioni sullo stato di avanzamento delle erogazioni del finanziamento dei Contratti d'area.

---

<sup>1</sup> Per ciascuno dei quattro approfondimenti svolti nel corso di questo capitolo, il quadro economico e sociale di riferimento e le motivazioni che hanno condotto alla realizzazione dei Contratti d'area sono state individuate grazie al contributo fornito dal Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Economici attraverso il *"Rapporto sulle Attività del Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione"* febbraio 2000, mediante la lettura dei diversi testi riguardanti i Contratti d'area e i relativi Protocolli di accompagnamento dei territori oggetto dell'indagine e i documenti relativi ai diversi strumenti della programmazione negoziata redatti dal Servizio Studi della Camera dei Deputati.

**Tabella 1. Stato di avanzamento delle erogazioni del finanziamento dei Contratti d'area (settembre 2000)**

| Contratti |                      | Occupazione |          | Investimento complessivo | Onere Stato | Erogazioni<br>£/MIL. |           |                 |                 | Totale Erogato |
|-----------|----------------------|-------------|----------|--------------------------|-------------|----------------------|-----------|-----------------|-----------------|----------------|
| N°        | Iniziativa/infrastr. | Agg.va      | Totale   | £/MIL.                   | £/MIL.      | 1998                 | 1999      | 1° sem.<br>2000 | 2° sem.<br>2000 | £/MIL.         |
| 18        | Giòia Tauro          | —           | .387,0   | .136.511,0               | .88.129,0   | —                    | —         | —               | —               | —              |
| 6         | Messina              | —           | 105,0    | 18.896,6                 | 10.130,3    | —                    | —         | —               | —               | —              |
| 64        | Crotone              | —           | .1.921,0 | .628.814,3               | .508.485,3  | —                    | .80.573,9 | .779,7          | .2.430          | .83.783,6      |
| 85        | Manfredonia          | —           | 3.949,0  | 1.407.854,0              | 1.001.214,1 | —                    | 180.003,1 | 19.035,7        | 12.744          | 211.782,8      |

Fonte: Ministero del Tesoro

### 3.1.2. Il Protocollo di Legalità nel Contratto d'area di Crotone

#### IL CONTESTO ECONOMICO E SOCIALE

Crotone era sede storica di un nucleo di grandi aziende, del polo chimico dell'Enichem, della Pertusola Sud (zinco) dell'Eni, la Cellulosa Calabra (Poligrafico), lo Zuccherificio di Strongoli. La crisi dell'area di Crotone ha inizio negli anni '80, in cui si verificò un vero e proprio tracollo industriale con un saldo decisamente negativo nel periodo intercensuario, sia per gli addetti (-49%) che per le unità locali (-37%), ma diventa un caso nazionale con i "fuochi di Crotone" del settembre 1993, le eclatanti manifestazioni di piazza per la chiusura dello stabilimento Fosfotec dell'Enichem (produzione di fertilizzanti).

Il carattere del tracollo industriale di Crotone emerge proprio dal sovrapporsi e dall'assommarsi di fattori di crisi in un contesto industriale ove non sono presenti alternative occupazionali immediate in nessun settore produttivo e dove tutte le grandi aziende ancora esistenti nell'area mostrano gli stessi inequivocabili segni di declino.

Nell'ottobre del 1993, dopo una lunga trattativa e in seguito alle manifestazioni di protesta, viene sottoscritto a Palazzo Chigi il Protocollo d'Intesa per Crotone che, accanto alla definizione degli ammortizzatori sociali necessari per fronteggiare la caduta di reddito, indica un nuovo percorso di reindustrializzazione capace di attivare le energie locali pur con i necessari aiuti dal centro.

La Società Consortile di promozione "Crotone Sviluppo S.C.p.A.", a capitale misto pubblico-privato, nasce alla fine del 1993 come strumento operativo di intervento sul territorio con l'obiettivo di promuovere il rilancio delle attività produttive e dell'occupazione nella provincia di Crotone. In tale ambito Crotone Sviluppo ha predisposto e avviato una Sovvenzione Globale, assegnata con decisione della Comunità Europea il 30/4/1996, finalizzata alla riconversione e al rilancio produttivo dell'area di crisi di Crotone, nonché al recupero dei posti di lavoro perduti a causa della crisi delle aziende ivi collocate. Il risultato della Sovvenzione Globale è stato di 128 progetti ammessi con 44 iniziative agevolate per un totale di 136,1 mld di investimenti e 522 addetti a regime. Tutto ciò si

inserisce in un contesto in cui le iniziative di reindustrializzazione previste nell'Intesa trovano difficoltà di concretizzazione, sia nell'ambito del settore della chimica, per cui l'Intesa sottoscritta prevede un nuovo investimento tramite un'azienda partecipata dall'Enisud e da altri operatori privati, sia nelle tradizionali produzioni dello zinco, in cui si evidenziano le difficoltà in cui versa la Pertusola ove sono occupati circa 500 addetti.

Ad un quadro di per sé già difficile si aggiungono i danni dell'alluvione del '96 che ha comportato lutti e danni ingenti per le aziende ed i suoli interessati da iniziative industriali (Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione, 2000).

### *IL CONTRATTO D'AREA DI CROTONE*

La richiesta di attivare il Contratto d'area di Crotone viene avanzata dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali con una nota del 7 aprile 1997, ovvero pochi giorni dopo l'approvazione della delibera CIPE del 21 marzo che disciplina il nuovo strumento della programmazione negoziata.

L'esistenza dei requisiti previsti e la definizione complessiva dei contenuti del Contratto vengono messi a punto presso il Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione nel luglio del 1997, un anno questo di svolta anche per la realizzazione di una serie di iniziative precedentemente avviate dalla Crotone Sviluppo.

Il Contratto d'area, sottoscritto il 3 marzo 1997, contiene 14 iniziative di piccola dimensione di cui 11 finanziate con la legge 488/92 e 3 con i fondi della Sovvenzione Globale, in grado di attivare 277 posti di lavoro diretti con un investimento di circa 46 miliardi di lire ed un contributo pubblico di 36 miliardi.

A seguito dell'attività di promozione e selezione di nuove iniziative imprenditoriali svolta dalla società di promozione Crotone Sviluppo, il 17 marzo 1999, viene sottoscritto il primo Protocollo aggiuntivo al Contratto d'area di Crotone. Si tratta di un passaggio importante con cui si compie un passo decisivo nella riconversione del sito di Crotone, da area dominata dalla presenza di grandi imprese di proprietà pubblica verso una realtà industriale caratterizzata da un tessuto di piccole e medie imprese attive in diversi settori di attività economica. Il Protocollo prevede, infatti, la realizzazione di 46 iniziative localizzate in 13 diversi comuni, per un investimento complessivo di 554 miliardi di lire, di cui 443 mld di contributo pubblico (suddivisi in 371 mld su fondi CIPE e 72 mld a valere sulla Sovvenzione Globale dell'Unione Europea). Il dispiegarsi di tali investimenti comporterà, a regime, la creazione di 1.644 nuovi posti di lavoro. Il Protocollo prevede anche quattro interventi infrastrutturali a supporto delle attività produttive per un impegno di circa 29 miliardi a totale carico dei fondi CIPE (Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione, 2000).

Un secondo Protocollo aggiuntivo, che ha visto aderire ben 163 iniziative imprenditoriali; con un investimento complessivo pari a 1.374 miliardi di lire per un'occupazione a regime di 5.107 addetti è stato sospeso. Questo poiché, come è noto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha comunicato la conclusione al 30 marzo 1999 della prima fase dei Contratti d'area dato che tutte le risorse destinate dal CIPE sono state impegnate fino al 2001 (Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione, 2000).

Allo stato attuale la quasi totalità delle iniziative comprese nel Contratto d'area ha ricevuto le prime erogazioni, nella misura complessiva di 62 miliardi di lire, ed ha avviato conseguentemente la realizzazione degli investimenti. Due delle iniziative in oggetto lamentano ritardi dovuti a problemi di assetto societario mentre per un terzo caso è prossima la richiesta di anticipo.

Qualche problema emerge in merito alla mancanza di direttive chiare, denunciata dai responsabili della società di promozione Crotone Sviluppo, in merito alla mancata definizione delle modalità e delle condizioni per cui è possibile erogare la seconda parte, o il saldo, dei finanziamenti accordati alle imprese.

Per quanto concerne i progetti imprenditoriali compresi nel Protocollo aggiuntivo, 33 delle 37 iniziative beneficiarie di fondi CIPE hanno ricevuto le prime erogazioni finanziarie e, di queste, 12 hanno iniziato i lavori

Permane comunque problematica la situazione di 9 iniziative che dovranno insediarsi in un'area industriale di Crotone indicata a rischio di inondazione dalla regione Calabria, dal momento che una delibera regionale prevede il rilascio dell'agibilità subordinato alla realizzazione di adeguate misure di bonifica.

Da parte degli operatori economici viene rilevato un certo ritardo nell'avanzamento delle infrastrutturazioni funzionali che si aggiunge all'insufficiente assetto del sistema viario dell'area, ad iniziare dalla rete stradale assolutamente inadeguata e dai ritardi nell'adeguamento delle strutture del porto.

Secondo le ultime stime del Comitato per l'occupazione i nuovi posti di lavoro sino ad ora attivati nell'ambito del Contratto d'area di Crotone sono risultati 104.

#### *LA PRESENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELL'AREA DI CROTONE*

Dalle interviste con il Consigliere della Direzione Nazionale Antimafia, con il Prefetto, con i rappresentanti delle Forze dell'Ordine, con gli Amministratori Locali e con le Parti sociali emerge, talvolta con diverse accentuazioni, il quadro di un'area considerata unanimemente ad elevata presenza della criminalità organizzata. Un radicamento che, in alcuni casi come i comuni di Cutro e Isola Capo Rizzuto, è particolarmente pervasivo con un drammatico livello di condizionamento della civile convivenza. Si tratta di una malavita organizzata che affonda le sue radici nella storia del territorio e che, nonostante i colpi subiti negli anni della "guerra" degli anni '80, nella stessa Crotone conta, secondo gli investigatori, almeno 18 cosche attive.

Sulla definizione delle caratteristiche della malavita nel Crotonese come criminalità organizzata di origine locale vi è una sostanziale omogeneità di valutazione da parte dei soggetti intervistati.

E' una criminalità organizzata locale che tuttavia appare ben inserita nelle attività più redditizie, il traffico di stupefacenti in primo luogo, ma anche quello delle armi e dell'immigrazione clandestina.

Ovviamente il territorio rimane l'ambito di primaria attività della criminalità organizzata. Per avere una dimensione di ciò che significa per la malavita organizzata il controllo del territorio è sufficiente ricordare quanto dichiarato dall'ex Prefetto di Crotone, dott. Paolo Calvo alla Commissione parlamentare antimafia *"in un Comune il 70% dei giovanissimi di 12-13 anni è assoldato dalla*

*mafia per il controllo del territorio, ragazzini che vengono messi nelle posizioni più disparate per controllare chi entra e chi esce addirittura dalle caserme dei carabinieri.*" (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 2000, pag 29).

Più variegata risulta, a questo proposito, la definizione delle principali tipologie di attività in cui si manifesta la presenza della criminalità organizzata a Crotone.

Le Forze dell'Ordine; elencando tutti i reati che sottendono una presenza della criminalità organizzata nell'ambito delle attività economiche, evidenziano come attività prevalenti, nell'ordine, l'estorsione, l'usura, le irregolarità negli appalti, le infiltrazioni nelle imprese e lo smaltimento dei rifiuti tossici (quest'ultimo reato era stato denunciato alla Commissione parlamentare antimafia dal Presidente della Provincia di Crotone e Responsabile unico del Contratto d'area, prof. Carmine Talarico)(Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 2000).

Nell'ambito della nostra indagine non mancano comunque altri interlocutori, che denotano una minore propensione a rilevare attività criminose connesse alle attività economiche.

Gran parte degli interlocutori, indicano nell'edilizia il settore di attività economica in cui si avverte una presenza "regolare" della criminalità organizzata. Tuttavia la graduatoria dei settori maggiormente esposti alla presenza della criminalità organizzata, nelle indicazioni di alcuni interlocutori, si allarga comprendendo, nell'ordine, il commercio, le attività di alberghi, ristoranti e villaggi turistici, le attività manifatturiere e le attività artigiane.

Sostanzialmente è unanime la definizione data degli operatori intervistati della situazione della legalità e della sicurezza all'interno del territorio del Contratto d'area giudicata come "preoccupante".

Nella valutazione comune espressa dal Prefetto e dai rappresentanti delle tre Forze dell'Ordine vi sono notevoli difficoltà per un'efficace azione di contrasto che non beneficia sempre della necessaria collaborazione di tutte le parti che dovrebbero concorrere all'impegno per la legalità e risente dell'oggettiva presenza delle organizzazioni criminose sul territorio. Un riflesso di tali considerazioni si coglie nel dato relativo alle denunce di episodi estorsivi e di usura che a Crotone sono pressoché nulle. Impressionante è poi lo scarto, che ha destato stupore alla stessa Commissione parlamentare antimafia, fra gli assai diffusi allarmi per l'usura e lo 0 (dicasi zero) denunce sporte per tale tipologia di reato nel corso del 1999.

Per contro, le stesse fonti che non mancano di lamentare, in taluni casi, la scarsa collaborazione da parte delle imprese, rilevano la persistente presenza di reati come gli "incendi dolosi" che rappresentano indirettamente l'esistenza di attività estorsive.

L'azione di contrasto della criminalità si misura, inoltre, con una cronica carenza di cultura della legalità, alimentata dalla drammatica dimensione assunta dalla disoccupazione complessiva in generale e giovanile in particolare. A questo proposito vale la pena di considerare che, secondo stime condivise dalle parti sociali, nella provincia di Crotone sono "ufficialmente" disoccupati il 70% dei giovani in età compresa fra i 16 e i 29 anni.

La mancanza denunciata dall'attuale Prefetto, dott. Giuliano Lalli, di una *"coscienza pubblica sufficientemente reattiva"* (intervista al Prefetto dott. Giuliano Lalli. Crotone, 18 maggio 2000) e la percezione della difficoltà nell'avvicinare le giovani generazioni alla legalità, costituisce indubbiamente un ulteriore elemento di difficoltà nell'azione di contrasto della criminalità.

Anche l'azione promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica della legalità, che alcuni interlocutori ritengono nulla, appare nella migliore delle ipotesi del tutto insufficiente e scarsamente capace di mobilitare settori consistenti dell'opinione pubblica. Modesto appare, a detta dei sottoscrittori del Protocollo di legalità, l'impegno di altri soggetti della società civile sul terreno della legalità in un contesto ove non operano associazioni antiracket.

In questo quadro molte attese sono riposte nell'attuazione del Programma operativo nazionale *"Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia"* di cui si stanno concretizzando i primi interventi tesi a favorire un migliore coordinamento nell'azione di contrasto da parte delle Forze dell'ordine con la costituzione delle sale operative unificate.

L'attività di contrasto attuata dalle Forze dell'Ordine, viene valutata positivamente dalla Direzione Nazionale Antimafia che, tuttavia, esprime grande preoccupazione per l'alta densità delle attività criminali nell'area, dove la presenza mafiosa ha radici profonde e, in alcune aree, come Cutro e Isola di Capo Rizzuto ancora oggi appare in grado di condizionare l'intero svolgersi delle attività economiche.

Diversa la valutazione degli industriali che lamentano ritardi nell'attuazione del Programma operativo nazionale *"Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno"* esprimendo perplessità sui rischi che l'applicazione dello stesso determini una sorta di *"boomerang"* rispetto alla possibilità di attrarre imprese nel territorio poiché, secondo Assindustria, l'azione di contrasto deve aver luogo senza dare un segnale di blindatura del territorio al fine di non spaventare i potenziali investitori esterni.

#### *IL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ DI CROTONE.*

Il Protocollo di legalità di Crotone è stato sottoscritto al fine di assicurare adeguate condizioni di sicurezza nel contesto territoriale interessato dal Contratto d'area e prevede l'adozione di specifiche iniziative quali: i) la sorveglianza degli stabilimenti industriali e dei cantieri di lavoro mediante l'impiego di apparati di radioallarme; ii) l'istituzione di un numero verde per consentire la segnalazione di eventuali tentativi di estorsione o d'intimidazione; iii) l'intensificazione dell'attività di controllo sull'osservanza della normativa posta a tutela dei lavoratori, con particolare riferimento agli aspetti dell'avviamento al lavoro; iv) la verifica sulle aziende, in particolare di nuova costituzione e l'intensificazione dell'attività doganale per il controllo dei traffici marittimi.

Al fine di assicurare lo scambio costante di informazioni e la raccolta di dati, che assumano comunque interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali, è stato costituito un Osservatorio, presieduto dal prefetto di Crotone, di cui sono componenti il Questore, il Comandante Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, il Comandante del Gruppo Guardia di

Finanza, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali. È prevista una cadenza mensile per quanto riguarda le riunioni dell'Osservatorio.

Il Protocollo di legalità è stato sottoscritto presso la prefettura di Crotone il 19 dicembre 1997.

*LE VALUTAZIONI DEI SOTTOSCRITTORI E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ DI CROTONE*

Tra i sottoscrittori del Protocollo di legalità si rilevano, a oltre due anni di distanza dalla data della sottoscrizione, valutazioni diverse.

Sulla base dell'esperienza maturata sei dei dieci soggetti locali, ai quali è stato sottoposto il questionario, ritengono che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni di legalità, mentre i restanti quattro soggetti esprimono un giudizio negativo.

**Tabella 2. Valutazioni dei sottoscrittori sull'efficacia del Protocollo di legalità (valore assoluto sul totale di 10 risposte)**

| Ritiene, sulla base dell'esperienza maturata, che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni per la legalità del territorio? |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| SI' (6)                                                                                                                                                                             | NO (4) |

Fonte: Nostre elaborazioni

Le motivazioni alla base del giudizio positivo sono, in primo luogo, riconducibili all'insieme degli interventi tesi ad un miglioramento del controllo sul territorio -interventi questi sottolineati da tutti gli interlocutori- (19%) e ai maggiori controlli effettuati sulle imprese (16%). Una parte rilevante dei sottoscrittori assegna un'importanza primaria alla costituzione dell'Osservatorio (13%) e attribuisce buone potenzialità all'attivazione dello sportello unico per le imprese (13%). Non di meno coloro che valutano positivamente gli strumenti identificati dal Protocollo di legalità considerano importanti il potenziamento di uomini e mezzi delle Forze dell'Ordine (10%), il loro migliore coordinamento (10%) e l'intensificazione di attività info-investigative (10%).

**Tabella 3. Individuazione degli strumenti più efficaci previsti dal Protocollo**

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Interventi tesi al miglioramento del controllo del territorio                   | 19% |
| Controlli sulle imprese                                                         | 16% |
| Costituzione dell'Osservatorio del Protocollo di legalità                       | 13% |
| Costituzione dello sportello unico per le imprese                               | 13% |
| Intensificazione delle attività info-investigative                              | 10% |
| Potenziamento di uomini e mezzi delle Forze dell'Ordine                         | 10% |
| Maggiore coordinamento delle Forze dell'Ordine                                  | 10% |
| Intensificazione dei controlli doganali e dei traffici marittimi                | 3%  |
| Costituzione di numeri verdi per la denuncia di azioni delittuose               | 3%  |
| Realizzazione di convenzioni per facilitare l'accesso al credito per le imprese | 3%  |

Fonte: Nostre elaborazioni

Tra quanti esprimono una valutazione negativa vi sono diverse motivazioni

all'origine della scarsa efficacia degli interventi previsti nel Protocollo di legalità. Fra le risposte fornite sembra esserci una leggera prevalenza per la scarsa precisazione degli interventi previsti (29%) e per la mancata indicazione dei responsabili (29%). Seguono poi altre due motivazioni riguardanti la mancata attuazione degli interventi (21%) e la scarsa incisività dello strumento (21%).

**Tabella 4. Individuazione dei limiti del Protocollo di legalità**

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| Scarsa precisazione degli interventi previsti | 29% |
| Mancata indicazione dei responsabili          | 29% |
| Mancata attuazione degli interventi           | 21% |
| Scarsa incisività dello strumento             | 21% |

Fonte: Nostre elaborazioni

E' opportuno segnalare che, nell'ambito delle nostre rilevazioni, coloro che esprimono un giudizio positivo (negativo) sul grado di efficacia del Protocollo di legalità generalmente accompagnano questo giudizio con una valutazione positiva (negativa) della capacità mostrata dal Protocollo di generare un diverso sistema di rapporti tra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali.

Nell'esperienza del Contratto d'area di Crotone il Protocollo di legalità ha mosso i primi passi producendo alcuni risultati che si riassumono, per l'aspetto formale, nei verbali delle riunioni dell'Osservatorio. Il riferimento alla formalizzazione dell'attività dell'Osservatorio è tutt'altro che marginale se si considera che tra le otto aree soggette ad indagine solo nel caso di Crotone si sono svolte, accanto ad altre attività di contrasto della criminalità e per l'affermazione delle legalità, le riunioni formali previste per l'Osservatorio.

Di più complessa valutazione, evidentemente, il grado di attuazione degli interventi previsti nell'articolato del Protocollo di legalità e, più in generale, gli effetti sul piano dell'affermazione della legalità prodotti dal testo sottoscritto a Crotone.

Su questo piano, tuttavia, i giudizi espressi dai sottoscrittori segnano un maggior grado di omogeneità, pur con sfumature diverse nel livello di critica esplicitato.

La Prefettura considera positivamente la costituzione, d'intesa con la DDA di Catanzaro e la Procura della Repubblica, di un gruppo di controllo interforze, integrato con funzionari e ispettori dell'Asl, del Servizio Ispettivo della Direzione Provinciale del Lavoro, dell'Inps e dell'Inail, il quale provvede a effettuare verifiche globali sulle attività di cantiere via via che le stesse sono avviate.

Ad esprimere la critica più radicale in merito alla mancata attuazione degli interventi previsti sono, in particolare, le parti sociali che, sia pure a partire da un giudizio positivo sullo strumento, ne contestano i ritardi.

*"(...) Il Protocollo di legalità essendo uno strumento costruito al centro, non realizzato ad hoc per Crotone, prevede alcune cose che sostanzialmente non sono state realizzate. Né la sorveglianza dei cantieri, né la sorveglianza delle aree industriali, né la famosa sala operativa unificata delle Forze dell'Ordine. Sostanzialmente, ad oggi, non abbiamo avuto nessun segnale, almeno noi soggetti promotori del Contratto d'area, di applicazione e concretizzazione di quello che noi abbiamo sottoscritto come Protocollo di legalità."* (intervista al dott. Francesco Graziani, Presidente di Assindustria di Crotone. Crotone 18 maggio 2000).

"(...) Mi sono riletto il nostro protocollo sulla legalità (...) che per quanto sintetico e breve racchiude intendimenti nobilissimi sul ruolo che all'interno del Contratto d'area il protocollo di legalità dovrebbe svolgere (...) ora però, rispondere solo sullo stato dell'arte senza dire a che punto è il Contratto d'area mi pare bizzarro, perché leggendo gli articoli si legge art. 1: "sorveglianza dei cantieri che dovrebbero realizzarsi, ecc". Quali (cantieri)?" (...) L'attenzione si suscita se le cose camminano (...) Noi (parti sociali n.d.r.) abbiamo garantito il buon andamento delle procedure ma poi la realizzazione delle cose è legata all'attuazione del Contratto d'area. Noi ci abbiamo creduto nella concertazione però il bilancio è pieno di amarezze." (Intervista a Domenico Tomaino, segretario provinciale UIL di Crotone. Crotone 18 maggio 2000)

"(...) A mio vedere gli organi dello Stato sul territorio, gli uffici che devono fare le ispezioni, Inps, Inail e Ufficio provinciale del lavoro, hanno carenze di organico negli ispettori che dovrebbero avviare un'attività di questo tipo. Altro limite (...) è che noi dovremmo applicare due leggi su questo territorio la Merloni ter e la Legge Antimafia. La legge ti dice che i lavori dati in appalto dal pubblico devono stare all'interno di un insieme di controlli (...) e in questo abbiamo riscontrato limiti non indifferenti: l'impresa che appalta un lavoro deve controllare direttamente che cosa sta facendo l'azienda che ha preso il subappalto dal punto di vista contributivo e più in generale del rispetto delle norme, cosa che non avviene" (Intervista a Franco Mungari, segretario generale CGIL di Crotone. Crotone 18 maggio 2000)

Tra le diverse problematiche sollevate dalle parti sociali un particolare rilievo assumono i rilievi sulla presenza di quote consistenti di lavoro nero nei cantieri attivati per la costruzione degli impianti industriali

Un giudizio critico che tuttavia esprime una valutazione complessivamente positiva del Protocollo di legalità viene avanzato anche dal Responsabile unico del Contratto d'area che tanta parte ha avuto nell'esperienza di Crotone e nella stessa determinazione di costituire l'Osservatorio previsto nell'articolato.

"Sulla vicenda del Protocollo di legalità ci sono tre grandi limiti, il primo è dettato dal fatto che il Protocollo non è un protocollo che abbia nella sostanza e nei contenuti l'attenzione particolare a mettere in moto un vero processo di controllo democratico del territorio. Il testo è scarno, manca di alcuni riferimenti particolarmente importanti (ad esempio come si fa ad individuare i processi che modificano spesso gli assetti proprietari delle imprese) e anche altri riferimenti tecnici che avevo indicato in una sorta quasi di controproposta che non presentai per non rovinare il clima di concertazione (...) Va ricostruita un'impostazione per articoli fissando alcuni punti con un'impostazione di coordinamento vero (...) Il terzo limite è quello legato al fatto che non esiste un filtro di riservatezza tra Crotone Sviluppo, che ha tutti gli incartamenti, e la trasmissione degli incartamenti necessaria per avviare i controlli. (...) Tuttavia il Contratto d'area è uno strumento positivo per aprire una riflessione sulla repressione e sulla prevenzione delle attività criminali. Perché se vedi che in un cantiere arrivano un carabiniere, un finanziere e due poliziotti che chiedono i registri degli assunti questo è un fatto nuovo rispetto a 30 anni di mancato controllo." (Intervista al Prof Carmine Talarico, Presidente della Provincia di Crotone e Responsabile unico del Contratto d'area. Roma 25 maggio 2000)

Il giudizio espresso dagli attori locali sull'operato dell'Osservatorio è comunque nel complesso sostanzialmente positivo pur con diversi gradi di apprezzamento.

**Tabella 5. Giudizio espresso dai sottoscrittori sull'Osservatorio previsto nel Protocollo di legalità (val. assoluti sul totale di 10 risposte)**

|               |   |
|---------------|---|
| BUONO         | 1 |
| DISCRETO      | 4 |
| SUFFICIENTE   | 2 |
| INSUFFICIENTE | 3 |
| SCARSO        | 0 |

Fonte: Nostre elaborazioni

Gran parte dei sottoscrittori, sono tuttavia concordi nel convenire che la costituzione dell'Osservatorio ha dato luogo a una maggiore cooperazione fra i soggetti interessati e, insieme, un utile scambio di informazioni e dati.

Si tratta, con tutta evidenza, di un giudizio importante poiché al di là delle diverse valutazioni sullo stato di attuazione del Protocollo di legalità o sull'operato dell'Osservatorio, esprime come il meccanismo della concertazione "verticale" sui temi della legalità, tra soggetti locali diversi, è nel caso di Crotone un dato acquisito. Non vi è dubbio, infatti, che la maggiore cooperazione fra i soggetti interessati costituisce un prerequisito decisivo per la possibilità di affermare condizioni di sviluppo economico nella legalità.

Tuttavia l'azione di contrasto della criminalità necessita di atti concreti per apparire credibile e dare un segnale di discontinuità forte rispetto al passato. Alle aspettative per la piena concretizzazione degli interventi previsti nel Programma operativo nazionale *"Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno"*, si associano le rimostre per la mancata attuazione di alcuni tra gli interventi previsti nell'articolato. Ne è immediato riflesso, il giudizio negativo espresso unanimemente dalle parti sociali sull'attività di controllo esercitata sulle imprese dalle Forze dell'Ordine e dall'Ufficio provinciale del lavoro e la mancata istituzione di linee telefoniche "privilegiate".

Le Forze dell'Ordine sottolineano come le decisioni assunte dall'Osservatorio hanno determinato: un maggior coordinamento nell'azione di controllo del territorio; l'intensificazione dei controlli sui cantieri e un migliore raccordo informativo tra la Prefettura e i rappresentanti degli imprenditori. Non vi è stato, invece, alcun potenziamento di uomini e mezzi delle strutture delle Forze dell'Ordine e della Direzione provinciale del lavoro.

Per i rappresentanti delle Forze dell'Ordine vi è stata, tuttavia, un'intensificazione delle attività info-investigative sugli investimenti e sull'intero ciclo lavorativo degli appalti al fine di contrastare infiltrazioni e condizionamenti da parte della malavita con un discreto esito. Va osservato, tuttavia, che nel corso dell'ultimo anno non sono stati effettuati più di dieci controlli.

Tra le tipologie di irregolarità riscontrate figurano, nell'ordine, la mancata registrazione del lavoro dipendente, il mancato pagamento dei contributi e irregolarità nell'applicazione della Legge 626 (sicurezza dei luoghi di lavoro)

Gli stessi rappresentanti delle Forze dell'Ordine esprimono valutazioni sostanzialmente negative in merito all'applicazione coerente delle normative previste dalla Legge 310/93 (Obbligo della comunicazione delle variazioni societarie) e dalla Legge "Merloni".

Il Contratto d'area e più in generale le problematiche delle legalità connesse ai processi di reindustrializzazione sono state poste all'ordine del giorno di una riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica in data 7 aprile 1998, in cui sono stati invitati i rappresentanti delle parti sociali e che ha rappresentato la costituzione formale dell'Osservatorio previsto dall'art.2 del Protocollo di legalità.

In quella sede la Prefettura ribadì come tale ambito costituisce occasione di aggiornamento dei flussi informativi già in atto tra associazioni di categoria, sindacati e Forze di Polizia mentre, per parte loro, le organizzazioni sindacali ritennero necessario il coinvolgimento delle amministrazioni comunali

sollecitando specifici interventi per il rafforzamento degli organici ed un miglioramento delle dotazioni logistiche delle Forze di Polizia.

La prima riunione ufficiale dell'Osservatorio con all'ordine del giorno il protocollo di legalità, si svolge il 26 luglio 1999 con la presenza, oltre a tutti i sottoscrittori e altri soggetti locali, del Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia e del Sostituto Procuratore della Repubblica di Crotone. Si tratta, indubbiamente, di un passaggio importante per la definizione di un approccio in grado di collegare la questione della legalità alle attività economiche prevedendo il concorso attivo delle parti sociali e delle amministrazioni locali.

Nella prima riunione ufficiale trovano risposta alcune delle questioni indicate nell'articolo 1 del Protocollo di legalità, dove si indicano le iniziative da intraprendere, ma soprattutto trova affermazione lo strumento dell'Osservatorio.

Nel corso della riunione da parte dei partecipanti all'Osservatorio sono fornite indicazioni su quelli che dovrebbero essere i principali interventi da predisporre nell'area di Crotone con l'auspicio, espresso dal Prefetto, che si determinino sinergie positive al fine della realizzazione degli interventi operativi previsti nel Protocollo di legalità con il Programma operativo nazionale *"Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia"*. Il Programma operativo nazionale, infatti, prevede la predisposizione di un sistema di interconnessione fra le sale operative delle Forze di Polizia e la messa in opera di un sistema integrato di video-sorveglianza che consentirà di controllare gli accessi all'area industriale di Crotone. Nella stessa riunione viene esplicitato l'impegno ad affidare ad un'autopattuglia, in maniera specifica, il controllo dell'area industriale ed è sollecitata la necessità di una particolare attenzione nelle aree di industrializzazione individuate nei comuni della provincia per le quali si pone l'esigenza di un'intensificazione della vigilanza.

All'esigenza, richiamata dal Prefetto, di perfezionare gli strumenti di monitoraggio costante degli appalti, si associa il richiamo al massimo impegno nell'assicurare la trasparenza delle procedure di erogazione dei finanziamenti nonché di quelle inerenti l'individuazione dei terreni sui quali allocare le nuove iniziative produttive.

La preoccupazione per la recrudescenza di attentati di matrice estorsiva a danno di imprenditori richiama la necessità di una maggiore collaborazione da parte delle vittime al fine di favorire le indagini per contrastare tale attività criminosa.

La seconda riunione dell'Osservatorio si tiene sei mesi più tardi, il 23 marzo 2000, con il nuovo Prefetto.

Nel corso dell'incontro il Prefetto dà notizia delle iniziative assunte per garantire che, nella fase attuativa del Contratto d'area, gli investimenti siano preservati da ingerenze della criminalità organizzata. A tal fine, a seguito di incontri con il Responsabile Unico del Contratto d'area ed i rappresentanti della Magistratura e delle Forze di Polizia, viene costituito un Gruppo di lavoro *"interforze"* composto da esperti della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza, dell'INPS, dell'INAIL, della Direzione provinciale del Lavoro e dell'Asl. Un gruppo, questo, che ha il compito di effettuare un accurato monitoraggio sui cantieri aperti ed accertare violazioni anche in materia di subappalti e di tutela del lavoro. Tali controlli saranno estesi

agli appalti pubblici anche se non compresi nell'ambito dello strumento della programmazione negoziata.

Nella discussione vengono manifestate perplessità rispetto alle vicende connesse alla vendita di terreni destinati all'allocatione di nuove iniziative industriali ed è sollecitata una particolare attenzione sulle procedure di assunzione dei lavoratori nei nuovi cantieri, ritenendo necessario un pieno coinvolgimento delle stazioni appaltanti e l'avvio di azioni concrete garantire la piena tutela dei lavoratori anche attraverso il potenziamento degli organici dei ruoli ispettivi dell'INPS e dell'INAIL.

Una terza riunione dell'Osservatorio si è tenuta, presso la Prefettura il 13 giugno 2000, in presenza del Procuratore Nazionale Antimafia e del Procuratore della Repubblica di Crotone. Nell'ambito della riunione sono stati illustrati gli imminenti interventi previsti in attuazione del Programma operativo nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia". Al termine dell'incontro è stato convocato un successivo appuntamento per il 13 luglio 2000, nei termini previsti dal Protocollo di legalità che prevede cadenza mensile delle riunioni dell'Osservatorio.

L'esperienza dell'attuazione del Protocollo di legalità di Crotone sembra alludere ad un innesco positivo dei meccanismi di concertazione e di scambio di informazioni in tema di legalità fra soggetti diversi. Questo atteggiamento discende indubbiamente da una condivisa valutazione positiva del Protocollo di legalità ma trova applicazione nella consistenza dei soggetti sottoscrittori, nella determinazione della Prefettura nel dar corso agli impegni sottoscritti e nella consapevole azione di stimolo prodotta dagli altri interlocutori e, in primo luogo, dal Responsabile unico del Contratto d'area.

### 3.1.3. Il Protocollo di Legalità nel Contratto d'area di Gioia Tauro

#### IL CONTESTO ECONOMICO E SOCIALE

Il Contratto d'area di Gioia Tauro interessa un'area (quella dei Comuni di Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando), pari a 92 Km<sup>2</sup>, con una popolazione complessiva di 37.540 abitanti (1998)<sup>2</sup> e con una densità demografica di 406 abitanti per Km<sup>2</sup>. L'area di Gioia Tauro risulta contraddistinta da elementi di crisi di carattere economico, occupazionale, infrastrutturale e sociale. Il tessuto industriale è costituito da piccole aziende, in gran parte collocate nella fascia dimensionale compresa fra 1 e 10 addetti, operanti nel settore metalmeccanico, nella trasformazione agricola e nell'edilizia. Il tasso di disoccupazione nella provincia è oltre il 30% con un dato allarmante per i giovani che, nei comuni del comprensorio di Gioia Tauro sono disoccupati nel 58% dei casi. Nei comuni di Gioia Tauro, Rosarno e S. Ferdinando oltre 7 mila persone risultano iscritte alle liste del collocamento un dato che supera le 25 mila unità considerando l'insieme dei comuni della Piana.

<sup>2</sup> Così suddivisi: 18.578 Gioia Tauro; 14.511 Rosarno; 4.451 San Ferdinando.

Questi aspetti determinano elementi di forte crisi sociale, aggravata dall'insufficiente livello dei servizi, dal degrado del tessuto urbano, e, non da ultimo, da un elevato livello di presenza delle attività illegali.

In un contesto di questo genere la ristrutturazione del Porto e l'affermazione dell'attività di transhipment, realizzata dalla *Medcenter Container Terminal* del *Gruppo Contship Italia*, definita nel Protocollo d'Intesa del 1993, attuato con il successivo Accordo di Programma del 1994, hanno prodotto risultati positivi sia in termini di movimentazione di container sia in termini di occupazione di manodopera.

La movimentazione di container e l'occupazione di manodopera prevista entro l'anno 2000, rispettivamente di un milione di TEU e di 500 addetti, sono stati raggiunti e superati già nel 1997. Beneficiando di un più generale trend positivo del mercato del "trasbordo" il porto di Gioia Tauro si è rapidamente affermato come la prima realtà del Mediterraneo per il transhipment con oltre 2,25 milioni di TEU movimentati nello scorso anno. Lo scenario che si presenta nei prossimi anni potrebbe garantire a Gioia Tauro importanti possibilità di sviluppo con il conseguente effetto positivo sullo sviluppo dell'indotto portuale (industrie dell'assemblaggio, etc.).

In seguito all'Intesa del 1993 i soggetti economici ed istituzionali locali hanno costituito la società *SVI.PRO.RE SCpA "Iniziativa per la Promozione dello Sviluppo Economico della Provincia di Reggio Calabria"* che ha realizzato, con il concorso dell'Area di Sviluppo Industriale dei Comuni interessati e degli organismi coinvolti nell'espletamento degli adempimenti amministrativi, uno Sportello Unico per le Imprese. Occorre comunque precisare che l'azione della società di promozione industriale, il cui Presidente è nello stesso tempo Presidente della Provincia di Reggio Calabria e Responsabile unico del Contratto d'area, è stata pesantemente limitata dalla mancanza di risorse. La SCpA *SVI.PRO.RE*, costituita con un capitale di un miliardo di lire, ha un bilancio annuale passivo di 200 milioni, non ha dipendenti e si avvale di personale della provincia di Reggio Calabria e del Consorzio ASI.

L'attività che il Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Reggio Calabria, che ha provveduto ad espropriare ed infrastrutturare un'area (550.000 mq.) situata a ridosso del porto e destinata all'insediamento di iniziative imprenditoriali nei settori dell'industria e dei servizi è, pertanto di particolare rilievo nella determinazione di condizioni di insediamento favorevole nel retroterra dell'area portuale. Tuttavia va rilevato che tale importante intervento di predeterminazione delle condizioni di base per l'insediamento industriale ha sofferto di conflitti e incomprensioni tra il Consorzio ASI e l'Autorità portuale, e ancora fra questa e gli Amministratori locali. (Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione, 2000).

#### *IL CONTRATTO D'AREA DI GIOIA TAURO*

Il Contratto d'area di Gioia Tauro, sottoscritto il 30 marzo del 1999, prevede la realizzazione di 18 iniziative imprenditoriali, da realizzarsi nell'agglomerato industriale di Gioia Tauro, Rosarno e S. Ferdinando, per un investimento complessivo di 136,5 miliardi di lire e con un'occupazione a regime di oltre 380 addetti.

Il Contratto d'area avvia un'azione sinergica a quella dell'attività portuale, tesa ad estendere la presenza industriale creando condizioni favorevoli ad un riassorbimento della disoccupazione. La particolarità della situazione, pertanto, ha richiesto anche investimenti significativi per migliorare la funzionalità del porto ed il sistema dei collegamenti esterni. In questo contesto è previsto un impegno specifico per 240 miliardi di lire che consentirà di completare e rendere polifunzionale il porto parallelamente alla crescita dell'attività di transhipment e alla localizzazione di nuove attività imprenditoriali. Il Contratto contiene, oltre all'Accordo tra le Amministrazioni e all'Intesa tra la parti sociali, anche un Protocollo di legalità per il rafforzamento delle condizioni di sicurezza nella Piana di Gioia Tauro.

Sulla vicenda del Contratto d'area di Gioia Tauro incidono negativamente le difficoltà e le divisioni, in ambito sindacale, che non hanno consentito, come in altri casi, la sottoscrizione di protocolli aggiuntivi in grado di ampliare la dimensione industriale dell'intervento di reindustrializzazione. Pertanto, le iniziative industriali restano quelle originarie, finanziate con fondi previsti ai sensi della Legge 488/92; ricordiamo che, dei 18 progetti imprenditoriali originariamente previsti, oggi ne restano attivi 15, con diversi livelli di avanzamento, che, secondo le ultime stime del Comitato per l'occupazione, avrebbero attivato 18 posti di lavoro.

Durante la fase di realizzazione è emersa la necessità, condivisa da più imprenditori, di poter ottenere una proroga al termine per l'ultimazione dei programmi.

Nonostante che alcune aziende abbiano completato i programmi di investimento l'avvio dell'attività aziendale non è stato possibile in ragione di difficoltà, in corso di superamento, nel collegamento con le reti infrastrutturali (gas, luce, acqua).

#### *LA PRESENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELL'AREA DI GIOIA TAURO*

Le interviste condotte con il Procuratore aggiunto della Direzione Nazionale Antimafia, con la Prefettura e con i responsabili provinciali delle Forze dell'Ordine rappresentano, sia pure con diverse accentuazioni, un quadro in cui la presenza della criminalità organizzata è molto radicata su tutto il territorio. Del resto la recente relazione della Commissione parlamentare antimafia, approvata nella seduta del 26 luglio 2000, non lascia adito a dubbi sulla gravità della situazione nel reggino e, in particolare a Gioia Tauro, oggetto di una specifica trattazione nel testo. Nella relazione emergono una serie di vicende delittuose che dimostrano l'interesse della 'ndrangheta a trarre dall'avvio delle attività di carico e scarico di containers utilità immediate (tangenti), sia attraverso la scelta di partecipare con imprese "controllate" allo sviluppo delle aree circostanti, ovviamente anche al fine di fruire delle agevolazioni pubbliche, sia con la prospettiva di organizzare, attraverso l'occupazione del porto, la "sicurezza" ad ogni altro possibile traffico illecito dal mare e verso il mare.

La vicenda inquietante di cui vi è ampia traccia nella relazione della Commissione parlamentare antimafia propone il caso di Gioia Tauro come emblematico per molte ragioni:

*"per la smentita, venuta dai fatti e da tutti i loro protagonisti, di quegli*

*stereotipi che ancora riducono la 'ndrangheta e le sue organizzazioni mafiose a manifestazione di arretratezza e di sottosviluppo;*

*per il riprodursi di un avvertimento del pericolo e nel contempo di grandi sordità e incomprensioni di fronte ad esso, nella politica, nella amministrazione, e nella cultura: il pericolo che 'ndrangheta e mafia mirino ai punti più alti e anche nuovi dello sviluppo e tendano ad adeguarvisi e ad organizzare la propria modernizzazione per poterli raggiungere;*

*per un continuo ripetersi della storia, ora tragico ora farsesco, e di una rimozione, ovvero di una diffusa perdita del senso della storia, nella politica, nella amministrazione, e nella cultura (...) dal patto scellerato tra grandi imprese nazionali e le 'ndrine della Piana per la costruzione dell'autostrada del sole, a quello per l'impianto del quinto centro siderurgico, a quello per la realizzazione ENEL della megacentrale a carbone, fino alla discesa dell'armatore e capitano di industria Angelo Ravano che per conto della Contship tratta con il "doppio stato": con la democrazia delle istituzioni nazionali regionali e locali da una parte, con i Piromalli e con i Pepé, con le potenti arcinote famiglie di sempre, per la realizzazione della più grande area attrezzata di transhipment del Mediterraneo;*

*per i meccanismi di controllo del territorio, di distribuzione e gestione indirette e dirette degli appalti e subappalti, di ingresso nelle imprese e associazioni di imprese, e dei relativi rapporti con le diverse istituzioni preposte alle scelte e alle decisioni di politica ambientale e urbanistica, al governo dell'edilizia e del territorio;*

*per il modello che fuori da Gioia Tauro, in altre aree, e non solo della Sicilia, della Puglia, della Campania e della Calabria, potrebbe essere usato dalle organizzazioni criminali al fine di intercettare i grandi investimenti pubblici e privati, europei nazionali e regionali, per la modernizzazione e per le grandi infrastrutture;*

*per i contenuti e le forme da dare ai "programmi di sicurezza" nelle aree a grandi e particolari investimenti, contenuti e forme che siano effettivamente e preventivamente capaci di garantire che la sicurezza sia sicurezza dalla mafia e non possa mai essere paradossalmente stravolta nel suo contrario, in sicurezza della mafia: questa è forse la lezione che viene da uno dei più grandi successi nel contrasto alla mafia conseguiti dalla magistratura e dalle forze dell'ordine, quale si è rivelato l'arresto di Giuseppe Piromalli, detto "Pino", successo tanto più significativo e apprezzabile in quanto mette in luce il paradosso della situazione che esso è riuscito a rompere: nel cuore dell'area già protetta, oggetto di un prototipo del piano di sicurezza per il mezzogiorno, viveva, abitava, comandava e teneva fitte relazioni uno dei capi più forti della 'ndrangheta e della Calabria" (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 2000, pagg. 151-152).*

Tuttavia nonostante i pesanti colpi inflitti alle organizzazioni criminali, tra questi gli 89 ergastoli comminati in appello alla malavita reggina, la cattura negli ultimi due anni di 160 latitanti nella sola provincia di Reggio Calabria (molti dei quali inseriti nella lista dei 500 latitanti più pericolosi predisposta dal Ministero dell'Interno) e gli ingenti sequestri di beni, secondo il Procuratore nazionale aggiunto della DNA, dott. Vincenzo Macrì: *"la regola della mafia funziona e non è derogabile"* (Intervista al dott. Vincenzo Macrì. Roma, 17 maggio 2000).

La stessa relazione della Commissione Antimafia sulla criminalità organizzata in Calabria rivela come i meccanismi di prevenzione posti ad argine

della criminalità organizzata non siano stati in grado di evitare pesanti interferenze della 'ndrangheta nelle attività economiche.

La vicenda del porto di Gioia Tauro presenta aspetti sconcertanti che contrastano con gli annunci ottimistici sulla capacità dello Stato di esercitare un controllo effettivo sui grandi investimenti nell'area.

Secondo la Commissione Antimafia è tutto il sistema della prevenzione a dimostrare una congenita debolezza e serie difficoltà nel contrastare una nuova 'ndrangheta, oggi certo meno violenta ma sempre più inserita, e da protagonista, nell'economia locale (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 2000). Nella relazione, inoltre viene dato cenno di innumerevoli situazioni di grave illegalità attraverso le denunce acquisite durante la missione da parte dei rappresentanti delle parti sociali condensate in un inquietante paragrafo denominato *"L'aggressione della 'ndrangheta all'economia calabrese"* (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 2000, pag. 36).

Da queste note si evince come l'attività estorsiva -antica e storica attività mafiosa- sia molto diffusa e, al di là dell'introito economico, viene portata a termine per affermare il potere della cosca sul territorio. Si legge come i settori tradizionalmente colpiti dalla presenza invasiva della 'ndrangheta sono quelli dell'edilizia e dell'agricoltura e che le cosche si sono frequentemente inserite negli appalti e nei subappalti stabilendo rapporti e, a volte, vere e proprie cointeressenze con gli imprenditori, con il mondo politico, con gli apparati amministrativi. Nella città di Reggio Calabria sono stati segnalati, da parte dei rappresentanti sindacali, casi di appalti di pulizia, perfino gestiti da enti pubblici, che sarebbero in mano a cosche mafiose. Vi è ampia documentazione di come anche il mondo dell'agricoltura avverte i sintomi di un'aggressione da parte delle cosche, in una varietà di forme che, dalla imposizione della protezione sulle colture, sul raccolto e sul patrimonio aziendale, arriva sino alle truffe ai danni dell'AIMA e dell'Unione Europea. Un altro settore particolarmente colpito appare quello del commercio, in cui i locali rappresentanti di Confcommercio denunciano il costante tentativo della criminalità di appropriarsi delle attività mercantili legali pagando lautamente chi viene costretto a cedere la titolarità del negozio. Altri settori che appaiono in diversa misura interessati da una presenza della 'ndrangheta sono quelli delle discariche e dei rifiuti, della sanità e del turismo. Su tutta l'economia pesa poi, come un macigno, il grave inquinamento del sistema bancario fatto per un verso di collusioni e connivenze con le organizzazioni e gli uomini del riciclaggio e dell'usura e, per un altro verso, di incomprensione nei confronti dell'imprenditoria sana. La responsabilità del notevole ricorso agli usurai è da tutti attribuito alla politica adottata dagli istituti di credito, in ragione dell'alto costo del denaro praticato dalle banche nei confronti degli imprenditori, specialmente della piccola e media impresa (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 2000).

Parlare di criminalità nel Reggino significa riferirsi alla grande criminalità organizzata e, qui più che altrove, alla base delle attività criminali vi è in primo luogo il controllo del territorio, tradizionalmente la risorsa primaria della criminalità organizzata. Un controllo del territorio che, in alcune aree in particolare, assume tratti macroscopici e che, ovviamente, condiziona lo svolgersi delle attività economiche. Non è un caso che tutti i soggetti locali interpellati in merito alle tipologie di attività criminali maggiormente diffusi nella Piana di Gioia Tauro indicano, in primo luogo, quei reati che sottendono un radicamento

della criminalità organizzata nel territorio. Si parla quindi di estorsione, usura, irregolarità negli appalti, infiltrazioni nelle imprese, smaltimento illegale di rifiuti tossici, con il corollario di reati correlati, primo fra tutti i danni a cose e persone.

Del resto va considerato che gli stessi imprenditori, intervistati alcuni anni or sono attraverso un questionario anonimo per iniziativa di Assindustria di Reggio Calabria, si dichiaravano, nella quasi totalità, soggetti a vessazioni nello svolgimento della propria attività economica.

Dallo stesso direttore dell'associazione degli industriali reggini viene una definizione efficace della criminalità:

*"Sul fronte della legalità in questa provincia si sono registrati risultati molto significativi, sono stati arrestati decine di latitanti, c'è stato un colpo molto forte alle organizzazioni tradizionali, tutti i capi mafia, quelli che conosciamo sono in galera, si sono sequestrati in tre anni beni per 1.100 miliardi alcuni dei quali sono tornati alla collettività attraverso le amministrazioni locali (...) quindi c'è un avanzamento. Però non siamo in presenza di una criminalità ordinaria, le criminalità del Mezzogiorno si configurano come un organismo politico perché è un organismo che è vissuto sul consenso. Fra Piromalli e Cavallero o Vallanzasca la differenza non è nel grado di capacità criminale, la differenza è nel consenso che si recuperava attraverso mille fonti: la mediazione sociale, la gestione del mercato del lavoro e via dicendo (...) (Intervista al dott. Michele Priolo direttore di Assindustria di Reggio Calabria. Reggio Calabria 18 aprile 2000)*

Quella della criminalità organizzata nel Reggino è una presenza che assume caratteri di estrema pervasività sull'insieme dell'economia locale che, secondo la Direzione Nazionale Antimafia arriva sino ad una suddivisione rigida del territorio per aree di influenza delle singole cosche che garantiscono alle "loro" ditte precisi margini operativi. Ed è un'incidenza che investe le grandi opere in corso di attuazione, impone un controllo diretto o indiretto di interi comparti produttivi e arriva fino al taglieggiamento sistematico delle più minute attività economiche.

La situazione della legalità e della sicurezza viene pertanto definita unanimemente come preoccupante da parte dei soggetti locali, imprenditori, sindacalisti e amministratori, interpellati nell'ambito della ricerca.

La presenza "regolare" della criminalità organizzata nel territorio viene avvertita dai soggetti economici locali in gran parte dei settori di attività economica e non si limita, come in altre aree, ai settori più esposti dell'edilizia e dell'agricoltura. La stessa grande distribuzione e il commercio, infatti, sono definiti come settori in cui, soprattutto in talune attività, operano gran parte delle aziende controllate dalla malavita organizzata. Una presenza che ha investito - e tuttora investe - personaggi di primo piano della vita economica e politica della provincia e che non sempre ha prodotto, aldilà dei facili e poco impegnativi proclami, sufficienti livelli di mobilitazione della società civile.

A ciò si aggiunga il problema, sollevato da più parti, relativo al funzionamento della magistratura, con riferimento ai lunghi tempi di attesa per i procedimenti alla Procura di Palmi, determinati anche dalla cronica carenza di organici, con un'attesa per le cause di lavoro che, secondo la denuncia alla Commissione parlamentare antimafia di un dirigente della CGIL di Reggio Calabria, si prolunga fino a sei anni.

Non manca, tuttavia, in questo quadro certamente non privo di preoccupazioni, l'azione di contrasto da parte delle Forze dell'Ordine, cui va riconosciuto il conseguimento di importanti risultati nell'attuazione di una strategia di contrasto della criminalità.

Le difficoltà di operare in un territorio particolare, del resto, determinano tempi lunghi per l'affermazione della legalità. Nonostante tali difficoltà non mancano segnali incoraggianti quali l'aumento dei reati scoperti, l'incremento del numero delle persone che si rivolgono, denunciando i reati, ai presidi della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri.

Da più parti è stato rilevato, rispetto agli anni passati, un miglioramento delle condizioni di vivibilità nell'area urbana. Tra i segnali positivi di questi ultimi anni annoveriamo l'impegno di contrasto della criminalità e di affermazione della legalità profuso dalle Amministrazioni locali dei tre Comuni interessati dal Contratto d'area e, in particolare, l'impegno personale del Sindaco di Gioia Tauro che, in ragione dell'impegno coerentemente espresso, vive permanentemente sotto scorta.

*"Il sindaco di Gioia Tauro, che è anche presidente dell'antiracket, ha denunciato gli estorsori (...) Molti accusano il sindaco e dicono basta con questa lotta per la legalità (...) non perché non sia giusto ma perché si dipinge Gioia come la patria della mafia (...) Tra le amministrazioni locali e le Forze dell'Ordine c'è un rapporto positivo, c'è però un problema di un migliore raccordo fra quanti sono impegnati sullo stesso fronte (...)". (Intervista all' Assessore comunale di Gioia Tauro Avv. Graziella Ruggero. Reggio Calabria, 19 aprile 2000)*

Negli anni a noi più vicini, con la costituzione di associazioni antiracket e l'avvio di un'attività più strutturata di sensibilizzazione alla problematica della legalità che ha interessato le scuole, con un impegno più costante anche ad opera delle amministrazioni locali interessate, vi è stato un incremento notevole delle attività di prevenzione sul territorio.

Giova ricordare che, nel corso degli anni Novanta in Calabria sono stati sciolti 18 consigli comunali, tra i quali quello di Gioia Tauro (1993), di Rosarno (1992) e di S. Ferdinando (1992), ovvero i tre comuni oggi interessati dal Contratto d'area.

*"I nuovi sindaci sembrano aver preso coscienza della necessità di contrastare il fenomeno mafioso e hanno posto in essere una serie di azioni in grado di limitare e di impedire i rapporti collusivi del passato. Un significativo mutamento del comportamento dei sindaci è dato dal fatto che mentre un tempo, chiamati a testimoniare ai processi della 'ndrangheta essi negavano la presenza della 'ndrangheta nel proprio territorio, (famoso è rimasto il caso del processo cosiddetto ai sessanta, dove solo due sindaci ebbero il coraggio di testimoniare), ora molti di loro si costituiscono parte civile contro le cosche rinviate a giudizio o in processi di grande rilevanza e, per certi aspetti emblematici, come quello di Gioia Tauro". (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 2000, pag 27 ).*

#### 1.2.4. IL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ DI GIOIA TAURO

Il Protocollo di legalità per il Contratto d'area di Gioia Tauro è stato sottoscritto con l'intento di definire una serie di interventi in materia di ordine e sicurezza pubblica sul territorio. Tali interventi, specificati nell'ampio articolato, si concretizzano nell'impegno della Prefettura a sviluppare sulle aziende rientranti nel Patto un incisivo ed intenso controllo sulle attività d'impresa onde evitare che imprese contigue alle cosche mafiose possano alterare le regole della libera concorrenza e corrispettivo impegno delle imprese a sottoporsi a verifiche e controlli.

A questo primo importante ordine di intervento seguono misure previste anche in altri contesti quali l'intenso controllo del territorio al fine di prevenire

azioni in danno alle imprese, iniziative finalizzate al potenziamento dei mezzi e delle strutture in dotazione alle Forze dell'Ordine, il controllo dell'intero ciclo lavorativo degli appalti, allo scopo di contrastare eventuali infiltrazioni criminose, nonché il rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro e di tutela del lavoratore e degli accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro. A questi interventi di controllo si aggiungono, al fine di prevenire fenomeni di usura ed estorsione, l'impegno ad individuare strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito per le imprese e l'intenzione di svolgere attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica della legalità delle popolazioni interessate.

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del protocollo è prevista la costituzione di un "Osservatorio" presieduto dal Prefetto di Reggio Calabria e composto dal Presidente del Soggetto responsabile del Contratto d'area, dall'Amministrazione provinciale, dai Sindaci dei Comuni interessati, dalle Associazioni dei datori di lavoro, da un rappresentante dell'Ispettorato Provinciale del Lavoro nonché dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori CGIL, CISL, UIL e UGL.

Il Protocollo di legalità di Gioia Tauro è stato sottoscritto presso la Prefettura di Reggio Calabria il 23 ottobre 1998.

#### *LE VALUTAZIONI DEI SOTTOSCRITTORI E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ DI GIOIA TAURO*

Gran parte dei soggetti locali che hanno sottoscritto il Protocollo di legalità, con la sola eccezione del Sindaco di San Ferdinando, concordano nell'affermare un giudizio positivo sull'intesa capace di individuare strumenti efficaci per consentire migliori condizioni di legalità nel territorio. Alla base del giudizio positivo vi sono, in primo luogo gli interventi tesi ad un miglioramento del controllo del territorio (azioni rivolte al potenziamento e al miglioramento del coordinamento delle Forze dell'Ordine).

Altrettanto unanime il giudizio espresso in merito al determinarsi, in seguito alla sottoscrizione del Protocollo di legalità, di un diverso sistema di rapporti tra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali a cui viene attribuito un valore positivo nel tentativo di arginare la penetrazione della criminalità nel tessuto economico e a migliorare l'adesione alla legalità.

Nonostante queste positive valutazioni l'Osservatorio, previsto nel testo del protocollo di legalità, non è stato insediato e a tutt'oggi non si sono tenute riunioni formali tra i sottoscrittori dell'Intesa.

Non stupisce pertanto, che il quadro dei giudizi positivi, espressi sulla valutazione delle potenzialità del Protocollo di legalità, si rovescia in un giudizio sostanzialmente negativo o al più, su un *no comment* sull'Osservatorio e, ovviamente, sulla capacità di quest'ultimo di produrre una maggiore cooperazione tra i soggetti interessati.

La mancata formalizzazione della sede "naturale" in cui l'insieme degli attori locali possono valutare l'attuazione degli interventi previsti per determinare condizioni di maggiore legalità e un'azione più efficace di contrasto alla criminalità organizzata viene sostanzialmente addebitata al mancato decollo del Contratto d'area. In altri termini, prevale fra gli attori locali uno schema implicito

di ragionamento per cui prima si ha l'insediamento e lo sviluppo di attività produttive nell'area e solo successivamente si predisporranno le misure previste. Del resto le modeste dimensioni industriali del Contratto d'area e, soprattutto, lo stato di avanzamento dei lavori non costituiscono certo un richiamo sufficientemente forte al rispetto degli impegni sottoscritti con il Protocollo di legalità. Questa mancata formalizzazione non implica, comunque, un disimpegno rispetto alle problematiche della legalità indotte dalle nuove attività previste con il Contratto d'area e, più in generale con gli interventi di re-industrializzazione nell'area ASI e del porto di Gioia Tauro.

La gran parte dei soggetti locali, ritiene insufficiente l'attività di controllo esercitata sulle imprese e, in alcuni casi, il giudizio viene articolato distinguendo tra l'intervento "positivo" delle Forze dell'Ordine e l'azione "scarsa" dell'Ufficio Provinciale del Lavoro.

I limiti denunciati nell'attività di controllo sulle imprese trovano un riflesso nella generale condivisione, espressa sia dalle parti sociali che dagli amministratori locali, della presenza di ampie sacche di irregolarità nel mercato del lavoro che comportano la mancata registrazione dei lavoratori, l'evasione contributiva e l'elusione delle norme poste a tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Notevole appare l'impegno della Prefettura di Reggio Calabria che attribuisce al Protocollo di legalità l'attivazione di un importante flusso informativo per il monitoraggio delle ditte in procinto di insediarsi nell'area di Gioia Tauro. Si è consolidata, in altri termini, una pratica per cui automaticamente le notifiche dell'ASI, relative alle società cui sono concessi i terreni, passano dalla Prefettura alle Forze dell'Ordine che in modo coordinato svolgono gli opportuni controlli. Si tratta indubbiamente di un elemento di novità che introduce "naturali" procedure di controllo sulle attività economiche.

L'aspetto del migliore coordinamento delle Forze dell'Ordine è indubbiamente un elemento di grande importanza nell'efficacia dell'azione di contrasto della criminalità organizzata anche sul piano dello sviluppo di un apparato informativo in grado di fornire informazioni utili per un intervento efficace di contrasto dell'infiltrazione della criminalità nelle attività economiche. Tuttavia, se il livello di comunicazione preesistente fra la Prefettura e le Forze dell'Ordine appare robusto, non ancora altrettanto fluido appare lo scambio di informazioni e l'interazione con le Amministrazioni locali.

Il problema della legalità, in rapporto allo svolgimento delle attività economiche, rimane, in buona sostanza un ambito esclusivamente gestito dalla Prefettura e dalla Forze dell'Ordine che intrattengono rapporti unilaterali e non sistematici con le organizzazioni sindacali e con gli imprenditori.

La costituzione, nel 1999, dell'associazione anti-racket, presieduta dal sindaco di Gioia Tauro e la intensificazione delle attività promozionali per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica della legalità rappresenta, in questo quadro, un fattore certamente positivo capace di investire le scuole e altri ambiti della società civile. Tuttavia, questi interventi appaiono più come il riflesso di importanti iniziative svolte da singoli soggetti impegnati sui temi della legalità (Prefettura, amministrazioni locali, organismi sindacali), piuttosto che il portato di un intervento concordato e unitario dell'insieme dei sottoscrittori del Protocollo di legalità.

Pur in un contesto di buona reattività dello Stato di fronte alla presenza rilevante della criminalità organizzata, non sembra essersi innescato, a Gioia Tauro, quel meccanismo di maggiore concertazione tra i diversi soggetti che operano nel territorio e che dovrebbe essere alla base del Protocollo di legalità.

### 3.1.4. *Il Protocollo di Legalità nel Contratto d'area di Manfredonia*

#### *IL CONTESTO ECONOMICO E SOCIALE*

L'area all'interno della quale opera il Contratto d'area di Manfredonia è composta dai Comuni di Manfredonia, di Mattinata e di Monte Sant'Angelo. La popolazione presente è di 79.645 abitanti e la superficie interessata raggiunge i 667 Km<sup>2</sup>, con una densità demografica di 119 abitanti per Km<sup>2</sup>.

La chiusura dello stabilimento Enichem per la produzione di fibre sintetiche e concimi per l'agricoltura, che con il suo indotto costituiva la principale attività economica dell'area, è all'origine della crisi industriale a Manfredonia. Lo stabilimento, ubicato nel Comune di Monte S. Angelo, aveva iniziato l'attività nel 1971 con un'occupazione diretta di 730 unità e, successivamente, alla metà del 1987, era stato individuato come responsabile di rilevanti danni ecologici in ragione dello scarico in mare di un reflujo della produzione del caprolattame. La sospensione di tale linea di produzione nel novembre 1988 si accompagna alla ricerca di soluzioni per garantire la compatibilità ambientale dello stabilimento la cui economicità di gestione viene a ridursi sensibilmente. Successivamente, nel 1993, anche gli impianti per la produzione di fertilizzanti e delle fibre tessili, nel quadro di un riassetto del comparto agricolo dell'Enichem, si avviano alla definitiva chiusura.

Per contrastare le gravi perdite occupazionali connesse alla chiusura del sito e per predisporre le condizioni per il riavvio dello sviluppo, vengono definite delle linee di intervento che trovano definizione nel Protocollo d'Intesa sottoscritto a Palazzo Chigi nel luglio 1994.

Nel protocollo sono indicate misure per il sostegno del mercato del lavoro, per l'adeguamento del comparto infrastrutturale, in particolare, del sistema dei trasporti (strada, rotaia, porto) e dell'ambiente, con la bonifica dello stabilimento Enichem e il disinquinamento del golfo. L'Intesa prevede, inoltre, iniziative per la reindustrializzazione dell'area, mediante la costituzione del *Consorzio Manfredonia Sviluppo* per la promozione, con la collaborazione dell'Enisud, di attività imprenditoriali.

Per tale area di crisi è stato previsto un primo intervento di supporto alla nascita di nuove aziende già nell'ambito degli incentivi previsti dalla Legge 488/92. In particolare, oltre a poter concorrere sui fondi stanziati nella graduatoria ordinaria, è stato messo a disposizione un plafond di 50 mld per investimenti in favore di piccole e medie imprese con programmi di investimento nella stessa area.

Alla società consortile "*Manfredonia Sviluppo*", costituita nel 1994, è stata

<sup>3</sup> La popolazione residente fra i tre Comuni risulta così suddivisa: Manfredonia 58.318; Mattinata 6.245; Monte Sant'Angelo 15.082.

affidata la definizione, valutazione e attuazione di un programma di reindustrializzazione e sviluppo dell'area, finalizzato al reimpiego della manodopera espulsa dal polo chimico, al recupero e alla valorizzazione delle *utilities* dello stabilimento Enichem per l'erogazione di servizi industriali alle imprese, alla fornitura di assistenza tecnica alle nuove iniziative ed al monitoraggio di quelle avviate a realizzazione.

Nel 1995 detto Consorzio ha ottenuto una Sovvenzione Globale, costituita da fondi FERS (48,3 mld) e da fondi erogati dal Ministero del Lavoro attraverso la Legge 236/93 (18,9 mld) con l'obiettivo di insediare nuove attività produttive, soprattutto all'interno del sito dell'ex stabilimento Enichem (avvalendosi della presenza di infrastrutture già a servizio degli impianti dismessi) al fine di dare un'alternativa occupazionale a chi aveva perso o stava perdendo il posto di lavoro, valorizzando le professionalità già esistenti. A seguito di un bando pubblico e a fronte di 63 iniziative presentate i fondi sono stati assegnati a nove progetti di investimento in attività imprenditoriali nonché al Consorzio ASI, al quale sono stati assegnati 4,7 mld per opere di adeguamento delle infrastrutture all'interno del sito ex Enichem per consentire l'insediamento delle stesse aziende.

#### *IL CONTRATTO D'AREA DI MANFREDONIA*

Il Contratto per l'area di Manfredonia, che riguarda i comuni di Manfredonia, Mattinata e Monte S. Angelo, la cui attivazione è stata chiesta formalmente dalle parti sociali nel luglio del 1997, è stato sottoscritto il 4 marzo 1998. Si tratta, pertanto, di uno dei primi casi di sperimentazione dello strumento della programmazione negoziata. Il Contratto d'area ha mosso i suoi primi passi avvalendosi dei mezzi finanziari della Sovvenzione Globale, al di fuori, perciò, della dotazione specificatamente prevista dal CIPE per il finanziamento di questo nuovo strumento.

Il testo prevede la realizzazione di 7 iniziative industriali per un investimento di 62,4 miliardi di lire ed una occupazione a regime di 373 unità con il concorso di finanziamenti con fondi della legge 488/92 e della Sovvenzione Globale dell'UE.

L'intensa attività di promozione del Contratto d'area e la stretta collaborazione fra i soggetti firmatari, a partire dagli enti locali, hanno portato nei mesi successivi ad una grande attenzione da parte degli imprenditori per i vantaggi localizzativi offerti dall'area di Manfredonia ed a successive candidature per l'insediamento in numero superiore alle attese.

Un notevole impulso alla buona riuscita del Contratto d'area è stato dato anche dalla firma, avvenuta il 10 marzo 1998, di un Protocollo d'Intesa per lo sviluppo di partenariato d'impresa con l'area di Treviso e Vicenza i cui imprenditori sono stati incentivati ad investire nell'area di Manfredonia sfruttando i vantaggi localizzativi previsti dal Contratto, alimentando un processo di delocalizzazione dal Nord-Est.

Al primo pacchetto di iniziative si è aggiunto, il 12 novembre del 1998, un 1° Protocollo aggiuntivo al Contratto d'area per un investimento complessivo di 273,5 miliardi di lire ed un'occupazione stimata di 463 unità. Nel Protocollo sono comprese 8 iniziative (6 finanziate con fondi CIPE e 2 attraverso la Sovvenzione Globale) e opere infrastrutturali funzionali alle iniziative imprenditoriali da insediarsi nell'area ex Enichem per circa 11 miliardi di lire.

Il 19 marzo 1999 è stato firmato il 2° Protocollo aggiuntivo con il coinvolgimento di imprenditori provenienti oltre che dal Nord-Est da altre regioni e, in misura significativa, dal territorio pugliese. Il 2° Protocollo prevede la realizzazione di 66 iniziative per oltre 1.071 miliardi di investimenti, a cui si aggiungono altri interventi infrastrutturali per 36 miliardi, con un'occupazione, a regime, stimata in 3.113 unità.

L'avvio del Contratto di Manfredonia, uno dei primi sottoscritti, ha subito una serie di ritardi dovuti all'esigenza di mettere a punto il nuovo strumento e alle eccezionali condizioni promozionali di cui ha goduto che hanno determinato un'elevata risposta, in termini di numero di proposte imprenditoriali, con i conseguenti problemi di gestione. Le principali difficoltà si sono registrate in relazione alla necessità di adeguare il livello di infrastrutturazione delle aree in tempi congrui alla loro utilizzazione da parte di un numero elevato di iniziative.

Sono stati avviati gli adeguamenti infrastrutturali per le aree industriali costituite dal sito ex Enichem e dall'adiacente area nel comune di Monte S. Angelo. occorre precisare che parte dell'area dello stabilimento ex Enichem, i cui impianti devono essere parzialmente smantellati, è interessata da una complessa bonifica che ha imposto una revisione del piano di insediamento di varie iniziative.

Per le aree industriali site nel comune di Manfredonia vi sono stati problemi di carattere procedurale, in merito all'approvazione della variante al Piano regolatore per l'ampliamento del Piano degli insediamenti produttivi, problemi risolti con la Conferenza dei Servizi.

L'ultima relazione del Responsabile Unico del Contratto d'area, in data 30 aprile 2000, manifesta, con crescente preoccupazione, le difficoltà di avviare una vera attività di monitoraggio per l'assoluta mancanza di risorse, di personale e di strutture auspicando una rapida attuazione della recente delibera C.I.P.E. n.31 del 17 marzo 2000 che contiene disposizioni in merito.

La relazione viene contiene un aggiornamento sullo stato di attuazione delle iniziative previste ove si afferma che nell'ultimo semestre il numero delle aziende che hanno attivato le procedure di spesa è più che raddoppiato. Delle 70 iniziative (tra 1° e 2° Protocollo) ammesse a finanziamento attraverso gli appositi fondi CIPE, 53 hanno richiesto ed ottenuto la prima quota del contributo e il totale delle somme erogate ammonta a 211 miliardi di lire (settembre 2000). I dati riguardanti le assunzioni nelle aziende del Contratto d'area evidenziano un incremento dell'occupazione diretta che ha raggiunto le 297 unità. A questi addetti vanno aggiunti i giovani avviati con i Piani di inserimento professionale e, ovviamente, gli addetti ai cantieri per la realizzazione degli opifici.

#### *LA PRESENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELL'AREA DI MANFREDONIA*

Il quadro della presenza della criminalità organizzata a Manfredonia e nell'area limitrofa, alla luce delle informazioni raccolte sentito il Procuratore Nazionale Antimafia competente, la Prefettura e i responsabili provinciali delle Forze dell'Ordine appare decisamente meno compromesso rispetto alle altre realtà prese in esame in questo Rapporto.

Non vi è, in breve, la presenza di un'unica struttura organizzata capace di estendere organicamente il proprio controllo ad un insieme di attività criminose e

di aree territoriali. Tuttavia, negli ultimi due decenni, vi sono state rilevanti infiltrazioni esterne anche in conseguenza della presenza nel territorio di personaggi di spicco della criminalità organizzata, in regime di soggiorno obbligato. Vi sono certamente un certo numero di "clan" malavitosi dediti ad attività quali furti, rapine, estorsioni e danneggiamenti ad un livello considerato nella norma dagli operatori della sicurezza. In questo quadro di relativamente bassa densità dell'azione della malavita autoctona si inserisce, accanto ai più noti fenomeni indotti dalla lunga e sanguinosa faida fra le famiglie di Monte S. Angelo e alla rilevante presenza di organizzazioni criminali nel cerignolese, la presenza nella Capitanata della mafia albanese dedita al traffico internazionale di droga, armi e prostituzione.

L'incidenza di tali presenze nell'insieme delle attività economiche non risulta avere la ricaduta negativa verificata nelle altre aree in esame anche se, indubbiamente, a Manfredonia come altrove, l'ingente flusso di denaro preventivato per il Contratto d'area rappresenta oggettivamente un'occasione per attività e profitti illeciti non di poco conto.

La percezione che l'intesa sulla legalità sottoscritta nell'ambito del Contratto d'area, in gran parte affronta temi che vanno al di là del livello reale di pericolosità dell'area, è ampiamente diffusa fra i sottoscrittori ed esprime pertanto una valutazione del tutto analoga a quella espressa dai rappresentanti delle Forze dell'Ordine. Del resto tutti gli interlocutori concordano nell'indicare nella micro criminalità diffusa o al più, nella criminalità organizzata locale, le modalità in cui si manifesta la presenza della criminalità nell'area.

Da parte dei soggetti locali vi è una generalizzata denuncia di reati come l'estorsione, l'usura, i danni e cose e persone, la infiltrazione nelle imprese o delle irregolarità negli appalti.

Anche nel caso della Capitanata, i settori maggiormente esposti alla presenza di attività criminose sono l'edilizia, il commercio al dettaglio, l'agricoltura e la grande distribuzione anche se, da parte di alcuni soggetti, le attività artigiane vengono indicate tra i settori maggiormente interessati dall'attività criminosa.

Anche se le parti sociali e gli amministratori locali considerano sostanzialmente "sotto controllo" la situazione della legalità e della sicurezza, da parte dei rappresentanti della CGIL e della Confartigianato sono emerse talune preoccupazioni.

L'apparente contraddizione fra un giudizio sulle dimensioni dei fenomeni criminali meno allarmato che altrove e la denuncia della presenza di numerose tipologie di reati che investono diversi settori di attività economica, condivisa da tutti gli interlocutori, esprime, con tutta probabilità una diversa percezione da parte dei soggetti locali rispetto ad altre situazioni.

Non sempre, quando si parla di criminalità la mancata denuncia di fenomeni criminosi corrisponde alla reale assenza di reati, mentre spesso, vale la regola dell'inverso, cioè che a maggiore denuncia di reati corrisponde una minore incidenza degli stessi e talvolta a fronte della mancata denuncia di atti criminosi vi è una inquietante diffusione degli stessi. Tale regola dell'inverso, in questo caso, sembra essere utile anche per interpretare la percezione dei soggetti locali. In altri termini la denuncia consapevole e condivisa da tutti gli interlocutori di reati quali estorsione e usura "entro livelli accettabili" sottende una minor

rilevanza del fenomeno rispetto ad aree in cui da parte dei soggetti locali vi è una sostanziale (volontaria o meno) sottovalutazione del fenomeno.

#### *IL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ DI MANFREDONIA*

Il Protocollo di legalità rappresenta una delle prime esperienze di Intesa fra gli attori locali in tema di definizione di interventi in materia di ordine e sicurezza nel quadro complessivo delle iniziative tese al recupero e alla reindustrializzazione dell'area di Manfredonia.

Nell'articolato sono specificati una serie di interventi in ordine al capillare controllo del territorio, al potenziamento di uomini e mezzi delle strutture delle Forze dell'Ordine, alla istituzione di linee telefoniche "*privilegiate*", alla intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e nel ciclo degli appalti, all'intensificazione dell'attività doganale per il controllo dei traffici marittimi. Accanto a queste misure nel Protocollo viene affermata l'esigenza di un forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro e di tutela dei lavoratori per contrastare ogni forma di illegalità nell'ambito del mercato del lavoro. L'impegno dei sottoscrittori, allo scopo di prevenire fenomeni di usura, si formalizza nella ricerca di strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese. Nel testo trova definizione l'impegno allo svolgimento di attività promozionali per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica delle legalità delle popolazioni interessate.

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Foggia, composto dai rappresentanti della Regione Puglia, dell'Amministrazione Provinciale di Foggia, delle associazioni imprenditoriali, delle organizzazioni sindacali, dei Comuni interessati, di Manfredonia Sviluppo, di Enisud e della GEPI.

Il Protocollo di legalità è stato siglato presso la Prefettura di Foggia il 10 settembre 1997.

#### *LE VALUTAZIONI DEI SOTTOSCRITTORI E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ DI MANFREDONIA.*

Gli interventi previsti nel Protocollo di legalità di Manfredonia sono stati assunti come un impegno prioritario dalla Prefettura di Foggia. A ciò si aggiunga che è in fase attuativa nell'area di Manfredonia il Programma Operativo Nazionale "*Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia*" a cura del Ministero dell'Interno, che prevede, tra l'altro, ammodernamento delle sale operative delle Forze di Polizia e forme di interconnessione con i sistemi di sicurezza aziendale. Tale programma prevede anche interventi di sensibilizzazione della popolazione che hanno condotto all'esposizione di un gazebo di informazione sulle tematiche della legalità in un grande centro commerciale di Manfredonia il 23-24 giugno 2000.

La Prefettura, in ordine al potenziamento delle Forze dell'Ordine nel territorio, ha avanzato agli organi competenti una richiesta sia per il Commissariato di P.S. che per la Compagnia dei Carabinieri.

Per agevolare l'attività di controllo in materia di avviamento e sicurezza del lavoro sono state promosse intese, tra le parti sociali e le Amministrazioni locali,

volte a costruire un circuito informativo tra i vari soggetti per rendere note sia le esigenze di manodopera da parte di imprenditori - in modo da poter garantire la trasparenza nell'avviamento al lavoro - e sia il rilascio di licenze, autorizzazioni o la stipula di contratti che possano mettere in moto meccanismi d'impresa, al fine di garantire i controlli da parte degli organi del Ministero del Lavoro competenti.

Le informazioni riguardanti l'insediamento di aziende del Contratto d'area, vengono inviate alle Forze dell'Ordine per permettere un'azione coordinata, da parte delle stesse, finalizzata al contrasto di eventuali attività criminali.

Il *Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica* ha affrontato, nell'ultimo anno, le problematiche concernenti il Contratto d'area nelle sedute del 9 giugno, del 7 luglio e del 4 agosto 2000.

Nell'esperienza di Manfredonia è del tutto evidente il ruolo svolto dalla Prefettura e dalle Forze dell'Ordine che, in proprio, mantenendo rapporti con gli altri soggetti, il Responsabile unico, gli imprenditori, le organizzazioni sindacali e le amministrazioni locali hanno di fatto svolto unilateralmente i compiti dell'Osservatorio previsto nel Protocollo di legalità e, di fatto, mai insediato. Il Prefetto e i responsabili delle Forze dell'Ordine hanno sostanzialmente costruito, in proprio, un circuito informativo con gli operatori economici dell'area, con quelli che si sono insediati e con le amministrazioni locali interessate, a prescindere dall'Osservatorio.

I diversi soggetti locali si dividono nel giudizio complessivo sull'efficacia degli interventi previsti dal Protocollo di legalità: sette a favore e sei contrari.

**Tabella 6. Valutazione dei sottoscrittori sull'efficacia del Protocollo di legalità (valore assoluto su un totale di 13 risposte)**

| Ritiene, sulla base dell'esperienza maturata, che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni per la legalità del territorio? |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| SI (7)                                                                                                                                                                              | NO (6) |

Fonte: Nostre elaborazioni

L'articolazione delle valutazioni espresse trova riflesso anche nella definizione delle ragioni per cui viene espresso un giudizio positivo considerando tra l'insieme degli interventi previsti di carattere preventivo-repressivo, e in primo luogo i controlli sulle imprese (14%) e l'intensificazione delle attività info-investigative (14%), anche quelli di ordine funzionale, quali la costituzione dello sportello unico per le imprese (14%). Attribuiscono particolare valenza positiva allo sportello unico le parti sociali mentre i responsabili delle tre Forze dell'Ordine, nell'identificazione degli interventi considerati più efficaci per l'affermazione della legalità, pongono l'accento sull'intensificazione dell'attività info-investigativa e sui controlli sulle imprese.

**Tabella 7. Individuazione degli strumenti più efficaci previsti dal Protocollo di legalità**

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Controlli sulle imprese                                                         | 14% |
| Costituzione dello sportello unico per le imprese                               | 14% |
| Intensificazione delle attività info-investigative                              | 14% |
| Interventi tesi al miglioramento del controllo del territorio                   | 11% |
| Potenziamento di uomini e mezzi delle Forze dell'Ordine                         | 11% |
| Maggiore coordinamento delle Forze dell'Ordine                                  | 11% |
| Costituzione dell'Osservatorio del Protocollo di legalità                       | 7%  |
| Intensificazione dei controlli doganali e dei traffici marittimi                | 7%  |
| Realizzazione di convenzioni per facilitare l'accesso al credito per le imprese | 7%  |
| Costituzione di numeri verdi per la denuncia di azioni delittuose               | 4%  |

Fonte: Nostre elaborazioni

Coloro che esprimono valutazioni negative sullo strumento del Protocollo di legalità evidenziano tra le motivazioni fondamentali la mancata attuazione degli interventi previsti (38%), seguita dalla scarsa precisazione degli interventi (25%) e dalla scarsa incisività dello strumento in sé (25%).

**Tabella 8. Individuazione dei limiti del Protocollo di legalità**

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| Mancata attuazione degli interventi previsti nel Protocollo    | 38% |
| Scarsa precisazione degli interventi previsti                  | 25% |
| Scarsa incisività dello strumento (Protocollo di legalità)     | 25% |
| Mancata indicazione dei responsabili degli interventi previsti | 12% |

Fonte: Nostre elaborazioni

Gli interlocutori si esprimono in maggioranza negativamente rispetto al determinarsi - o meno - dopo la sottoscrizione del Protocollo di legalità, di un diverso sistema di rapporti fra autonomie locali, parti sociali e Forze dell'Ordine.

In altri termini anche tra chi considera che l'intesa sulla legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni di legalità vi è chi ritiene che dal Protocollo di legalità non sia derivato un migliore sistema di rapporti fra gli attori locali.

Va osservato, a tal proposito, che anche tra quanti esprimono valutazioni positive sullo strumento e sul migliore sistema di rapporti che deriva dalla sua attuazione, concordano, nel valutare il livello di maggiore cooperazione raggiunto come scarsamente incisivo, rispetto all'esigenza di arginare la penetrazione di forme di criminalità e migliorare l'adesione alla legalità.

Ovviamente altrettanto unanime, e del tutto negativo, è il giudizio espresso sull'operato dell'Osservatorio che, come si è detto, non è mai stato istituito nell'esperienza in esame benché previsto nell'articolato sottoscritto.

Tuttavia nel caso di Manfredonia, il ruolo della Prefettura che di fatto ha assorbito in toto le funzioni previste dal Protocollo di legalità, ha beneficiato delle importanti risoluzioni del Programma Operativo Nazionale *"Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia"* che hanno trovato attuazione dando soluzione a buona parte degli interventi operativi previsti nell'articolato.

Nel mese di giugno 2000 sono iniziati i lavori di ridefinizione delle sale

operative della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri in funzione di un loro collegamento operativo. Agli adempimenti dello stesso Programma si devono, inoltre, gli interventi di sensibilizzazione delle popolazioni qui, più che altrove, consistenti e non di carattere estemporaneo. Un convegno a Manfredonia, una campagna sulla legalità nelle scuole elementari e medie e ulteriori iniziative pubbliche sono il segno che il nesso tra sviluppo e legalità, tra le condizioni e le possibilità dello sviluppo e l'azione di contrasto alla criminalità rappresentano un'acquisizione fortemente presente e concreta nell'operare.

Questi interventi, unitamente ad una situazione oggettivamente meno compromessa sul piano della presenza della criminalità organizzata nell'area, hanno spostato ad un livello più avanzato la soglia della legalità ovvero, mancando l'emergenza drammatica di una grande criminalità organizzata con una presenza assolutamente pervasiva, è stato possibile intervenire sulle manifestazioni di non regolarità presenti nel mercato del lavoro dove, particolarmente in agricoltura e nell'edilizia, si scontano livelli di irregolarità assolutamente elevati.

Più controlli hanno significato un certo miglioramento della situazione che, in agricoltura, appare, meno di un tempo, contrassegnata dalla totale irregolarità dei rapporti di lavoro.

La mancata registrazione dei lavoratori viene considerata, con valutazione unanime, la principale irregolarità riscontrata anche se le organizzazioni sindacali pongono l'accento anche sull'evasione contributiva e sull'elusione delle norme poste a tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro. Tuttavia, su questo terreno vi è ancora molto da fare ed è opinione diffusa che la gestione del mercato del lavoro, nei settori più esposti e successivamente, nella gestione delle assunzioni previste per le nuove iniziative, rappresenta un importante elemento di verifica della capacità di produrre sviluppo economico all'insegna della legalità.

Pur in un contesto di apprezzabile impegno, infatti, alcuni soggetti, in particolare le organizzazioni dei lavoratori, lamentano come nell'esperienza di Manfredonia si sia persa la spinta della concertazione e ciò ha indebolito l'azione di verifica e di controllo delle condizioni di lavoro.

### 3.1.5. *Il Protocollo di Legalità nel Contratto d'area di Messina*

#### *IL CONTESTO ECONOMICO E SOCIALE*

Il territorio interessato dal Contratto d'area di Messina è formato dai Comuni di Messina e di Villafranca di Tirrena, una superficie questa pari a 225 Km<sup>2</sup> con una popolazione residente di 239.065 abitanti ed una densità demografica di 1.059 abitanti per Km<sup>2</sup>.

La provincia di Messina è caratterizzata da un grave declino industriale e, più in generale da un forte regresso economico i cui riflessi sono del tutto evidenti nella considerazione degli indicatori del mercato del lavoro locale. Il tasso di attività risulta infatti del 39% contro una media nazionale del 43%. Il tasso di

---

<sup>4</sup> Mentre Messina raccoglie una popolazione di circa 231.693<sup>4</sup> abitanti, Villafranca Tirrena raggiunge i 7.372 abitanti.

disoccupazione risulta nell'ordine del 33,1%, valore elevato sia rispetto alla media nazionale (circa il 12%) sia con riferimento con quello relativo al Mezzogiorno (21% circa).

Questo quadro è il frutto sia di una progressiva decomposizione di alcuni poli dell'industria manifatturiera locale, che avevano raggiunto una certa rilevanza dimensionale negli anni passati e sia di una mancata modernizzazione dell'economia locale. Il caso più significativo, in tale contesto territoriale, è quello dell'area di Villafranca Tirrena, un tempo importante polo industriale della provincia, che ha visto la chiusura dei più importanti insediamenti produttivi, tra i quali l'impianto della Pirelli Pneumatici che occupava oltre 1.500 lavoratori e che ha fatto precipitare il numero degli addetti alle attuali 413 unità in Cassa integrazione. Lo stesso destino hanno subito gli altri maggiori insediamenti produttivi dell'area, tra i quali un importante sito della Italcementi, estendendo le difficoltà all'indotto e generando, a cascata, la chiusura di numerose piccole imprese ed approfondendo drammaticamente il solco della crisi economica.

La programmazione di interventi tesi a governare gli effetti sul piano occupazionale della chiusura della Pirelli avviando un processo di sviluppo autopropulsivo incentrato sull'utilizzo dell'area dello stabilimento e del reimpiego dei lavoratori risale al Protocollo d'Intesa sottoscritto il 5 dicembre 1992. A questo sono seguiti il 5 agosto 1993 una Intesa finalizzata alla costituzione di una società dedicata alla promozione di nuove attività produttive e un Accordo sindacale, siglato il 10 novembre 1993, per la gestione della crisi occupazionale. Nel 1994 è stata costituita, pertanto, la *Società di promozione "Messina Sviluppo"* S.C.p.A. con compiti di predisporre programmi di sviluppo economico; esaminare la fattibilità dei progetti di promozione industriale; promuovere iniziative imprenditoriali ed individuare le opportunità di accesso alle agevolazioni finanziarie; gestire il recupero del complesso immobiliare, degli impianti e delle infrastrutture dell'area.

Per finanziare l'attività di promozione di nuove iniziative da localizzare nell'area *Messina Sviluppo* ha deliberato un programma di interventi che è stato finanziato per 10,6 mld sul Fondo per lo sviluppo previsto dalla legge 236/93.

#### *IL CONTRATTO D'AREA DI MESSINA*

La presenza dei requisiti previsti dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997 riguardanti: i) l'esistenza di una società locale di promozione (*Messina Sviluppo*); ii) di aree industriali attrezzate per insediamenti produttivi costituite dallo stabilimento ex Pirelli pari a 268.000 mq (di cui 50.000 coperti) immediatamente disponibili; iii) di progetti di investimenti per nuove iniziative imprenditoriali; ha consentito di individuare nel Contratto d'area lo strumento idoneo per avviare la reindustrializzazione del sito. Il 30 giugno 1998 l'Associazione degli industriali della Provincia di Messina e le Organizzazioni sindacali hanno richiesto l'avvio delle procedure finalizzate alla sottoscrizione del Contratto d'area.

Il Contratto d'area di Messina, sottoscritto il 30 marzo 1999, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevede la realizzazione di un pacchetto di 6 iniziative imprenditoriali per un totale di 18,9 miliardi di investimenti realizzati con finanziamenti agevolati ex L.488/92 che comporteranno, a regime, la creazione di 105 nuovi posti di lavoro.

Con la sottoscrizione del Contratto si sono poste le premesse per l'avvio di un processo di reindustrializzazione dell'area che, tuttavia, potrà essere perseguito compiutamente solo con la sottoscrizione di un Protocollo aggiuntivo. A tal fine dopo che lo stesso è stato richiesto dai promotori del Contratto, *Messina Sviluppo* ha provveduto a promuovere e selezionare numerose nuove proposte imprenditoriali che dovranno essere sottoposte alle procedure previste.

Nella primavera del 2000 hanno avuto inizio le opere di infrastrutturazione dell'area che hanno consentito la definizione dei lotti assegnati alle imprese per cui è previsto l'insediamento. Con tre imprese sono stati siglati precontratti e, fra la fine del corrente anno e del dicembre 2001, dovrebbero essere operative tutte le sei iniziative imprenditoriali previste dal Contratto d'area.

Al giugno 2000 è stata espletata la gara di appalto per i lavori di bonifica dell'area ex-Pirelli (10,6 miliardi di lire) ed è stata acquisita la documentazione relativa alle ditte aggiudicatrici, dovranno comunque attendersi gli esiti del ricorso al TAR, presentato da una delle imprese escluse, affinché i lavori possano effettivamente avviarsi.

Le iniziative previste con il primo Protocollo aggiuntivo che ha coinvolto ben 72 imprese, con un impegno di spesa previsto nell'ordine dei 100 miliardi di lire, in seguito alle modifiche intercorse nei criteri di finanziamento previsto, sono in corso di ridefinizione per quanto concerne i piani finanziari per adeguarsi alla mutata normativa che impone un maggiore ricorso a risorse proprie.

Accanto all'avvio della realizzazione delle iniziative previste nel Contratto d'area, nel dicembre 1999, è stato sottoscritto un contratto per la vendita di porzioni di capannoni e terreni di pertinenza dello stabilimento ex Pirelli per un'iniziativa di maricoltura e trasformazione del pesce che permetterà un'occupazione a regime di 45 addetti con prevalente reimpiego di ex dipendenti della società.

Sui ritardi nell'attuazione del Contratto d'area di Villafranca di Messina, più volte denunciati, gli imprenditori e le organizzazioni sindacali individuano alcune responsabilità nella gestione della società di promozione industriale "Messina Sviluppo" che, nella primavera del corrente anno, è stata soggetta ad un ricambio dei vertici.

#### LA PRESENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELL'AREA DI MESSINA

La decisione della Commissione parlamentare antimafia di effettuare un sopralluogo a Messina fu assunta all'indomani dell'omicidio del professor Matteo Bottari, docente della Facoltà di medicina, avvenuto il 15 gennaio 1998. Partendo da un delitto, del quale era evidente il rituale mafioso, la Commissione ha cercato di comprendere il "contesto" nel quale esso si collocava:

*"Quel territorio mostrava un volto tranquillo che non richiedeva, ad un'osservazione superficiale, una collocazione di primo piano nel lavoro di indagine della Commissione. Ma si trattava di una interpretazione errata: Messina presentava e presenta caratteri, problemi, contraddizioni, emergenze che richiedevano, al contrario, un esame più urgente ed attento per comprendere il ruolo e la collocazione di quel territorio nel contesto della situazione siciliana (...) Messina è una realtà che presenta caratteristiche allarmanti sia per ciò che concerne quell'idea della legalità che deve caratterizzare la vita di una comunità civile e*

*democratica, sia per ciò che concerne l'attrezzatura di contrasto che lo Stato ha, via via, impiegato in quella realtà...* (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 1998, pag.10).

Lasciata al passato la tranquillizzante definizione di "*provincia babba*", ovvero la provincia babbea rispetto a Palermo e Catania notoriamente territori ad alto tasso di presenza della criminalità organizzata, secondo l'accezione comune con cui per decenni si è pensato a Messina come un territorio libero da condizionamenti criminali, oggi la provincia si rivela come un territorio in cui sono emerse inquietanti presenze criminali e un insospettabile insieme di connivenze ai diversi livelli della società civile.

La cronaca nera nei mesi scorsi, del resto, ha evidenziato, coniato prontamente il termine "*verminaio*", una diffusa situazione di illegalità che investe aspetti diversi della realtà locale.

L'Ateneo, con i suoi seimila dipendenti pubblici, svolge un ruolo decisivo non solo nella vita culturale e scientifica della città, ma anche nella vita produttiva, finanziaria, amministrativa essendo parte significativa di promozione di attività economiche, l'ente appaltante più grande nel meridione, secondo il procuratore generale della Repubblica dr. Carlo Bellitto, attraverso l'erogazione di centinaia di miliardi per l'appalto di lavori di varia natura:

*"E' stato sufficiente avviare il lavoro di indagine (...) per comprendere che in quelle testimonianze vi era tutta la storia delle connessioni, degli interessi, dei legami nei quali il confine tra ciò che è lecito e ciò che non è lecito non è chiaro. Non è sempre possibile cogliere ciò che appartiene alla libera dialettica tra varie istituzioni e le forze dell'economia e ciò che invece costituiva e costituisce ancora un ostacolo al libero confronto tra queste forze (...) A Messina gli intrecci di interessi, le alleanze e persino i legami di parentela ai livelli più alti di responsabilità della vita istituzionale mostrano i segni di una contraddittoria ricerca non di spazi più grandi di autonomia e di libertà, ma una tendenza al condizionamento della vita politica, sociale, economica, giudiziaria, culturale, accademica, tanto più efficace quanto più grande si manifestino i legami, gli intrecci tra istituzioni che contano: la magistratura, da un lato, il mondo accademico, quello politico, economico e finanziario dall'altro"* (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 1998, pag.11).

Dagli atti della Commissione parlamentare antimafia emerge come la relativa tranquillità "militare" del territorio messinese derivi da una regia occulta e da un accordo fra le "famiglie" mafiose Palermo e di Catania che avrebbero delegato alla criminalità locale la gestione degli appalti ricevendo una quota del "pizzo". Per anni nella provincia di Messina la criminalità organizzata ha praticato un doppio livello di presenza, tanto "hard" nei contenuti quanto "soft" nelle manifestazioni esteriori, contando, più che altrove, nella discreta connivenza di importanti pezzi della società civile.

Fare a Messina quello che non poteva essere fatto nelle aree maggiormente esposte sembra essere stata la linea di condotta della grande criminalità organizzata che, non a caso, ha utilizzato la "retrovia" del messinese per dare rifugio a boss latitanti di primo piano come Liggio e Bagarella.

Questo quadro di una radicata e pervasiva presenza della criminalità organizzata si innesta su un sistema economico estremamente fragile in cui gran

parte del reddito deriva da stipendi pubblici e sussidi di vario genere che non rinuncia a coltivare grandi progetti tra i quali, in primo luogo il Ponte sullo Stretto.

Vi è ragione di affermare, sulla base di suggestioni che provengono da più parti, che l'influenza della criminalità organizzata sulle attività economiche è assolutamente rilevante e non solo in riferimento ai tradizionali ambiti ad elevato tasso criminogeno, come tanta parte del ciclo delle costruzioni, ma anche, e in forme estremamente pervasive, in altre importanti attività.

Tra i sottoscrittori del Protocollo di legalità vi sono, infatti, diverse valutazioni sia in merito alle forme che assume la presenza della criminalità nell'area, sia per quanto riguarda le tipologie di reati maggiormente diffusi. Ovviamente, sulla scorta delle diverse valutazioni espresse da parte dei sottoscrittori del Protocollo di legalità il giudizio sulla situazione della legalità e della sicurezza nell'area risulta tutt'altro che omogeneo. Vi è infatti, un'ampia gamma di valutazioni che si articola dalle valutazioni più preoccupate, ad un quadro che giudica sostanzialmente "sotto controllo" l'area in oggetto in cui la situazione della legalità e della sicurezza è definita come "buona".

La differenza di valutazioni, tuttavia, non ha precluso l'attuazione di attività promozionali per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica della legalità in un contesto, quello del messinese, in cui sono create le prime associazioni antiracket. Da molte parti, tuttavia, si ritiene necessario un profondo processo di rifondazione sul piano culturale della società civile e della politica locale. Nello stesso solco, del resto, le osservazioni contenute nella relazione approvata dalla Commissione parlamentare antimafia nella seduta del 28 aprile 1998:

*"...per ripristinare un livello accettabile di legalità e di certezza dei diritti di civiltà democratica e giuridica sono necessarie azioni esemplari, da ogni punto di vista, di rinnovamento degli uomini nelle principali posizioni nelle quali si fonda la presenza dello Stato in una realtà periferica: le Forze dell'Ordine, la magistratura, la scuola e l'apparato amministrativo..."*(Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 1998, pag.9).

La nomina di un nuovo Procuratore della Repubblica e del Rettore dell'Università, la maggiore attenzione dello Stato alle tematiche della legalità nel messinese sono indubbiamente segnali di una nuova consapevolezza dell'importanza della questione "legalità" a Messina.

Le parole dell'attuale Prefetto, dott. Marino, esprimono con tutta chiarezza gli intendimenti su cui tale consapevolezza trova concretizzazione "imprimere un'inversione di tendenza sul piano culturale, farsi sistema sul terreno della sicurezza è un obiettivo che si pone concretamente oggi". (intervista al Prefetto di Messina dott. Marino. Messina 19 aprile 2000).

#### IL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ DI MESSINA.

Il Protocollo di legalità muove dalla considerazione che la piena attuazione del Contratto d'area richieda la predisposizione di una serie di specifiche iniziative in materia di ordine e sicurezza pubblica, idonee ad assicurare un più intenso controllo del territorio nonché l'impegno, da parte di tutti i soggetti firmatari, per ogni altra azione complementare di cooperazione tesa a rafforzare le condizioni di

legalità.

Al fine di assicurare adeguate condizioni di sicurezza è prevista l'adozione di una serie di iniziative quali: i) l'attuazione di servizi di vigilanza generica nei confronti di obiettivi sensibili di natura imprenditoriale, commerciale e artigianale; ii) l'intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e degli appalti; iii) l'istituzione di linee telefoniche privilegiate per consentire la segnalazione di azioni delittuose. Nella consapevolezza della necessità di un più generale impegno per la legalità i sottoscrittori si impegnano a svolgere attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione verso le tematiche della legalità e ad assicurare il rispetto di norme di legge e regolamenti vigenti nell'attuazione del Contratto. Allo scopo di prevenire fenomeni di usura gli organismi firmatari si impegnano ad attivarsi per individuare strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese e allo scopo di prevenire fenomeni estorsivi, d'intesa con le associazioni antiracket, viene esplicitato un impegno a stimolare ogni forma di collaborazione per individuare metodologie di contrasto più adeguate.

Al fine di consentire lo scambio costante di informazioni e la raccolta di dati che assumano interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali viene prevista la costituzione di un Osservatorio, presieduto dal Prefetto di Messina, di cui sono componenti il Questore, il Comandante Provinciale dei Carabinieri, il Comandante del Gruppo Guardia di Finanza, i Sindaci dei Comuni interessati, i rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali Provinciali, delle Associazioni imprenditoriali e delle Associazioni antiracket, nonché il Direttore dell'Ispettorato e dell'Ufficio Provinciale del Lavoro, che si riunirà con cadenza mensile.

Il Protocollo di legalità è stato sottoscritto presso la prefettura di Messina l'1 ottobre 1998.

#### *LE VALUTAZIONI DEI SOTTOSCRITTORI E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ DI MESSINA*

Il testo sottoscritto a Messina è indubbiamente un buon testo che contiene gli elementi necessari per favorire migliori condizioni di legalità, sia sul piano repressivo-investigativo, sia sul piano degli interventi nella società civile, individuando nello scambio costante di informazioni fra tutti i sottoscrittori l'indirizzo di lavoro dell'"Osservatorio".

L'attuale Prefetto (dott. Marino) appare del tutto consapevole della potenzialità dello strumento che, al di là dei risultati concreti, consente di imprimere un nuovo impulso al processo di affermazione della legalità attivando anche forze diverse da quelle istituzionalmente preposte, determinando nuove forme di concertazione capaci di creare un fronte comune più ampio per contrastare la criminalità, creare una coscienza nuova e insieme un circuito informativo in grado di fornire, a chi opera direttamente nell'azione di contrasto, strumenti più affilati nella convinzione che al sistema della sicurezza devono concorrere tutti gli attori locali.

Tutti i sottoscrittori interpellati ritengono che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni di legalità ponendo l'accento sull'insieme degli interventi che migliorano le attività

preventive e repressive dal migliore controllo del territorio, all'intensificazione delle attività info-investigative al migliore coordinamento e al potenziamento delle forze dell'ordine.

Gli attori locali, con la rilevante eccezione delle Forze dell'Ordine, sono concordi nel ritenere che con la sottoscrizione dell'intesa si sia prodotto un diverso sistema di rapporti fra quanti, con ruoli diversi, sono impegnati sul fronte della legalità. Tuttavia, pur a fronte di un Protocollo ben impostato e alla condivisione di un giudizio positivo da parte di tutti i sottoscrittori, sullo strumento in oggetto non vi è stato un conseguente impegno per la concretizzazione dell'articolato. L'Osservatorio non è mai stato insediato e a tutt'oggi non vi sono state riunioni formali tra tutti i sottoscrittori.

Le parole del Presidente di Assindustria (dott. Vincenzo D'Ambra) riflettono le preoccupazioni delle parti sociali di fronte allo stallo che si è determinato nell'attuazione degli strumenti della programmazione negoziata:

*"Questo protocollo di legalità non ha assunto efficacia concreta perché c'è un fortissimo ritardo nel processo di reindustrializzazione (...) L'Osservatorio non è partito perché non l'abbiamo insediato, il Protocollo prevedeva l'Osservatorio, ma l'Osservatorio non è stato materialmente insediato e io penso che non debba essere attivato solo in ragione dei nuovi investimenti e delle nuove imprese che si insedieranno nell'area, dovrebbe essere attivato anche per monitorare l'attività della società preposta per l'industrializzazione. Perché dovremmo affrontare tutta questa materia con un respiro più ampio, perché la lotta per la legalità è anche una attività preventiva cioè costruire quelle condizioni di carattere strutturale di funzionamento della pubblica amministrazione ma anche agire sul contesto per creare una cultura della legalità (...)"*

*C'è una vicenda che è arrivata ad un punto di rottura perché le parti esprimono dissenso e una esplicita sfiducia nel modo come lo strumento previsto "Messina Sviluppo" funziona ed è diretto, perché le ragioni che attengono al fatto che ancora questi meccanismi, compreso quello di cui stiamo parlando (il Protocollo di legalità), non sono in atto deriva dal fatto che il processo ha proceduto con una lentezza che noi abbiamo giudicato insopportabile ed attiene al modo di come è diretta la società e al conflitto in atto alla direzione (perché il presidente presiede anche l'ASI) e perché c'è un'attenzione prevalente della "Messina Sviluppo" alle ragioni che non sono tutte riferibili alla reindustrializzazione. Questo gruppo è molto concentrato in attività formative che avrebbero una ragione di legittimità a valle del processo di reindustrializzazione. Questo ritardo generale ha comportato anche la non piena attuazione degli strumenti previsti, come ad esempio il Protocollo di legalità. (intervista al dott. Vincenzo D'Ambra, Presidente di Assindustria di Messina. Messina, 5 aprile 2000)*

Anche dalle altre interviste con i diversi soggetti emerge un'opinione diffusa che il Protocollo di legalità non ha assunto efficacia completa perché c'è un fortissimo ritardo nel processo di reindustrializzazione dell'area e a tutt'oggi non vi sono stati insediamenti di imprese.

La considerazione che lotta per la legalità è anche un'attività preventiva e che la determinazione di azioni positive per la legalità può costituire un pre-requisito per uno sviluppo industriale, benché richiamata più volte da tutti gli attori locali intervistati non trova una reale applicazione.

Al di là degli intenti, certamente notevoli, oltre le dichiarazioni sulla necessità di un'inversione di tendenza sul piano culturale per affrontare in modo più adeguato le tematiche della sicurezza e della legalità, restano gli sconcertanti ritardi nell'assunzione di responsabilità diretta da parte dei sottoscrittori del Protocollo di legalità inadempienti rispetto agli impegni assunti, anche rispetto a quelli di più facile e immediata attuazione quali, ad esempio, l'istituzione di linee telefoniche "privilegiate" previste dall'art. 1 del testo sottoscritto l'1 ottobre 1998.

Non vi è dubbio che su tali ritardi pesano diversi i fattori precedentemente ricordati, ampliati dalla mancanza di risorse a disposizione del Responsabile unico, individuato all'atto della sottoscrizione nel Sindaco di Villafranca Tirrena, ma è altrettanto vero che le potenzialità dello strumento previsto non sembrano essere state colte con la dovuta considerazione.

Questo nonostante che tutti i soggetti siano concordi nel riconoscere la gravità delle problematiche della legalità in rapporto allo sviluppo economico e che, soprattutto da parte delle parti sociali si ripetano le denunce in merito a irregolarità di diversa natura, nelle procedure di appalto come nella gestione del mercato del lavoro.

*"...Noi abbiamo fatto più di un intervento diretto verso la Magistratura segnalando le difficoltà dell'imprenditoria in ordine al sistema degli appalti. Abbiamo chiesto che ci fossero degli osservatori poiché non è possibile che in attività come quella delle pulizie dove il costo del lavoro è la componente quasi esclusiva dei costi d'impresa vi siano ribassi d'asta del 40% (...) più di recente alcuni imprenditori si sono viste distrutte le aziende da attentati (...) noi possiamo fare la nostra parte (...) l'indagine della certificazione antimafia deve essere più curata (...) forse ci vuole qualcosa in più e forse si farà se le Forze dell'Ordine avranno più mezzi e più uomini. Serve una maggiore presa di coscienza da parte delle istituzioni perché vengano dati uomini e mezzi alle Forze dell'Ordine per svolgere il loro lavoro e sapere che possiamo lavorare senza preoccuparci di subire richieste da parte della criminalità organizzata e da quella violenta (...) Noi possiamo solo dire che noi facciamo gli imprenditori e non possiamo fare di questo problema la nostra attenzione quotidiana (...) siamo un poco amareggiati rispetto al risultato. C'è una situazione di sonnolenza che non fa ben sperare per il futuro (...) senza un minimo di controllo rispetto al Protocollo di legalità che noi abbiamo sottoscritto perché non c'è questa sensibilità da parte di Messina Sviluppo, che pure ha firmato, di informare le altre parti che sono interessate (intervista al dott. Vincenzo D'Ambra, Presidente di Assindustria di Messina. Messina, 5 aprile 2000).*

Le incomprensioni che si sono manifestate nell'attuazione del Contratto d'area hanno determinato, oltre ai ritardi nel processo di reindustrializzazione, il mancato avviarsi di una dialettica costruttiva fra le parti, alimentando diffidenze e determinando, in ultima analisi, lo stallo del Protocollo di legalità. La carenza dei controlli esercitati dell'ispettorato del lavoro che viene denunciata dalle organizzazioni sindacali contrasta con la rilevante presenza di lavoro irregolare nei cantieri in cui non mancano episodi inquietanti quali l'accoltellamento di un delegato sindacale nell'area della Centrale ENEL di S. Filippo del Mela.

Le stesse organizzazioni sindacali, impegnate nell'area attraverso un'analogha intesa sulla legalità, lamentano come:

*"Abbiamo l'esperienza della centrale Enel siamo riusciti a far funzionare il Protocollo di legalità, ma non possiamo vedere cosa succede a monte, tra le imprese che entrano (...). Lo strumento non può fermarsi solo al rispetto di alcune norme contrattuali ma deve andare al di là fino a garantire trasparenza tra le imprese, per tale ragione lo strumento deve essere migliorato" (intervista a Giuseppe Ioppolo, segretario provinciale UIL di Messina. Messina 5 aprile 2000)*

Tuttavia, per un osservatore esterno, è difficile sfuggire alla sensazione che mentre sul piano degli intenti vi è una straordinaria sintonia fra tutti gli attori locali impegnatisi con la sottoscrizione del Protocollo di legalità, tali interventi, stentano a trovare applicazione concreta.

La forbice fra i buoni propositi sulle cose da fare per creare un ambiente economico favorevole allo sviluppo nella legalità e le cose fatte è ancora troppo ampia ed è del tutto evidente nell'ambito dell'applicazione (in questo caso mancata) del Protocollo di legalità di Messina.

### 3.2. L'APPLICAZIONE DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ A BRINDISI, PALERMO, TORRESE-STABIESE, AGRO NOCERINO SARNESE.

#### 3.2.1. *Il protocollo di legalità nel Patto territoriale di Brindisi*

##### *IL PATTO TERRITORIALE PER L'AREA DI CRISI DI BRINDISI.*

Il Patto territoriale per l'area di crisi di Brindisi è il risultato di un lungo percorso svolto in partnership dagli Enti pubblici e dalle parti sociali mosso dall'esigenza di superare la grave recessione economica che da anni travaglia la provincia.

Per promuovere un processo virtuoso ed autopropulsivo di sviluppo del territorio si è assunto come punto di partenza il rapporto sullo stato dell'economia locale commissionato dalla locale Associazione degli Industriali *"Dall'emergenza allo sviluppo"*, pubblicato nel 1990. In tale ambito venivano indicati come fattori critici per lo sviluppo economico l'insufficiente cultura industriale, l'incomunicabilità tra attori sociali, politici e istituzionali, l'assenza di una strategia di sviluppo che coinvolgesse i protagonisti pubblici e privati e la carenza di un consistente insieme di progetti realizzabili.

L'esito della concertazione per promuovere lo sviluppo locale rappresenta una strategia, basata su più interventi coordinati e integrati fra loro, che raccoglie le indicazioni formulate presso il CNEL con l'accordo per lo sviluppo del Mezzogiorno siglato da imprenditori e sindacati.

Obiettivi e strategie vengono sanciti il 18 febbraio 1993 con il protocollo di intesa per lo sviluppo del territorio sottoscritto dall'Amministrazione comunale e da quella provinciale, dall'Associazione degli industriali, dalle Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL e UIL, dal Consorzio del Porto ed ASI, nonché dalla Camera di Commercio. Successivamente, il 28 giugno 1993, le forze sociali brindisine sottoscrivono con il CNEL un Protocollo d'intesa per sollecitare l'intervento delle varie sedi di responsabilità il *"Pacchetto Localizzativo Brindisi"* che comprendeva un centinaio di progetti di investimento a cui vennero associati altri progetti in funzione del completamento infrastrutturale dell'area e del rafforzamento del tessuto produttivo, la cosiddetta *"trasposizione operativa del Pacchetto Localizzativo Brindisi"*.

Gran parte delle proposte concrete per lo sviluppo del territorio - investimenti industriali, completamento infrastrutturale, interventi in campo ambientale e nel mercato del lavoro e della formazione - è stata recepita dal Protocollo d'intesa per l'area di Brindisi, sottoscritto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 4 novembre 1994 e successivamente aggiornato dal Protocollo del 12 novembre 1996.

Il Patto territoriale è stato promosso dalla Provincia di Brindisi e nella riunione del 9 novembre 1995, il cosiddetto *"Tavolo Politico"*, costituito dai responsabili degli Enti e organismi sottoscrittori, ha affidato alla Società consortile per azioni *"Pacchetto Localizzativo Brindisi"* il compito di redigere e successivamente, di gestire il Patto territoriale per l'Area di Crisi di Brindisi. Il processo costitutivo, iniziato con il primo protocollo d'intesa tra Enti locali e parti

sociali del febbraio 1993 trova quindi attuazione con la delibera CIPE con cui viene ammesso il finanziamento del Patto, pubblicata il 31 luglio 1997.

Il territorio interessato dal Patto territoriale include tutti i venti comuni facenti parte dell'Area di crisi della provincia di Brindisi, un territorio che, pur favorito dai processi di delocalizzazione di imprese esterne, manifesta croniche difficoltà ad innestare processi di sviluppo autopropulsivi. Ne discende un basso livello di sviluppo che colloca Brindisi agli ultimi posti nella graduatoria delle province italiane con un tasso di disoccupazione che, secondo le stime dell'Osservatorio provinciale del Mercato del Lavoro, si aggira intorno al 20%.

Le linee di intervento del Patto territoriale possono riassumersi nell'erogazione di incentivi agli investimenti produttivi, nell'attrazione di investimenti esogeni e nell'adeguamento della dotazione infrastrutturale, con l'obiettivo di arrestare l'emorragia di posti di lavoro e favorire la nuova occupazione nell'ambito delle Piccole e Medie Imprese che operano nei comparti nei quali l'area vanta particolari indici di specializzazione.

Nel Patto risultano attualmente attivi ben 34 progetti riferiti ad iniziative nel settore agroalimentare, metalmeccanico, chimico, tessile -abbigliamento, nel turismo, più un progetto infrastrutturale, per un investimento complessivo di 90,4 miliardi di lire, un onere per lo Stato di 61,1 miliardi di lire e un incremento occupazionale di 427 addetti. All'inizio di settembre 2000 risultano erogati 19,4 miliardi di lire (circa il 30%) (Fonte: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica).

#### *IL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ NEL PATTO TERRITORIALE DI BRINDISI*

Il testo del Protocollo di legalità, approvato nell'ambito del Patto territoriale di Brindisi è un testo scarno e in larga misura analogo, sia nella forma sia nell'articolato, al modello di documento redatto per la gran parte dei contratti d'area. Nel quadro complessivo della definizione di interventi possibili e concordati in materia di ordine e sicurezza pubblica, al fine di creare nuove convenienze ed opportunità per le aree industriali brindisine, vengono previste alcune misure che potranno essere meglio sviluppate ed arricchite passando dalla fase progettuale a quella esecutiva.

Tali interventi si sostanziano, in primo luogo, in un capillare controllo del territorio, nel contesto del quale dovrà essere effettuata una mirata sorveglianza dei cantieri di lavoro e degli opifici industriali, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici. Le imprese da parte loro dovranno assicurare l'attivazione di idonei impianti di illuminazione, concorrendo alla definizione di migliori condizioni di sicurezza anche con il ricorso a forme di vigilanza privata. Viene, inoltre, prevista l'intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e nell'intero ciclo degli appalti e un forte impulso all'attività di controllo delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza sul lavoro. L'istituzione di linee telefoniche "*privilegiate*", la definizione di strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito delle imprese e l'attuazione di attività promozionale, per il coinvolgimento delle popolazioni interessate alla problematica della legalità, chiudono il pacchetto degli interventi previsti nell'articolato.

Nell'articolo 2, ferme restando le competenze istituzionali dei diversi organi, al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene

costituito un Osservatorio, presieduto dal Prefetto di Brindisi e composto dai rappresentanti dell'Amministrazione provinciale, del Comune di Brindisi, delle Associazioni imprenditoriali e delle Organizzazioni sindacali.

Il testo del Protocollo di legalità è stato sottoscritto presso la Prefettura di Brindisi il 9 febbraio 1998.

*LE VALUTAZIONI DEI SOTTOSCRITTORI E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ  
NEL PATTO TERRITORIALE DI BRINDISI.*

I sottoscrittori del Protocollo di legalità di Brindisi esprimono una condivisa valutazione della presenza radicata di organizzazioni criminali nel territorio che si manifestano sia nelle forme della micro criminalità diffusa, sia con le modalità e la struttura organizzativa della grande criminalità.

Del resto Brindisi e la sua provincia, che erano già state al centro di indagini da parte della Commissione parlamentare antimafia, con ben tre sopralluoghi avutisi nel corso della X legislatura (relazione approvata nella seduta del 15 ottobre 1991), della XI (relazione approvata nella seduta del 5 ottobre 1993) e della XII legislatura (relazione approvata nella seduta del 31 gennaio 1996) sono state oggetto dell'attenzione della Commissione parlamentare antimafia anche nel 1999, come risulta dalla relazione del senatore Del Turco approvata nella seduta del 13 luglio (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 1999).

Gli interlocutori che hanno collaborato con la nostra ricerca (attraverso le risposte fornite ai nostri questionari) denunciano come la presenza della criminalità si manifesta nel territorio attraverso molteplici tipologie di attività e, in primo luogo, data la collocazione geografica del territorio, attraverso i traffici internazionali di immigrazione irregolare, di sostanze stupefacenti, di armi e di tabacchi.

I traffici illeciti che interessano le coste brindisine hanno un impatto impressionante sull'economia locale:

*"Si deve fare qualche riflessione sull'impatto che inevitabilmente una così grande accumulazione illecita -calcolata dall'ex prefetto di Brindisi dottor Giuseppe Mazzitello fino a dieci miliardi al giorno nelle giornate "con mare calmo"- ha sul territorio, sulle istituzioni, nonché sulla vita e sull'economia dei suoi abitanti. Le organizzazioni criminali locali detengono un enorme potere economico capace di generare, innanzitutto, un vasto consenso sociale tra ampie fasce di popolazione: ciò, come dimostra la storia secolare di altre organizzazioni criminali di stampo mafioso, è essenziale per costruire un sistema di collusioni e per favorire comportamenti omertosi, funzionali al rafforzamento ed alla perpetuazione di un potere più generale che ricomprende anche quello economico, ma non si esaurisce in esso. In un territorio afflitto da una endemica disoccupazione, il contrabbando di tabacchi è in grado di dare lavoro e sostentamento a migliaia di famiglie che, proprio per ciò, non vivono come disvalore una attività che per le leggi dello Stato è illecita e, conseguentemente, attribuiscono alla criminalità una legittimazione sociale che si pone come un'ulteriore ostacolo all'azione di contrasto delle istituzioni." (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 1999, pag.22-23)*

Accanto ai traffici illegali, tuttavia, i sottoscrittori, con la sola eccezione di Assindustria, denunciano la presenza della criminalità attraverso reati immediatamente attinenti alla sfera dell'economia quali l'estorsione, l'usura, le

infiltrazioni nelle imprese e le irregolarità negli appalti.

*“Le estorsioni, come è stato ripetutamente rilevato anche nelle relazioni delle precedenti Commissioni, costituiscono una delle maggiori fonti di accumulazione della criminalità brindisina. Nel 1998 è stata registrata una diminuzione delle estorsioni denunciate e degli attentati dinamitardi, ma questo dato non sempre è indicativo di un allentamento della pressione estorsiva. La diminuzione potrebbe essere dovuta sia ad un controllo del territorio “efficiente” a tal punto da scoraggiare le denunce, che ad una progressiva acquisizione degli esercizi commerciali da parte degli stessi appartenenti alla criminalità organizzata.”* (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, 1999, pag.37)

La consapevolezza di questa condizione è presente nelle dichiarazioni dei sottoscrittori del Protocollo di legalità che indicano come l'influenza della criminalità è un dato che investe l'intera economia: l'edilizia, il commercio, la grande distribuzione, alberghi, ristoranti e villaggi turistici ma anche le attività manifatturiere e quelle agricole.

*“Parte del denaro di provenienza illecita, inoltre, secondo alcune indagini giudiziarie, verrebbe reinvestita nei tradizionali settori dell'edilizia e della grande distribuzione a circuito locale. In quest'ultima (grandi magazzini, generi alimentari, ecc.), infatti, è agevole mettere in piedi, attraverso il meccanismo della sovrapproduzione, una circolazione di denaro sporco parallela a quella ufficiale e legittima. La disponibilità di questa enorme massa di denaro e la strutturazione in organizzazione di stampo mafioso, ha permesso ai gruppi criminali brindisini di rafforzare il controllo sul territorio e, conseguentemente, di condizionare pesantemente molti settori, compresi quelli economici ed istituzionali.”* (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, 1999, pag. 37)

Nel territorio interessato dal Patto territoriale è stata svolta attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica della legalità delle popolazioni interessate con incontri e convegni che hanno interessato, in particolare le scuole. Sono, inoltre stati organizzati Comitati provinciali dell'ordine e la sicurezza con la partecipazione dei sindaci e di altre rappresentanze della società civile.

Nel brindisino operano dal 1998 le associazioni antiracket e sono state attivate linee telefoniche “privilegiate” che tuttavia scontano, secondo la valutazione dei sottoscrittori, risultati decisamente insufficienti.

A distanza di due anni dalla sottoscrizione del Protocollo di legalità non molto di quanto previsto nell'articolato ha trovato applicazione e il bilancio non è positivo.

E' questa un'opinione diffusa fra i sottoscrittori interpellati nell'ambito della ricerca che, esprimono una valutazione negativa rispetto alla capacità del Protocollo di legalità di individuare interventi efficaci per consentire migliori condizioni di legalità. Per alcuni soggetti locali, la valutazione negativa deriva dal considerare scarsamente incisivo lo strumento Protocollo di legalità.

Per tutti i sottoscrittori, il giudizio negativo si sostanzia con la mancata attuazione degli interventi previsti, la loro scarsa precisazione e la mancata indicazione dei responsabili degli stessi interventi.

Un bilancio, quindi piuttosto negativo in un territorio difficile, in cui la

sottoscrizione del Protocollo, per la maggioranza degli interlocutori, non ha prodotto un diverso sistema di rapporti tra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali.

La mancata costituzione dell'“Osservatorio” ha limitato ulteriormente le possibilità di interazione, almeno nell'ambito di questa intesa sulla legalità, fra i diversi soggetti interessati limitandone pertanto le potenzialità.

Tutti i sottoscrittori concordano nel ritenere largamente presenti nel territorio condizioni di illegalità nel mercato del lavoro con la mancata registrazione dei lavoratori, l'elusione dei versamenti contributivi previsti e la violazione delle norme a tutela della sicurezza dei lavoratori. Nel territorio interessato dal Patto territoriale non era prevista la costituzione dello Sportello unico per le imprese, che tuttavia è in corso di attuazione, e non sono stati individuati gli strumenti di garanzia per facilitare l'accesso delle imprese al credito.

### 3.2.2. *Il protocollo di legalità nel Patto territoriale di Palermo*

#### 1.6.1 IL PATTO TERRITORIALE DI PALERMO.

Il territorio palermitano interessato dal Patto territoriale comprende il comune capoluogo, che ne costituisce la principale aggregazione socio-economico-demografica, e presenta tutti i caratteri di un'area a basso livello di sviluppo. In tale ambito la progressiva trasformazione da un'economia prevalentemente rurale e commerciale ha avuto luogo con tempi e caratteristiche significativamente diversi rispetto a gran parte del territorio italiano in ragione della forte connotazione di Palermo come “città dei servizi”, dove la pubblica amministrazione, nel senso più ampio del termine, continua a rappresentare, in termini occupazionali, l'area di riferimento.

L'ipotesi di studio di un Patto territoriale da realizzare nell'area palermitana ha origine nel gennaio 1994 e trae spunto da una corrispondenza tra il Sindaco di Palermo appena insediatosi e il Presidente del Cnel.

Sulla base delle esperienze maturate, il Cnel si fece promotore di un confronto con i soggetti locali del Mezzogiorno, tra i quali l'Amministrazione Comunale di Palermo, nell'intento di conferire alle parti sociali quella maggiore rappresentatività dei propri interessi che è premessa della programmazione negoziata. In altri termini si trattava di segnare una totale inversione di tendenza: non più una programmazione dall'alto con finanziamenti a pioggia anche in assenza di progetti (tipica dell'intervento straordinario del Mezzogiorno), ma analisi degli interessi economici, organizzazione degli stessi e quindi programmazione economica dal basso.

L'Amministrazione comunale di Palermo ha recepito nel Patto territoriale lo strumento per orientare i bisogni dell'economia locale ad una politica di programmazione. Il progetto che ha portato alla definizione del Patto territoriale di Palermo, promosso e coordinato dall'Amministrazione comunale, si è sviluppato con il coinvolgimento costante delle parti sociali.

Con la delibera CIPE del 26 giugno 1997 è stato approvato il Patto

territoriale di Palermo e pochi mesi dopo, il 5 dicembre dello stesso anno, è stata costituita la società consortile per azioni "*Patto di Palermo S.p.A.*" che, quale soggetto responsabile del patto, unitamente al comitato di coordinamento è chiamata ad assolvere alle prescrizioni indicate nella delibera.

I firmatari del patto si sono impegnati a creare le condizioni per un rapido avvio dell'attività imprenditoriale e dei progetti pubblici previsti, affidando alla società di gestione l'incarico per lo svolgimento delle attività necessarie nei 48 mesi previsti per la piena attuazione degli interventi. In questo ambito il Sindaco di Palermo si è impegnato a promuovere la conferenza dei servizi per concordare ed accelerare le procedure necessarie per l'attuazione degli investimenti, mentre le parti sociali firmatarie del patto si sono impegnate a concordare ogni forma di sostegno alle attività produttive attraverso l'utilizzo di istituti contrattuali e di principi di flessibilità del lavoro, fermo restando il rispetto dei minimi contrattuali. Nel segno di un comune impegno per favorire lo sviluppo di attività produttive nell'area, si inseriscono gli impegni assunti dalla Camera di Commercio, chiamata alla costituzione di uno sportello di formazione e promozione economica per illustrare le opportunità coerenti con gli obiettivi del patto, e dalle Associazioni imprenditoriali, sia sul piano della formazione professionale, sia attraverso l'impegno di contribuire con personale dipendente o incaricato, all'attività della società di gestione.

L'organismo responsabile del patto è articolato in due strutture tra loro coordinate: il Comitato di coordinamento e la Società di gestione. Il Comitato di coordinamento, costituito dall'insieme dei rappresentanti dei firmatari, ha compiti di indirizzo strategico e di attuazione degli obiettivi del Patto. La società di gestione, cui presidente è il Sindaco di Palermo o un suo delegato, effettua la verifica degli stati di avanzamento del patto, inoltra le richieste di finanziamento e si pone come interlocutore unico delle strutture di finanziamento del patto e del CIPE, assicurando ai beneficiari ogni forma di assistenza.

L'area coinvolta dal patto è definibile in quella porzione del territorio collegata da interessi economici e sociali nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del turismo e della rete dei servizi connessi, che si estende da est a ovest della città capoluogo lungo la fascia costiera, da una parte fino a Termini Imerese e dall'altra fino a Carini. Nell'area integrata del comune capoluogo sono presenti tre zone industriali che fanno parte del Consorzio delle Aree di Sviluppo Industriale di Palermo.

I contenuti del Patto territoriale di Palermo rappresentano una elencazione condivisa dai sottoscrittori delle priorità di intervento sul territorio palermitano in una logica di sviluppo economico capace di superare le circostanze che in passato hanno pesato negativamente per l'individuazione e l'attuazione di un progetto organico di sviluppo: l'assenza di interlocutori duraturi di governo e l'azione autarchica condotta dalle diverse parti sociali.

Il Patto territoriale di Palermo si pone l'obiettivo di superare tali problematiche dando esecutività ad alcune proposte progettuali attraverso la realizzazione di una strategia complessiva di intervento sulla Pubblica Amministrazione, sull'infrastrutturazione del territorio, sul lavoro e sull'impresa.

L'impresa, quale soggetto motore dello sviluppo, deve essere opportunamente supportata, creando condizioni più favorevoli attraverso il superamento delle diseconomie esistenti tra cui, accanto al deficit strutturale delle infrastrutture, si

colloca la minaccia rappresentata dalla mafia e dalla illegalità diffusa.

I progetti del Patto territoriale di Palermo erano, in complesso 31, dei quali sono attualmente attivi 26 progetti imprenditoriali e 2 progetti infrastrutturali.

In totale è previsto un investimento di circa 107 miliardi di lire con un onere per lo Stato di circa 69 miliardi e si dovrebbero produrre 689 nuovi addetti.

Le due opere infrastrutturali proposte dal Comune di Palermo comportano un investimento di 6 miliardi di lire interamente a carico dello Stato.

All'inizio di settembre 2000 risultano erogati circa 9 miliardi di lire (Fonte: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica).

#### IL PROTOCOLLO "SICUREZZA E LEGALITÀ" NEL PATTO TERRITORIALE DI PALERMO

Il testo del Protocollo "*Sicurezza e Legalità*" siglato a Palermo nell'ambito della definizione del Patto territoriale è un notevole lavoro che nell'ampio articolato prevede, forse più di ogni altro scritto, un insieme di relazioni che potremmo definire "circolari" fra i diversi sottoscrittori, dettata dall'adempimento di atti ben precisi. In altri termini nei 12 articoli di cui si compone l'intesa sulla legalità, che arricchisce il Patto territoriale di Palermo, vengono definiti non un insieme di impegni generici, per tutti i sottoscrittori, bensì impegni precisi e delimitati per ciascun contraente. Si stabiliscono, inoltre, alcuni passaggi obbligati di comunicazione e di interazione fra i diversi soggetti che costituiscono, almeno sulla carta, la premessa ad una maggiore e meno episodica cooperazione nell'ambito delle azioni di contrasto alla criminalità.

In questo contesto opera il "*Gruppo Ispettivo Misto*"; di cui fanno parte i rappresentanti delle Forze dell'Ordine con compito di svolgere accertamenti sull'attività delle imprese aggiudicatrici di appalti, subappalti o affidatarie di servizi, ordine e fornitura, istituito con decreto della Prefettura, deve informare periodicamente la società "*Patto di Palermo*" ed i sottoscrittori del Protocollo dell'attività svolta. Alla società di gestione compete, in stretto contatto con l'Ispettorato del Lavoro, la vigilanza per garantire il rispetto delle norme in materia di avviamento, di igiene e sicurezza sul lavoro, di tutela del lavoratore e degli accordi sindacali.

La società "*Patto di Palermo S.p.A.*" si deve, inoltre, attivare per l'istituzione dello Sportello Unico e per lo snellimento e la definizione delle procedure connesse ai finanziamenti impegnandosi, tra l'altro, alla individuazione di tutti gli strumenti di garanzia volti a facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese.

La parte delle competenze delegate agli enti locali (Comune e Provincia regionale di Palermo), consistono nella verifica del regolare svolgimento nelle attività nei settori più esposti come le cave, il movimento terra, la raccolta dei rifiuti solidi urbani e lo smaltimento dei rifiuti tossici e speciali. Le amministrazioni locali sono, inoltre, impegnate nella promozione di occasioni di confronto sui temi della legalità e della sicurezza.

Le Parti sociali, ciascuno per la propria parte, si impegnano a garantire la trasparenza nella gestione delle assunzioni di manodopera e a denunciare ogni pressione o tentativo di infiltrazione mafiosa. Presso la Prefettura è prevista la possibile attivazione, su richiesta, di un'apposita linea telefonica per la segnalazione di eventuali abusi o illegalità.

Siamo quindi in presenza di un impianto di interventi per cui sono esplicitamente indicati dei responsabili, con numerosi momenti di raccordo e di comunicazione dovuta fra soggetti diversi.

Il Protocollo " Sicurezza e Legalità" è stato sottoscritto a Palermo il 3 febbraio 1998.

*LE VALUTAZIONI DEI SOTTOSCRITTORI E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO "SICUREZZA E LEGALITÀ" DEL PATTO TERRITORIALE DI PALERMO.*

Il giudizio dei sottoscrittori interpellati è sostanzialmente unanime sulla valutazione della presenza della grande criminalità organizzata nell'area interessata dal Patto e sulla ampia gamma di attività in cui essa si manifesta. Tra queste, nell'indicazione degli attori locali, figurano - con una notevole sintonia - tutti i reati che insistono sull'economia e, in primo luogo, l'estorsione, le irregolarità negli appalti, le infiltrazioni nelle imprese e l'usura. L'accentuazione che tutti gli interlocutori pongono senza esitazione collocando ai primi posti le attività suindicate misura il livello di pervasività che la presenza criminale ha raggiunto ma anche la condivisione di una lettura della realtà nei termini, anche drammatici, in cui si manifesta.

L'edilizia è il settore di attività economica in cui è unanimemente avvertita una presenza "regolare" della criminalità organizzata che, tuttavia, investe sensibilmente anche settori come il commercio al dettaglio e la grande distribuzione.

La comune percezione della complessità della situazione della legalità e della sicurezza nel palermitano e il quadro sostanzialmente unitario delle indicazioni fornite dai sottoscrittori, trova conferma in una valutazione sintetica della situazione della legalità e della sicurezza indicata come "sotto controllo".

Nel territorio in oggetto operano da anni le associazioni antiracket ed è stata svolta attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica della legalità sulla cui consistenza, alcuni dei soggetti locali esprimono riserve.

La stessa articolazione di giudizi si manifesta nella valutazione dell'attività di controllo esercitata dalle Forze dell'Ordine e dagli Uffici provinciali del lavoro sulle imprese operanti nel territorio.

Sostanzialmente concordi, risultano le valutazioni sul Protocollo "Sicurezza e Legalità" considerato come uno strumento efficace per consentire migliori condizioni per la legalità del territorio. I sottoscrittori interpellati sottolineano come tra gli interventi previsti siano particolarmente importanti nella definizione di un giudizio positivo l'intensificazione dell'attività info-investigativa e il maggior coordinamento delle Forze dell'Ordine, confermando il ruolo assunto dal "Gruppo Ispettivo Misto" nell'esperienza palermitana. Non mancano, comunque anche in questo caso delle segnalazioni da parte di chi, pur esprimendo un giudizio positivo sullo strumento, ne indica il limite oggettivo nella mancata attuazione degli interventi previsti.

Anche nel caso del Patto territoriale di Palermo non è stato costituito "l'Osservatorio" previsto nell'articolato e, ovviamente, il giudizio sulla mancata costituzione dello stesso non può che essere unanimemente negativo.

Nel territorio interessato dal Patto è stato istituito lo Sportello unico per le imprese con un esito definito come *"insufficiente"* da parte dei nostri interlocutori.

Giova ricordare, come osserva Nino Amato, segretario generale della CISL di Palermo, in una nota a margine del questionario, che benché il Patto di Palermo sia il primo sottoscritto in provincia a tutt'oggi *"meno di un terzo delle imprese ha avviato la realizzazione delle opere e nessuna è giunta alla fase di collaudo (...)* Siamo quindi in una fase in cui mancano gli elementi conoscitivi necessari per esprimere giudizi ponderati".

### 3.2.3. Il protocollo di legalità nel Contratto d'area Torrese-Stabiese

#### IL CONTRATTO D'AREA TORRESE-STABIESE

L'area di crisi Torrese-Stabiese, nel territorio della provincia di Napoli, è stata individuata quale area di crisi siderurgica ai sensi della legge n.181/89 e come area di crisi occupazionale ai sensi dell'art.1 della legge 236/93.

Tradizionalmente considerata come la naturale estensione dell'area industriale di Napoli Est, la fascia costiera napoletana che va da S.Giovanni a Teduccio fino a Castellammare di Stabia, è stata interessata negli anni a noi più vicini da un processo di deindustrializzazione che ne ha profondamente modificato i caratteri economico-produttivi. In particolare, i comuni di Castellammare di Stabia e di Torre Annunziata, che vantavano una struttura industriale di antica tradizione, con una notevole specializzazione nella siderurgia e nella cantieristica e un consistente e qualificato tessuto industriale costituito da imprese del gruppo IRI, hanno subito nel corso degli anni un progressivo ridimensionamento dell'apparato produttivo.

Le cause della crisi sono state determinate, in primo luogo, dalle trasformazioni che hanno investito i settori della siderurgia, della cantieristica e delle lavorazioni ferroviarie, in cui si collocavano le maggiori imprese localizzate nel territorio, ma anche le piccole e medie attività dell'articolato indotto delle grandi imprese. A questi fattori si aggiunge la carenza delle infrastrutture e la congestione complessiva del territorio che non hanno certo favorito risposte adeguate dell'apparato produttivo sia in termini di riconversione che, più in generale, di innovazione di processo e di prodotto.

La crisi del settore industriale ha determinato una pesante crisi occupazionale nell'area che, secondo recenti indagini, ha visto crescere la disoccupazione ad un tasso del 10% annuo negli ultimi tre anni. Questo a fronte di un calo dell'occupazione stimato, dalle stesse fonti locali, nella misura del 10% nell'industria manifatturiera, del 20% nelle costruzioni e di circa il 15% nel commercio, mentre nel terziario la diminuzione è contenuta in valori prossimi al 5%.

I due comuni di Castellammare di Stabia e di Torre Annunziata, nell'ultimo decennio hanno visto ridursi gli addetti da circa 9.000, agli attuali 4.300, con una percentuale di lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni pari al 45% della forza lavoro impiegata nelle realtà industriali più significative.

La crisi è, inoltre, accentuata dal sovrapporsi di una dinamica di sviluppo urbanistico caotica, dal degrado socio-ambientale dell'area e dalla situazione infrastrutturale che presenta notevoli strozzature e il cui superamento è il presupposto per creare le condizioni di base per lo sviluppo produttivo dell'area. Le maggiori strozzature, anche in ragione delle collocazioni del comprensorio tra la conurbazione napoletana e la penisola sorrentina, sono costituite dall'inadeguatezza del sistema stradale e di quello ferroviario.

Il complesso delle attività messe in atto dal Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione, a partire dai Protocolli d'Intesa del 5 novembre 1993 e del 19 dicembre 1994 ha tenuto conto della necessità di consolidare la presenza industriale nell'area e di non deteriorare ulteriormente le condizioni ambientali del territorio cercando di invertire la tendenza proprio a partire dalla bonifica delle aree dismesse.

Il patrimonio di aree e fabbricati dismessi della zona costiera campana, per un'estensione di circa 1,5 milioni di mq., rappresenta una delle risorse di maggior valore su cui fare perno per l'avvio di azioni di riqualificazione urbana, territoriale e produttiva, attraverso l'accorpamento, il recupero e la valorizzazione delle zone per nuovi insediamenti produttivi oltre che per funzioni di servizio all'area urbana o alla valorizzazione delle risorse naturalistiche, archeologiche e turistiche.

Per definire e gestire il programma di acquisizione e rifunzionalizzazione delle aree industriali dismesse, il 4 febbraio 1994 è stata costituita la società di promozione industriale "*Torre e Stabiese Sviluppo S.p.A.*" (TESS) che, insieme con la SPI S.p.A. ha avviato l'azione di promozione industriale delle aree, costruendo un pacchetto di opportunità localizzative.

A partire da questo pacchetto localizzativo sono state avviate attività di promozione che hanno rivelato le potenzialità dell'area con interesse anche da parte di imprenditori esterni, per cui è stato deciso di attivare sull'area Torrese-Stabiese uno dei primi Contratti d'area.

Il Contratto d'area, attivato il 29 luglio 1997 con la sottoscrizione del documento da sottoporre alla verifica del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione, è stato stipulato il 7 aprile 1998.

Il Contratto contiene un pacchetto di 8 iniziative imprenditoriali che si insedieranno nell'area ex Dalmine di Torre Annunziata, per un investimento complessivo di 87,3 miliardi di lire a fronte di contributi pubblici, a valere sulla Legge 181/89, di 58,8 miliardi e con un'occupazione a regime di 404 addetti.

Un primo Protocollo aggiuntivo con altre 6 iniziative, per un investimento di circa 446 miliardi di lire e un'occupazione a regime di 631 addetti, è stato sottoscritto successivamente il 15 marzo 1999.

Tra le iniziative comprese nel protocollo aggiuntivo quattro appartengono al settore turistico e confermano l'indirizzo che l'azione di promozione si è posta nel segno di una riqualificazione e della rinascita economica del territorio attraverso operazioni di riconversione e di recupero di parte delle aree industriali dismesse per destinarle ad attività diversificate.

Lo stato d'avanzamento, per quanto riguarda gli interventi inseriti nel Contratto sottoscritto nel 1998, è complessivamente molto elevato mentre, per quanto riguarda le iniziative previste nel protocollo aggiuntivo, si rilevano dei

ritardi nell'avvio.

*IL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ NEL CONTRATTO D'AREA DI TORRESE-STABIESE.*

Il testo del Protocollo di legalità sottoscritto nell'ambito del Contratto d'area di Torrese-Stabiese è in larga parte analogo a quello della maggior parte dei contratti d'area e si riassume in un breve articolato.

Nell'articolo 1 gli interventi previsti nel contesto di un più efficace coordinamento delle attività si concretizzano in numerose proposizioni che investono le Forze dell'Ordine tra le quali: i) il capillare controllo del territorio, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici; ii) l'istituzione di linee telefoniche "privilegiate"; iii) l'intensificazione dell'attività investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti; iv) l'intensificazione dell'attività doganale v) lo sviluppo, con la collaborazione delle Amministrazioni locali, di azioni per conseguire il miglior coordinamento logistico delle Forze di Polizia.

Un secondo ordine di interventi prevede un forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro, di tutela degli accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro.

Un terzo ordine di interventi prevede la promozione, da parte delle associazioni di categoria in collaborazione con le Amministrazioni comunali, di sportelli per la rapida definizione delle pratiche inerenti il processo di reindustrializzazione e l'attivazione, da parte dei soggetti firmatari, per individuare possibili strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito delle imprese.

Nell'articolo 2, ferme restando le competenze dei diversi organi, al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione degli interventi previsti, viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Napoli e composto dai rappresentanti della Regione Campania, dell'Amministrazione Provinciale, dai Comuni interessati, dalle Associazioni Imprenditoriali, dalle Organizzazioni Sindacali, dalla TESS S.p.A. e dalla SPI S.p.A..

Come negli altri testi gli articoli 3 e 4 indicano rispettivamente la durata dell'intesa, rimessa alla valutazione dell'Osservatorio di cui all'art.2, e l'estensione della stessa ad altri soggetti, comuni o organizzazioni rappresentative, in relazione ai diversi momenti dell'attuazione delle iniziative.

L'intesa sulla legalità è stata sottoscritta presso la Prefettura di Napoli il 9 luglio 1997.

*LE VALUTAZIONI DEI SOTTOSCRITTORI E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ NEL CONTRATTO D'AREA DEL TORRESE-STABIESE.*

L'area interessata dall'Intesa sulla legalità, al di là delle diverse valutazioni espresse dai sottoscrittori interpellati sia in merito alle forme in cui si manifesta la criminalità che alla valutazione della situazione della legalità e della sicurezza nel territorio, è indubbiamente un ambito sottoposto a una forte pressione della malavita organizzata.

La presenza della criminalità organizzata, infatti, si manifesta articolandosi

in tutta la gamma possibile delle tipologie di attività illegali con una rilevante consistenza, tra le altre, delle attività che hanno una ricaduta diretta sull'economia locale. Estorsioni, usura, infiltrazioni nelle imprese, irregolarità negli appalti, sono indicati da tutti gli attori locali interpellati come fenomeni presenti nell'area oggetto del nostro esame.

I settori di attività economica in cui è maggiormente avvertita la presenza della criminalità organizzata sono unanimemente indicati nel commercio al dettaglio, nell'edilizia e nella grande distribuzione. Tuttavia nelle indicazioni fornite da alcuni sottoscrittori non mancano segnalazioni relative alla gravosa presenza della malavita sulle attività manifatturiere, sull'artigianato, e in agricoltura.

Nel territorio dove operano da tempo associazioni antiracket sono state attivate linee telefoniche *"privilegiate"* per favorire la denuncia dell'usura e di attività estorsive e sono state svolte attività promozionali per il coinvolgimento della popolazione alla problematica della legalità. Tale attività, pur coinvolgendo istituti scolastici e centri culturali, viene tuttavia considerata ancora insufficiente rispetto alle dimensioni del fenomeno.

La maggioranza degli attori locali interpellati esprime, sulla base dell'esperienza maturata, un giudizio negativo sulla capacità del Protocollo di legalità d'individuare strumenti efficaci per conseguire migliori condizioni per la legalità del territorio.

Le perplessità espresse dalla parti sociali attraversano tutto il campo delle opzioni previste dal questionario : dalla *"mancata attuazione degli interventi previsti"* alla *"mancata indicazione dei responsabili degli interventi previsti"* alla *"scarsa precisazione degli interventi previsti"*.

Il giudizio critico espresso dal rappresentante della CGIL si sostanzia con una nota in cui si afferma come *"unitamente ad un'azione di contrasto il Protocollo di legalità non può dare risultati a breve"* (nota di Michelangelo Gravano a margine del questionario).

Il giudizio della maggioranza degli attori locali è invece positivo relativamente al prodursi, con la sottoscrizione del Protocollo, di un diverso sistema di rapporti fra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali. Del resto, la maggiore cooperazione fra i soggetti locali trova conferma nelle valutazioni espresse dai sottoscrittori anche in riferimento ad altri momenti di interazione come quelli previsti da tempo nell'ambito del Comitato per l'ordine pubblico e la sicurezza.

Non ha avuto attuazione, nel contesto del Protocollo di legalità dell'area Torrese-Stabiese, la costituzione dell'Osservatorio previsto esplicitamente nell'articolato, un dato peraltro comune -come abbiamo visto in precedenza - ad altre esperienze. Le parti sociali avanzano, a tale proposito, una riflessione autocritica nella considerazione che non vi è stata sufficiente pressione affinché l'Osservatorio fosse effettivamente attivato e riunito nei termini previsti.

Del resto, anche altri interventi previsti non hanno ancora trovato attuazione come nel caso dello sportello unico per le imprese che, tuttavia, pare essere in via di predisposizione.

Gli interlocutori concordano sulla rilevante presenza nel contesto territoriale di irregolarità nelle normative che regolano i rapporti di lavoro e segnatamente

nella mancata registrazione di lavoratori, nell'elusione del versamento dei contributi e nelle irregolarità nell'applicazione della legge 626 sulla sicurezza dei luoghi di lavoro.

### *3.2.4. Il protocollo di legalità nel Patto territoriale Agro Nocerino Sarnese*

#### *IL PATTO TERRITORIALE DELL'AGRO NOCERINO SARNESE*

L'ambito territoriale del Patto riguarda un'area di circa 161 Km<sup>2</sup>, corrispondente al territorio amministrativo di 11 Comuni della Provincia di Salerno che occupa la piana del fiume Sarno ed è situata tra i poli urbani di Napoli e Salerno.

La popolazione residente complessiva è di 252.084 abitanti (Istat, 1991) e il centro urbano maggiore, Nocera Inferiore, ha una dimensione demografica di poco inferiore ai 50.000 abitanti.

Negli ultimi 20 anni l'incremento demografico dell'area si è attestato complessivamente su valori di poco superiori al 9% e l'andamento del tasso di natalità e del saldo migratorio fanno prevedere per il futuro un'espansione più contenuta ma tuttavia nettamente superiore ai valori medi nazionali.

La situazione ambientale del territorio interessato al Patto si presenta particolarmente grave a causa di un processo di sviluppo distorto e disordinato che ha determinato un'urbanizzazione incontrollata, un grave dissesto idrogeologico, una crescita smisurata e caotica dei centri urbani con elevatissimi valori di inquinamento industriale e urbano. La presenza di lavorazioni e impianti altamente inquinanti, che si trovano ormai all'interno delle aree urbane per effetto dello sviluppo non programmato del territorio, rappresenta, tra l'altro, una delle principali cause della catastrofe del fiume Sarno, che, secondo le statistiche più recenti è considerato il fiume più inquinato d'Italia. Malgrado il grave degrado dell'ambiente naturale, la contiguità della zona archeologica di Pompei ed Ercolano e la presenza sul territorio di beni di carattere architettonico e storico-culturale, potrebbero essere oggetto di una domanda culturale e rappresentare un prezioso volano per la riqualificazione del territorio.

La forte e diffusa presenza della criminalità organizzata costituisce un grosso ostacolo per lo sviluppo dell'Agro in cui, negli ultimi anni, diverse amministrazioni comunali sono state sciolte per infiltrazioni camorristiche. Nonostante l'azione di contrasto e repressione delle Forze dell'Ordine e delle Autorità Giudiziarie, che scontano per altro una grave sottodotazione di organici, non sempre sussistono le condizioni di sicurezza necessarie per poter svolgere attività imprenditoriali.

L'area dei comuni aderenti al Patto territoriale dell'Agro Nocerino Sarnese conta quasi 13.000 imprese per un totale di poco meno di 50.000 addetti, prevalentemente piccole imprese, spesso a conduzione familiare.

Nel corso degli anni '80 il modello industriale ha mostrato tutti i propri limiti con il ridimensionamento delle grandi imprese di origine esterna (MCM, ENI) e con la crisi dell'industria conserviera che ha trascinato con sé anche l'indotto causando la smobilitazione di aziende di altri settori. Con riferimento all'industria delle conserve vegetali la crisi è dovuta alla presenza prevalente di industrie

monoprodotto, a scarso valore aggiunto, e poco portate all'innovazione, un dato aggravato dalla polverizzazione delle imprese.

Il mercato del lavoro nell'Agro Nocerino Sarnese, come in tanta parte del Mezzogiorno, è caratterizzato da una forte eccedenza di forza lavoro con un elemento di peculiarità dell'area rappresentato dall'elevata incidenza della precarietà e della temporaneità dell'occupazione. Si tratta di un'occupazione stagionale che investe, in particolare, il comparto delle conserve vegetali (costituito nella Provincia di Salerno da 164 imprese con 2.955 addetti fissi e punte stagionali di oltre 10.000 addetti), ma anche i comparti ad essa collegati come le piccole imprese del settore cartotecnico e meccanico e le numerose aziende di trasporto e servizi e, soprattutto, l'agricoltura.

All'atto dell'ultimo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni (Istat 1991) la popolazione attiva rappresentava mediamente appena il 39,9% del totale della popolazione, coinvolgendo il 48,4% delle donne e il 67,4% della popolazione giovanile. Questi dati, secondo fonti locali, dal 1991 ad oggi si sono fatti ancora più allarmanti, concorrendo a creare condizioni di grave e diffuso disagio sociale. Nel 1996 gli iscritti alle liste di collocamento erano 47.890, con un'incidenza percentuale del 55% e se si considera che il dato Italia è intorno all'11% e nel Meridione è attorno al 20%, la gravità del fenomeno è del tutto evidente.

Vi sono, inoltre, una serie di fattori che permettono di ipotizzare una notevole diffusione del lavoro irregolare nell'area del Patto in ragione della estrema frantumazione della capacità produttiva tra una miriade di piccole e piccolissime imprese, che recuperano competitività attraverso una gestione "flessibile" della forza lavoro al fine di recuperare gap di efficienza contando sulla insufficiente sindacalizzazione dei lavoratori. Ad aggravare il fenomeno concorrono, inoltre, il peso ancora notevole dell'agricoltura e dell'edilizia nella struttura occupazionale, settori in cui tradizionalmente si sono concentrate sacche di lavoro nero e la presenza di organizzazioni criminali radicate, che, in un contesto in cui si assiste a intensi flussi di manodopera nel corso dell'anno, hanno fatto del governo del mercato del lavoro una delle loro attività principali. A questi fattori "strutturali" si aggiungono gli effetti delle distorsioni che si sono registrate nella gestione di alcune politiche di sostegno al reddito dei lavoratori.

L'idea guida che sta alla base del Patto si sintetizza nell'assunzione, strategica e progettuale, dell'obiettivo occupazionale attraverso il confronto con gli operatori presenti nell'area, eliminando gli ostacoli allo sviluppo, propri del territorio.

L'obiettivo della creazione di nuova occupazione viene perseguito nel Piano d'Azione attraverso la realizzazione di condizioni favorevoli allo sviluppo con interventi che investono più settori. Le direttici strategiche, concordate da tutti gli attori del territorio attraverso un lungo e articolato processo di concertazione dal basso. L'intensa fase di confronto tra i partner locali è stata resa necessaria proprio dalla scelta della Commissione Europea di inserire, su indicazione del Governo nazionale, il Patto territoriale dell'Agro Nocerino Sarnese tra i dieci "patti territoriali per l'occupazione" che in Italia partecipano alla sperimentazione avviata dall'Unione Europea.

Lo sforzo di concertazione, con l'obiettivo finale dell'individuazione di un equilibrato e condiviso programma di sviluppo integrato del territorio, si è

tradotto in una fittissima rete di incontri pubblici, tavoli settoriali e assemblee generali tenutesi nell'interno del territorio del Patto. Coinvolti nell'iniziativa promossa dalle Amministrazioni Comunali dell'area sono stati i principali operatori economici e sociali che sono impegnati per la salvaguardia delle realtà imprenditoriali.

La versione definitiva del Piano d'Azione, sottoscritta dai partner in occasione di un'Assemblea generale tenutasi il 17 gennaio 1997 a Scafati, è il risultato di successive rielaborazioni di un testo base che nel corso del processo di concertazione si è arricchito dei contributi forniti da Enti locali e forze sociali. Gli impegni dei sottoscrittori si sono, inoltre, formalizzati in una serie di protocolli aggiuntivi come il Protocollo Sociale, il Protocollo sulle pari opportunità, il Protocollo ambientale, il Protocollo sulla formazione del capitale umano, il Protocollo sullo snellimento delle pratiche amministrative, il Protocollo per l'emersione del lavoro nero e contro la precarietà occupazionale e il Protocollo sulla sicurezza e legalità.

Gli ambiti di intervento definiti interessano le città, l'ambiente e i beni culturali, i settori produttivi, e i cosiddetti *"nuovi giacimenti occupazionali"*, la ricerca, la formazione, l'agricoltura e la stessa attuazione del Patto territoriale per l'Occupazione

L'insieme degli interventi nelle sette aree d'intervento ipotizzate comportano una spesa totale di 99,2 miliardi di lire e prevedono la creazione di 1.096 nuovi posti di lavoro diretti, un dato suscettibile di ulteriori incrementi in ragione dell'indotto presumibilmente attivato. Al 31 dicembre 1999 risultavano erogazioni per 23,1 miliardi di lire.

#### *IL PROTOCOLLO SULLA PUBBLICA SICUREZZA E LA LEGALITÀ NEL PATTO TERRITORIALE AGRO NOCERINO SARNESE*

Il testo del Protocollo per la sicurezza e la legalità che ha per oggetto la definizione di interventi in materia di ordine e sicurezza sul territorio degli undici Comuni sottoscrittori del Patto è fra i più articolati e prevede un insieme definito di adempimenti da parte dei sottoscrittori.

Il testo del Protocollo, che si compone di 10 articoli, prevede il potenziamento degli organici giudiziari e delle forze di polizia, un capillare controllo del territorio, l'istituzione di linee telefoniche *"privilegiate"*, antiracket, anti-usura e per la repressione dei reati ambientali, l'intensificazione dell'attività investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti e un forte impulso all'attività di controllo sul mercato del lavoro.

In un apposito ambito sono precisati una serie di impegni per le amministrazioni locali e successivamente anche gli impegni delle parti sociali e degli imprenditori, definendo così un insieme organico di adempimenti da attuare da parte di tutti i sottoscrittori nell'ambito del Protocollo di legalità e sicurezza

Nell'articolato viene, inoltre, definita la destinazione a fini istituzionali, sociali o di interesse pubblico dei beni confiscati alla camorra sul territorio.

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo viene prevista la costituzione, presso la prefettura, di un *"Osservatorio"*, convocato in via ordinaria ogni tre mesi dal Prefetto, i cui esiti sono comunicati al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il Protocollo sulla pubblica sicurezza e la legalità è stato sottoscritto presso la prefettura di Salerno il 22 luglio 1997.

*LE VALUTAZIONI DEI SOTTOSCRITTORI E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ  
NEL PATTO TERRITORIALE AGRO NOCERINO SARNESE.*

La situazione della legalità nell'area dell'Agro Nocerino Sarnese vede, in una lettura condivisa dagli attori locali, la presenza di diverse forme di criminalità organizzata che insistono sul territorio con un'ampia gamma di reati. Tra questi non mancano, nelle indicazioni dei sottoscrittori (che hanno collaborato alla ricerca rispondendo ai quesiti formulati nei questionari da noi somministrati), i reati che hanno una ricaduta diretta sulle attività economiche quali l'usura, l'estorsione, la infiltrazione nelle imprese, le irregolarità negli appalti, tipologie queste, presenti in tutte le dichiarazioni con la sola eccezione di Assindustria che indica in furti e rapine la tipologia di attività in cui si manifesta la presenza della criminalità.

L'edilizia e l'agricoltura sono, secondo un'opinione condivisa dagli attori locali, i principali settori di attività economica in cui la criminalità esercita una presenza "costante" che tuttavia, non risparmierebbe le attività del commercio al dettaglio, la grande distribuzione e le stesse attività manifatturiere.

La sostanziale condivisione della valutazione delle forme della criminalità, delle attività in cui si manifesta e dei settori economici maggiormente interessati non si riproduce nel giudizio sulla situazione della legalità e della sicurezza nel territorio del Patto. Infatti la gamma delle definizioni sintetiche della situazione della legalità si articola ampiamente da "discreta", fino a "grave".

All'interno del territorio interessato dal Patto territoriale, tuttavia, non operano associazioni antiracket, non sono state attivate linee telefoniche "privilegiate" e, secondo gli interlocutori interessati dall'indagine, non è stata svolta attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla legalità delle popolazioni.

Tra i sottoscrittori del Protocollo di legalità, sulla base dell'esperienza maturata, prevale una valutazione negativa rispetto alla capacità dell'intesa in esame di individuare strumenti efficaci per consentire migliori condizioni di legalità nel territorio. Gran parte dei soggetti che valutano negativamente il Protocollo di legalità fanno risalire tale giudizio alla mancata attuazione degli interventi previsti. La valutazione sostanzialmente negativa trova conferma nella opinione condivisa, che con la sottoscrizione del Protocollo non si è prodotto un diverso sistema di rapporti fra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali.

Anche nel caso del Patto territoriale dell'Agro Nocerino Sarnese la mancata istituzione dell'Osservatorio, è alla base del giudizio negativo espresso dai sottoscrittori che, non essendo ancora operante, ritengono che non si sia determinata una maggiore cooperazione fra i soggetti interessati.

Tutti i sottoscrittori interpellati denunciano la diffusione nell'area del Patto di aspetti di illegalità nel mercato del lavoro quali la mancata registrazione di lavoratori, il mancato pagamento di contributi e le irregolarità nell'applicazione della Legge 626 sulla sicurezza dei luoghi di lavoro.

Nell'area interessata dal Patto è stato istituito lo sportello unico per le imprese.



#### 4. PRIMI ELEMENTI VALUTATIVI DELL'INDAGINE

Sulla base dell'analisi condotta nelle otto realtà esaminate, riteniamo che da parte dei soggetti locali non sia stata colta, con la necessaria consapevolezza, l'opportunità offerta dalla definizione e dalla sottoscrizione dei protocolli di legalità, come intese aggiuntive nell'ambito della definizione degli strumenti della programmazione negoziata (Contratti d'area e Patti territoriali), con cui è possibile condividere, fra soggetti diversi, le problematiche della legalità concertando linee di intervento in materia.

Non sempre alla sottoscrizione del Protocollo di legalità ha corrisposto, da parte dei firmatari, un'adeguata assunzione di responsabilità. La firma del protocollo è stata, talvolta, più un atto dovuto che non una scelta consapevole. Tale atteggiamento è poi stato ampiamente condiviso lasciando solo sulla carta le buone intenzioni e le possibilità di praticare un nuovo livello di "*concertazione allargata*" capace di affermare un'idea di sviluppo industriale nella legalità a livelli più avanzati.

Hanno prevalso, in alcuni casi, schemi concettuali per cui la costruzione di azioni positive per la legalità, unanimemente condivisa, viene comunque dopo lo sviluppo delle attività economiche. Il problema della legalità non è stato quindi precondizione per lo sviluppo industriale ma rinviato alla fase successiva, ovvero quando le imprese saranno operative. A questo, poi, si aggiungono altri fattori, non ultime, le difficoltà di avviamento degli strumenti della programmazione negoziata (Contratti d'area e Patti territoriali). Queste difficoltà hanno condizionato l'azione dei soggetti dirottando l'attenzione sulle problematiche dell'attivazione delle procedure di reindustrializzazione.

In alcuni casi il Responsabile Unico, ruolo che solo con la recente delibera CIPE trova adeguate condizioni di operatività, non è stato sufficientemente impegnato nella dialettica con la Prefettura, elemento questo che rappresenta un prerequisito alla base di un'attivazione effettiva del Protocollo di legalità.

Non sempre gli altri soggetti sottoscrittori, in primo luogo i promotori del Contratto d'area, gli imprenditori e le organizzazioni sindacali, hanno costituito un *input* adeguato all'attivarsi della comunicazione polidirezionale previsto nel Protocollo di legalità.

La cartina di tornasole di tale insieme di fattori e di comportamenti è la vicenda dell' "*Osservatorio*". Questo organismo rappresenta il momento di raccordo fra i soggetti sottoscrittori, previsto in tutti i testi, talvolta per consentire lo scambio costante di informazioni, in altri casi, per sovrintendere alla puntuale attuazione del protocollo stesso.

Solo a Crotone l'Osservatorio, che sintetizza e contiene tutti gli elementi di novità dell'approccio concertativo alle tematiche della sicurezza, si è riunito anche se con una frequenza ben diversa da quella indicata nel testo sottoscritto. Altrove, nelle altre sette aree oggetto dell'indagine, l'organismo dell'Osservatorio non è stato insediato. Questo è, indubbiamente, un punto decisivo, e fino ad oggi perso, nella partita per l'affermazione di uno sviluppo economico all'insegna della legalità.

Se si guarda alla sostanza delle cose, ovvero agli atti concreti previsti nei protocolli sottoscritti, non si può affermare che, nell'insieme delle otto aree in esame, il livello della concertazione *"verticale"* sui temi nell'azione di contrasto alla criminalità abbia fatto rilevanti progressi.

Il piano delle relazioni in tema di legalità è rimasto sostanzialmente quello preesistente alla sottoscrizione del Contratto d'area, ciò significa che laddove c'era uno scambio di informazioni fra i diversi soggetti questo è rimasto tale, mentre ove prevalevano diffidenze e sospetti tale è ancora lo stato dei rapporti. Forse questo giudizio può apparire ingeneroso, trascurando alcune modeste scansioni negli atteggiamenti fra i diversi soggetti locali, ma se non si vuole *"vendere ottimismo a prezzi di saldo"* non si può sottovalutare che a fronte di importanti impegni sottoscritti da tanti autorevoli interlocutori poche, veramente poche, sono le concretizzazioni che la lotta per la legalità può iscrivere a bilancio nella voce *"cose fatte"*.

Quello della legalità è restato un terreno fortemente segnato da un agire ciascuno per la propria parte e i momenti di raccordo, che pure non mancano anche nell'ordinario procedere degli adempimenti istituzionali rimangono sostanzialmente bi-direzionali. La Prefettura con le Forze dell'Ordine contatta gli imprenditori, i rappresentanti dei lavoratori, gli amministratori locali, stabilisce rapporti talvolta proficui, ma niente di questo attiene a quell'idea della circolarità delle informazioni, dei rapporti e delle verifiche che doveva essere alla base dell'applicazione dei Protocolli di legalità.

E' davvero imbarazzante, a due anni dalla sottoscrizione della gran parte delle intese sulla legalità, doversi misurare con una sostanziale rimozione delle stesse da parte dei diversi attori locali.

Varie sono le responsabilità: Prefetti che non hanno insediato l'Osservatorio, soggetti responsabili che non lo hanno sollecitato, o quelle di tutti gli altri sottoscrittori che non hanno esercitato alcuna pressione, se non forse nel caso di Manfredonia, affinché venisse insediato l'Osservatorio come previsto nel testo.

Resta il fatto che solo a Crotone, che è realtà tutt'altro che facile, un Prefetto e un Responsabile unico, hanno attivato l'unico Osservatorio che si è riunito. Ciò forse non è ancora sufficiente per impedire le speculazioni sulle vendite dei terreni, né elimina automaticamente la piaga del lavoro nero nei cantieri e, probabilmente, non escluderà la pressione della malavita per le assunzioni nelle aziende che opereranno nell'area. Ma con l'attivazione dell'Osservatorio si è affermato un elemento di novità, compiendo un primo passo concreto per garantire il recupero dell'area a condizioni di normale affermazione della legalità, che altrove non si è manifestato.

L'affermazione della legalità è, in talune aree, un processo estremamente complesso che non si potrà affermare senza il concorso consapevole di tutti gli attori locali.

Nella relazione della Commissione parlamentare antimafia sulla criminalità organizzata in Calabria, approvata il 26 luglio scorso, in una nota riferita alla organizzazione di specifici *"osservatori"* sugli appalti, si osserva come

*"Ai fini di una più attenta valutazione e del superamento delle resistenze che ancora si oppongono agli "osservatori" e alla rete tra loro è di interesse generale segnalare una grave denuncia fatta dal Prefetto di Messina in occasione dell'ultimo*

*sopralluogo lì fatto dalla Commissione(...): la stragrande maggioranza delle stazioni appaltanti del messinese - prime fra tutte il Comune capoluogo e la Provincia, e il Provveditorato regionale alle Opere Pubbliche - non hanno dato risposta alla lettera del Gennaio 1999, con cui il Prefetto chiedeva loro i dati relativi agli appalti elencati in un allegato semplice questionario (...) la illegalità denunciata dal Prefetto di Messina è di particolare gravità, appare come un atto di sovversivismo dall'alto per come si risolve in una difesa o copertura di fatto delle condizioni e dei meccanismi di permeabilità degli appalti..."* (Camera dei Deputati- Senato della Repubblica, 2000, pag 203)

Questo è un esempio emerso con clamore tra tanti altri, spesso inquietanti, che corredano le storie di ordinaria illegalità del Mezzogiorno d'Italia e che manifestano uno scarsissimo raccordo fra le stesse istituzioni dello Stato.

Tuttavia in tema di legalità è stato fatto molto. Anche nelle aree più difficili, come Gioia Tauro, ad esempio, ci sono segni di un'attivazione della Prefettura e delle Forze dell'Ordine che sottende una consapevolezza alta delle responsabilità di un'efficace azione di contrasto della criminalità organizzata in relazione alle possibilità offerte dalla reindustrializzazione dell'area. Ma tutto questo avviene a prescindere da quello che è il Protocollo di legalità, senza che siano stati fatti passi in avanti nell'acquisizione di nuove e più complesse responsabilità da parte dell'insieme degli attori locali, lasciando spazio ad incomprensioni, a diffidenze e sospetti. Non vi è dubbio che nel caso di Gioia Tauro, come pure per Messina, vi è un livello di avanzamento del Contratto d'area e una dimensione industriale dello stesso così modesti da limitare fortemente il campo di applicazione dell'intervento in tema di legalità e costituire più di un alibi per la scarsa considerazione di cui ha goduto il protocollo di legalità.

Il caso di Manfredonia è, invece, di più complessa lettura perché le dimensioni industriali sono di assoluto rilievo e il Contratto d'area ha un suo coerente sviluppo. Va inoltre considerato che fra le quattro aree in esame quella pugliese è certamente la meno compromessa dall'influenza della criminalità organizzata sull'economia e, per altro verso, quella in cui più si è fatto in attuazione del Programma Operativo Nazionale *"Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia"*. Grazie alle misure previste in attuazione del Programma molti degli interventi presenti nel Protocollo di legalità hanno trovato attuazione, o la troveranno a breve. Manfredonia, inoltre, presenta un quadro di attori locali rappresentativi e meno segnato da contrasti e diffidenze che altrove. Nonostante questo stato di avanzamento sicuramente apprezzabile del Protocollo di legalità di Manfredonia, l'Osservatorio previsto non è mai stato insediato. La Prefettura ha gestito con estrema sensibilità i rapporti con tutti i soggetti, con le amministrazioni locali, con le parti sociali, con gli imprenditori che si sono insediati nell'area senza tuttavia contribuire ad innescare quella circolarità di informazioni, di valutazioni e di indirizzi di intervento di contrasto all'illegalità che è invece alla base del Protocollo di legalità. E questo in una situazione come quella di Manfredonia, decisamente diversa, rispetto a quella di Gioia Tauro e Messina.

Ai sottoscrittori del Protocollo di legalità, nelle otto aree di indagine, è stato sottoposto un questionario per valutare la situazione della legalità e della sicurezza nel territorio ma soprattutto per acquisire elementi comuni di giudizio sullo strumento e sul grado di attuazione degli interventi previsti nell'intesa sulla legalità. L'analisi delle risposte rivela inequivocabilmente i tratti di una situazione

complessa per la gestione in loco delle intese per la legalità e la sicurezza.

Un primo aspetto che impone una riflessione è quello del grado di adesione alla verifica cui sono stati ampiamente sollecitati i sottoscrittori. Mentre a Crotone e Manfredonia tutti coloro che sono stati interessati dall'indagine hanno risposto alle sollecitazioni, nelle altre aree, vi sono state delle defezioni nelle risposte. Non vi può essere ovviamente una derivazione diretta fra il tasso di risposta e l'indice di attenzione al Protocollo di legalità ma, non vi è dubbio che vi sono condizioni diverse fra le aree in esame.

La domanda diretta in cui si richiede ai sottoscrittori, sulla base dell'esperienza maturata, se ritengono che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni di legalità del territorio ha visto manifestarsi, nel complesso delle risposte, una leggera prevalenza di valutazioni positive.

La maggioranza dei sottoscrittori interpellati (56,4%) ritiene, sulla base dell'esperienza maturata, che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni di legalità per il territorio.

Nella gran parte dei casi tra gli interventi previsti nei protocolli, quelli che hanno avuto un ruolo decisivo nel garantire migliori condizioni di legalità sono individuati nelle azioni di competenza delle Forze dell'Ordine. In particolare, ed è un dato comune a tutte le aree in esame, vengono indicati prioritariamente gli interventi tesi ad un miglioramento del controllo del territorio, l'intensificazione delle attività info-investigative e i controlli sulle imprese. A queste tre tipologie di interventi seguono, nelle indicazioni dei sottoscrittori che valutano positivamente il Protocollo di legalità, il maggiore coordinamento delle Forze dell'Ordine e il loro potenziamento in termini di uomini e mezzi. Minor rilievo assumono gli altri interventi indicati ovvero la costituzione dell'"Osservatorio", la costituzione dello Sportello unico, l'istituzione di linee telefoniche "*privilegiate*", la realizzazione di convenzioni per facilitare l'accesso al credito.

Le indicazioni sono inequivocabili e rispondono, del resto, alla scarsità degli interventi attuati sul territorio. L'Osservatorio è stato istituito in un solo caso (Crotone), le linee telefoniche "*privilegiate*" erano attive precedentemente alla sottoscrizione del Protocollo nel Torrese Stabiese e non sono state istituite altrove. Lo sportello unico a tutt'oggi risulta operativo in tre sole aree (Palermo, Manfredonia e Agro Nocerino Sarnese) e in un solo caso (Agro Nocerino Sarnese) vi è una diffusa e consapevole presenza di strumenti per facilitare l'accesso al credito.

Dovendo indicare delle ragioni per supportare un giudizio positivo "sulla base dell'esperienza maturata" i sottoscrittori si rifanno coerentemente agli interventi di investigazione, di prevenzione e di controllo sul territorio esercitati dalle Forze dell'Ordine. Gli stessi rappresentanti delle Prefetture e delle Forze dell'Ordine sono concordi nel sostenere che vi è stata effettivamente una intensificazione delle attività info-investigative sugli investimenti e sull'intero ciclo degli appalti, favorita da un più efficace coordinamento dell'azione di prevenzione e, in qualche caso, da un sufficiente potenziamento di uomini e mezzi a disposizione. Tuttavia in nessuna delle aree in oggetto è stata attivata un'azione di sorveglianza degli stabilimenti industriali (peraltro rari) e dei cantieri di lavoro, prevista nei protocolli anche attraverso l'impiego di apparati tecnologici in alcuni casi per "*problemi organizzativi*", in altri per il ritardo nei processi di

reindustrializzazione. Anche il livello quantitativo delle verifiche sulle imprese, in particolare quelle di nuova costituzione, rimane tutto sommato modesto e nei casi più avanzati, ovvero Crotone e Manfredonia, i rappresentanti delle forze dell'ordine quantificano non superiore a 10 il numero delle imprese controllate nell'ultimo anno.

Alla luce di queste osservazioni vi è ragione di ritenere che il giudizio positivo sulla capacità del Protocollo di legalità di individuare strumenti efficaci sia, in larga misura, un giudizio sulle potenzialità dello strumento piuttosto che sugli effetti concreti della sua attuazione.

Una verifica indiretta di questa ipotesi interpretativa deriva dall'articolazione territoriale dei giudizi positivi espressi in merito alla validità dello strumento "Protocollo di legalità". Quanti valutano positivamente lo strumento sono infatti grande maggioranza in realtà, come Messina, Gioia Tauro e Palermo, in cui poco è stato fatto in merito all'attuazione dell'intesa sulla legalità. Le valutazioni negative, invece, prevalgono di stretta misura nelle due aree più "attive": Crotone e Manfredonia.

In altri termini, chi esprime un giudizio positivo in alcuni casi sembra farlo a partire da un'intuizione di potenzialità che prescinde dalle realizzazioni e, purtroppo, talvolta, anche dalle proprie responsabilità sul mancato avvio di una dinamica costruttiva. Laddove tale processo si è, bene o male, innescato, come nei due casi precedentemente citati, i soggetti locali si dividono nelle valutazioni che, tuttavia, appaiono più consapevoli e soprattutto maggiormente determinate dall'esperienza maturata.

**Tabella 9. Valutazioni dei sottoscrittori sull'efficacia del Protocollo di legalità**

| Ritiene, sulla base dell'esperienza maturata, che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni per la legalità del territorio? |         |    |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----|---------|
| SI'                                                                                                                                                                                 | (56.4%) | NO | (43.6%) |

Fonte: Nostre elaborazioni

Tra gli interventi indicati come i più efficaci nel garantire migliori condizioni di legalità nel territorio vengono evidenziati, in primo luogo, quelli di carattere preventivo-repressivo quali gli interventi tesi al miglioramento del controllo del territorio (20,8%), l'intensificazione delle attività info-investigative (14,7%), i controlli sulle imprese (12,9%). Tra le indicazioni dei sottoscrittori trovano rilievo anche interventi di ottimizzazione, attraverso un maggiore coordinamento, e potenziamento delle Forze dell'Ordine (entrambe al 12,0%).

Tra gli interventi non delegati alle Forze dell'Ordine solo la costituzione dell'Osservatorio (10,3%) e la costituzione dello sportello unico per le imprese (9,5%) raccolgono una quota di indicazioni di rilievo mentre la costituzione di numeri verdi per la denuncia di azioni delittuose (2,6%) e la realizzazione di convenzioni per facilitare l'accesso al credito delle imprese (1,7%) non sono percepiti come strumenti particolarmente efficaci nell'azione di contrasto.

**Tabella 10. Individuazione degli strumenti più efficaci previsti dal Protocollo di legalità (valori % sul totale delle indicazioni fornite)**

|                                                                                 |       |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Interventi tesi al miglioramento del controllo del territorio                   | 20.8% |
| Intensificazione delle attività info-investigative                              | 14.7% |
| Controlli sulle imprese                                                         | 12.9% |
| Potenziamento di uomini e mezzi delle Forze dell'Ordine                         | 12.0% |
| Maggiore coordinamento delle Forze dell'Ordine                                  | 12.0% |
| Costituzione dell'Osservatorio del Protocollo di legalità                       | 10.3% |
| Costituzione dello sportello unico per le imprese                               | 9.5%  |
| Intensificazione dei controlli doganali e dei traffici marittimi                | 3.5%  |
| Costituzione di numeri verdi per la denuncia di azioni delittuose               | 2.6%  |
| Réalizzazione di convenzioni per facilitare l'accesso al credito per le imprese | 1.7%  |

Fonte: Nostre elaborazioni

Al quesito che indaga la percezione dei sottoscrittori in merito alla capacità del protocollo di legalità di individuare strumenti efficaci per consentire migliori condizioni di legalità rispondono negativamente poco meno della metà degli interlocutori (43,6%).

E' un dato che manifesta, in tutta la sua evidenza le difficoltà di avvio che conoscono le intese sulla legalità. Tuttavia la scansione delle risposte, ovvero l'indicazione delle motivazioni che sottendono tale giudizio, rivela come solo il 26,5% di quanti esprimono una valutazione negativa ritiene che vi sia una scarsa incisività del Protocollo di legalità, evidenziando quindi una scarsa fiducia dello strumento in sé. Gran parte dei sottoscrittori che esprimono una valutazione negativa motiva il giudizio attribuendolo alla mancata attuazione degli interventi previsti (22,4%), alla scarsa precisazione degli stessi (28,7%) o ancora alla mancata indicazione dei responsabili degli interventi (22,4%). In non pochi casi tutte queste tre opzioni sono indicate nel questionario segnalando come il limite non sia tanto nello strumento in sé, quanto nella sua mancata attuazione in ragione della scarsa precisazione degli interventi previsti e della mancata indicazione dei responsabili per gli stessi. Si tratta di un giudizio che, alla luce delle evidenze della ricerca, costituisce un approccio costruttivo largamente presente fra quanti a Manfredonia o a Crotonè esprimono un giudizio negativo.

**Tabella 11. Indicazione dei limiti del Protocollo di legalità**

|                                                                |       |
|----------------------------------------------------------------|-------|
| Scarsa precisazione degli interventi previsti                  | 28.7% |
| Scarsa incisività dello strumento Protocollo di legalità       | 26.5% |
| Mancata attuazione degli interventi previsti nel Protocollo    | 22.4% |
| Mancata indicazione dei responsabili degli interventi previsti | 22.4% |

Fonte: Nostre elaborazioni

Nell'articolazione, per aree, le valutazioni negative costituiscono la maggioranza dei casi a Brindisi, nel Torrese-Stabiese e nell'Agro Nocerino Sarnese, un dato questo allarmante poiché in queste tre aree tra i sottoscrittori che hanno collaborato alla ricerca vi sono prevalentemente esponenti delle parti sociali e delle amministrazioni locali, solitamente più inclini ad esprimere giudizi positivi rispetto ai rappresentanti delle Forze dell'Ordine. A tal proposito giova considerare che, se si esclude il giudizio positivo espresso da tutte le Prefetture che hanno collaborato all'inchiesta, solo nel caso di Manfredonia le Forze

dell'Ordine hanno espresso unanime giudizio positivo mentre, in tutti gli altri casi, con la sola eccezione della Questura di Crotone, si sono espresse negativamente rispetto all'efficacia dello strumento Protocollo di legalità.

Diverso e ben più articolato il quadro dei comportamenti degli altri soggetti locali.

Un giudizio positivo senza riserve è quello di Assindustria, con la sola eccezione di Brindisi. Più articolato è l'atteggiamento espresso dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali che, pur esprimendo nella grande maggioranza dei casi giudizi positivi (solo nel caso di Brindisi esprimono tutti un parere negativo), talvolta evidenziano delle differenziazioni di valutazione.

Prevale, invece, nel complesso delle otto aree in esame, un giudizio negativo da parte dei rappresentanti delle società di promozione industriale e degli amministratori locali, ovviamente con tutta un'articolazione di valutazioni in ragione delle diverse esperienze locali. In estrema sintesi vi è un giudizio prevalentemente positivo sullo strumento, o almeno su quello che potrebbe essere il Protocollo di legalità, ma vi è una diffusa sfiducia e un ragionevole pessimismo dettato dalla mancata attuazione degli interventi previsti.

L'eco di queste percezioni è presente nella considerazione delle risposte al quesito in cui viene chiesto ai soggetti locali se, con la sottoscrizione del Protocollo di legalità, si è prodotto un diverso sistema di rapporti tra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali. Si tratta, con tutta evidenza di una questione chiave nel ragionamento sulle intese sulla legalità. Questo poiché, a prescindere dal grado di attuazione degli interventi previsti, che può essere condizionato da più fattori indipendenti dalla volontà dei sottoscrittori, il conseguimento di un migliore e più avanzato rapporto di comunicazione fra i diversi attori locali dovrebbe essere un prodotto "automatico" della concertazione e dell'intesa sulla legalità. Così, evidentemente non è stato. Tant'è che la maggioranza dei sottoscrittori (53,6%) considera che non si è prodotto un diverso sistema di rapporti tra i soggetti locali.

Questo aspetto, che dovrebbe essere comunque un portato del processo di concertazione, trova concretizzazione, con una maggioranza netta di giudizi positivi, solo a Gioia Tauro, Messina e Crotone mentre negli altri casi vi è una netta prevalenza di valutazioni negative, come nel caso di Manfredonia, Brindisi e Agro Nocerino Sarnese o un sostanziale equilibrio nei giudizi (Palermo e Torrese Stabiese).

Si tratta di un dato piuttosto inquietante poiché, una volta depurato dell'ottimismo di circostanza che alimenta taluni atteggiamenti da parte dei sottoscrittori, rivela come vi sia un ritardo nell'acquisizione della necessità di un lavoro comune sul terreno della legalità.

Tra i rappresentanti delle Forze dell'Ordine la sola Questura di Crotone giudica che con la sottoscrizione del Protocollo di legalità si sia prodotto un diverso sistema di rapporti fra autonomie locali, parti sociali e Forze dell'Ordine.

Diversamente giudicano migliore il livello dei rapporti fra i diversi attori locali, i rappresentanti di Assindustria, in tutte le aree in esame, e in larga maggioranza gli esponenti delle organizzazioni sindacali che, tuttavia, in alcuni casi come l'Agro Nocerino Sarnese e Brindisi rispondono tutti in termini negativi. Prevale, invece, una valutazione non positiva del miglioramento dei rapporti fra i

soggetti locali nell'insieme delle valutazioni degli amministratori locali, pur con rilevanti eccezioni, e delle società di promozione industriale.

**Tabella 12. Valutazione degli intervistati sulla capacità del Protocollo di migliorare il sistema dei rapporti tra i soggetti locali**

| Con la sottoscrizione del Protocollo di legalità si è prodotto un diverso sistema di rapporti tra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali? |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| SI (46.4%)                                                                                                                                             | NO (53.6%) |

Fonte: Nostre elaborazioni

Del resto la lettura dei questionari rivela ampi margini di condivisione dei giudizi sulle modalità in cui si manifesta la criminalità, sulle tipologie di attività in cui si manifesta, nella indicazione dei settori più esposti e da ultimo nella definizione della situazione della legalità e della sicurezza solo laddove c'è uno scambio costante e reale di informazioni. E' il caso di Crotone dove in ragione di un maggior livello di interazione fra i soggetti locali tutti gli interlocutori esprimono un giudizio sostanzialmente analogo mentre, per altro verso, in altri casi le valutazioni spaziano attraversando tutta la gamma di possibilità indicate dal "discreta" al "grave". E, ovviamente, le distinzioni diventano ancora più evidenti nella considerazione delle percezioni dei diversi soggetti in merito alle tipologie di attività in cui si manifesta la criminalità nell'area.

In tutte le otto aree in esame è stata svolta attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica delle popolazioni interessate ma la verifica delle risposte rivela una gamma di valutazioni incomprensibile tra soggetti che dovrebbero operare insieme sul terreno della legalità.

Appare comprensibile attendersi valutazioni diverse tra imprenditori e organizzazioni sindacali rispetto al giudizio dell'attività di controllo sulle imprese. Gli imprenditori, infatti, sono solitamente inclini a considerare eccessivi i controlli, e le organizzazioni sindacali, di norma, ne lamentano le carenze. Ma è sconcertante riscontrare che non ci sia un caso, dove oggettivamente la valutazione si trova ad essere condivisa e sostanzialmente per i datori di lavoro l'attività di controllo è sempre "buona" mentre per le organizzazioni sindacali è quasi sempre "scarsa". Del tutto evidente, infatti, che tra soggetti impegnati consapevolmente in un processo di concertazione, quale quello previsto dal Contratto d'area o dal Patto territoriale, sia logico attendersi una maggiore sintonia nella valutazione di un dato oggettivo quale è l'attività di controllo sulle imprese.

E il quadro è ancor più inquietante nella considerazione delle risposte date ai quesiti in merito all'attuazione dello sportello unico per le imprese, o all'attivazione delle linee telefoniche "privilegiate" o, ancora, della presenza o meno di interventi per facilitare l'accesso al credito delle imprese.

Il semplice fatto che, in molti casi, la stessa domanda posta ai sottoscrittori del protocollo, protagonisti della vita economica e sociale del territorio, dia luogo a diverse risposte rivela, prima ancora che l'eventuale disinformazione del rispondente, una drammatica mancanza di condivisione di un quadro di riferimento della realtà locale.

Non vi è dubbio che la mancata costituzione dell'Osservatorio, con la sola

eccezione di Crotone, costituisce un limite non indifferente alla possibilità di guadagnare una visione condivisa della propria realtà locale.

Dall'analisi dei questionari emerge pertanto un quadro preoccupante dello stato di attuazione dei protocolli di legalità che stride con le buone proposizioni sottoscritte.

Giova ricordare che il monitoraggio insiste su esperienze di recente e in alcuni casi di recentissima attivazione e che, pertanto, una valutazione più ponderata richiederebbe un tempo di osservazione più ampio. Tuttavia alcuni segnali mostrano che non sempre si è inteso dare concretezza agli impegni sottoscritti in tema di legalità ed emerge un'idea dell'azione di contrasto della criminalità che muove da una sottovalutazione del valore aggiunto costituito dall'avere allo stesso tavolo soggetti diversi impegnati coerentemente a definire le linee di intervento più efficaci per l'affermazione della legalità.

Difficile sfuggire alla sensazione che per molti dei sottoscrittori l'atto della firma del protocollo di legalità, al di là della convinta adesione ai contenuti del testo, sia stato un atto formale *"una firma che non impegna e che, come tale, non si nega a nessuno"*.

Il Protocollo di legalità, in questa accezione, diventa un testo di buone intenzioni, opportunamente condivise, che però non impegna, nello specifico, ciascun soggetto a espletare precisi interventi o atti positivi che concorrano ad affermare migliori condizioni di legalità.

L'intesa sulla carta propone terreni più avanzati di iniziativa concertata fra i diversi attori locali ma lascia, nella realtà, a ciascuno la sua parte affidando alla sensibilità dei soggetti, e spesso alla lotteria dei rapporti interpersonali, le possibilità di sviluppo di relazioni trasversali fra quanti nell'ambito del Contratto d'area dovrebbero cooperare, ciascuno per le proprie funzioni, ad una più efficace determinazione degli interventi.

Comprensibile allora che nel vivo delle esperienze, spesso, va detto, in contesti territoriali difficili in cui non mancano reciproche diffidenze, ciascuno continui a fare la propria parte senza che si determini un atteggiamento nuovo, improntato ad una più incisiva attività di contrasto della criminalità ma soprattutto una maggiore interattività fra i diversi soggetti locali.

Ancora troppo larga appare la *"forbice"* fra le dichiarazioni d'intenti firmate e confermate unanimemente nelle interviste dalla gran parte dei sottoscrittori e la conseguente attuazione pratica di tali proponimenti. La situazione è a tratti paradossale, soprattutto per quanto concerne le attività dell'Osservatorio, previste nel testo con tutta l'enfasi necessaria, confermate come importanti nelle interviste, disattese senza troppo pudore nella realtà.

Una prima indicazione che emerge da questa esperienza di ricerca, indica, i limiti dell'attuazione delle intese nella mancata determinazione in sede di articolato del Protocollo di legalità di un quadro sufficientemente definito di responsabilità e di tempi certi per gli interventi previsti.

In altri termini si tratta di passare dall'elencazione degli interventi previsti per cui si impegnano tutti i sottoscrittori - e nessuno in particolare - ad una identificazione più stretta di interventi e di responsabilità e tempi per gli stessi, di verifiche e di rapporto agli altri soggetti delle risultanze, di controlli e di relazioni

agli altri soggetti delle evidenze.

Definire *"chi fa che cosa e quando"* e stabilire dei meccanismi *"formali"* di interrelazione fra i soggetti potrebbe indurre una maggiore consapevolezza nella pratica di forme più avanzate di relazione fra i sottoscrittori, ciascuno impegnato, in ragione dei propri compiti istituzionali, ma chiamato anche a rapportarsi all'insieme degli attori locali per la migliore definizione delle linee di intervento. Definire, ad esempio, che l'Osservatorio, se si decide di costituirlo, si deve riunire rispettando determinate cadenze che *"seguono"* lo stato di attuazione del Contratto d'area è altra cosa che scrivere che *"si farà un Osservatorio"*.

In altri termini una formulazione più netta delle ipotesi di lavoro e dei percorsi di attuazione del Protocollo di legalità potrebbe favorire il passaggio dello stesso da un lodevole e facilmente condivisibile insieme di ottime proposizioni ad uno strumento più affilato di intervento concertato per l'affermazione della legalità.

La necessità che tali interventi trovino attuazione è esplicitata nelle conclusioni della relazione della Commissione parlamentare antimafia sulle attività criminali in Calabria, approvata il 26 luglio scorso, in cui si propongono alcune procedure di verifica per dare risposta all'esigenza di definire con maggiore precisione una politica di prevenzione contro i rischi dell'intercettazione criminale dei grandi investimenti pubblici e dei nuovi strumenti finanziari della programmazione negoziata.

*"Casi come quello delle movimentazioni mafiose del denaro dell'AIMA nelle banche di Crotone, o come quello del contributo in conto capitale ex Legge 488 erogato alla Babele Publiservice dal Ministero dell'Industria sulla base dell'istruttoria bancaria effettuata da Efi-banca, (...), come quello delle scelte di assegnazione di aree da parte del consorzio Asi di Gioia Tauro, ripropongono la urgenza di una rigorosa e sistematica verifica di quali siano stati, e con quali esiti, e quali dovranno essere, l'uso, ed i destinatari effettivi, di beni, interventi, e incentivi, pubblici. La storia recente e meno recente degli investimenti pubblici in Calabria ci dice che essa è contraddistinta da una continua presenza mafiosa negli appalti, grandi e piccoli, gestiti sia da privati che dalla mano pubblica. La pluridecennale vicenda di Gioia Tauro - dal quinto centro siderurgico fino al porto - è da questo punto di vista, estremamente emblematica (...)"*

*Sia da parte dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, sia da parte dei "protocolli di legalità" tra istituzioni associazioni degli imprenditori e sindacati, non ci si può affatto limitare al pure indispensabile intervento sulle attività in cantiere. Si tratta di risorse molto ingenti da tutelare: la 'ndrangheta deve essere messa nelle condizioni di non poterle sottrarre alle imprese, al lavoro, allo sviluppo, e di dirottarle verso le proprie imprese, verso il suo governo del mercato del lavoro e del territorio, verso le proprie multiformi iniziative di riciclaggio. (...)"*

*Le risorse in arrivo per i prossimi anni sono sicuramente rilevanti. Esse, prevedibilmente, richiameranno attenzioni non desiderate da parte della 'ndrangheta che, in questo preciso momento storico, sta adottando l'intelligente strategia di operare al coperto, senza clamorose azioni di sangue, per evitare l'interessamento degli inquirenti e per accreditare la tesi fallace di un irrimediabile declino della mafia calabrese. (...)"*

*La politica multilaterale di prevenzione che si rende indispensabile per*

*ciascuna di queste risorse da salvare, e attribuite a vari soggetti pubblici, richiede il concorso organizzato di forze e istituzioni locali, regionali e nazionali, il raccordo tra i diversi livelli di governo, la concertazione, l'organizzazione della trasparenza e della pubblicità degli atti e delle verifiche dei risultati.*" (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, 1999, pagg: 191, 192, 193, 194)

Tutto questo, oggi, almeno nell'analisi degli otto casi in esame, non è dato se non parzialmente e limitatamente alle esperienze più "avanzate" di Crotone e Manfredonia.

Vale in ogni caso la considerazione, tutt'altro che scontata, che la scelta di corredare i Contratti d'area con, accanto alle Intese fra le parti sociali e all'Accordo fra le Amministrazioni, un *eventuale* Protocollo di legalità, è stata una scelta importante per l'affermazione di progetti di reindustrializzazione all'insegna di migliori condizioni di legalità.

Se è vero che "*la mafia non si offende*" di fronte a interventi di tanta carta e altrettanto scarsa incisività, è altrettanto vero che la strada intrapresa è ricca di indicazioni positive e afferma un'idea della concertazione allargata in tema di legalità che non ha precedenti nell'esperienza del nostro Paese.

Se, come osservato, vi sono ritardi e incomprensioni, è altrettanto vero che lo stato di attuazione dei Contratti d'area in esame è tale che poche aziende sono oggi operative e le stesse proposizioni previste nei protocolli di legalità hanno bisogno di una realtà produttiva su cui applicarsi compiutamente. Tuttavia l'opzione praticata ha avuto indubbiamente il valore di porre all'attenzione primaria degli operatori economici, delle parti sociali e delle amministrazioni locali le tematiche della legalità affermando la necessità di un insieme di interventi e di un momento di raccordo fra tutti i soggetti dell'economia e della politica locale con le Forze dell'Ordine su un piano di cooperazione più avanzato.

Questa possibilità è ancora ampiamente da percorrere ma è presente, come un'opportunità ancora in gran parte incolta, nei percorsi della reindustrializzazione previsti dagli strumenti della programmazione negoziata. Ma è del tutto evidente l'estrema sproporzione fra il livello e le forme assunte dall'attività criminale nelle aree in esame, o almeno in gran parte di esse, e i livelli e le forme dell'attività di contrasto che quanti si dichiarano impegnanti sul terreno della legalità sono riusciti a mettere in campo.

C'è necessità di uno scarto netto da parte di tutti, dalle Prefetture alle Forze dell'Ordine, dalle amministrazioni locali alle parti sociali per assumere come prioritario il valore della concertazione, condiviso negli accordi sottoscritti, confermato nelle interviste ma contraddetto in larga misura nella pratica quotidiana. E se ci sono, e ci sono, rilevanti eccezioni positive nel quadro dell'indagine, nella maggioranza dei casi vi è un'allarmante sottovalutazione delle responsabilità, delle proprie in primo luogo, che si assumono sottoscrivendo un Protocollo di legalità.

Ciascuno, non vi è ragione di dubitarne, fa la sua parte, ma la battaglia per l'affermazione della legalità nei processi di reindustrializzazione di aree difficili, come sono quasi tutte quelle in oggetto, richiede un surplus di sensibilità, di attenzione e di impegno concreto al gioco di squadra che è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per la definizione di coordinate di sviluppo economico nella legalità.

Certo, in molti casi i processi di reindustrializzazione sono ancora all'inizio, non ci sono le imprese attive ma al più aree in via bonifica o cantieri attivi per i lavori di infrastrutturazione o la costruzione dei siti industriali. Ma l'azione di contrasto non è un accessorio che viene "dopo". Se è vero quanto da più parti è stato segnalato in merito alle illegalità che si verificano anche in queste fasi preliminari, nelle gare di appalto per la bonifica, nella vendita dei terreni, nell'attività dei cantieri, allora si richiede un impegno preventivo, consapevole e soprattutto all'insegna della massima cooperazione fra gli attori locali, come si dice "*qui, adesso, subito*" e non domani o dopodomani quando i giochi sono fatti.

I protocolli di legalità costituiscono certamente l'occasione per giocare a tutto campo la partita della legalità, con un approccio e soprattutto con una squadra nuova, una formazione che comprende, che deve necessariamente comprendere, tutti gli attori locali. Nonostante qualche segnale, a volte più frutto delle buone intenzioni che non un riflesso di un comportamento coerente, tutto questo oggi si intravede soltanto.

## Quadro 2. PON Sicurezza per lo sviluppo 2000-2006

Proseguire negli sforzi per coniugare sicurezza e sviluppo economico e investire nella cultura della legalità sono le due idee forti che hanno generato un nuovo Programma Operativo dedicato alla legalità, vale a dire il PON "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", che continua l'esperienza avviata con il P.O. Sicurezza della programmazione 1994-99 dei fondi strutturali Ob 1.

L'Obiettivo globale del programma è quello di *"determinare nel tempo, su tutto il territorio del Mezzogiorno italiano, a partire dalle aree più sensibili, condizioni fisiologiche di sicurezza pari o almeno paragonabili a quelle sussistenti nel resto del Paese"*.

Come conseguenza di questo obiettivo globale, il PON individua 4 obiettivi specifici:

- 1) Ridurre i tempi di intervento delle forze di polizia mediante l'adozione di tecnologie mirate all'efficace controllo del territorio e all'ottimizzazione delle risorse disponibili, sia materiali sia umane, in particolare migliorando le tecnologie di monitoraggio e tutela dei beni ambientali e culturali delle città e delle aree di sviluppo.
- 2) Fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali e le problematiche del flusso migratorio
- 3) Diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza, in particolare fra i giovani e i giovanissimi.
- 4) Ridurre i tempi di funzionamento della giustizia anche con il potenziamento del sistema informatico.

Il PON si articola in tre assi e 9 misure.

- 1) Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza;
- 2) Acquisizione di tecnologie per il controllo del territorio e la tutela, fra le altre, di città e aree di sviluppo.
- 3) Acquisizione e impiego di tecnologie per la tutela delle risorse ambientali.
- 4) Rafforzamento dell'amministrazione della giustizia e dell'amministrazione penitenziaria, potenziando fra l'altro, il sistema informativo tra Procure e Prefetture nel Mezzogiorno.
- 5) Sostegno formativo da affiancare alle azioni di adeguamento tecnologico, per adeguare le competenze delle Forze di polizia alle nuove tecnologie, e contemporaneamente riqualificarne la professionalità e la capacità di relazionarsi con il cittadino.
- 6) Interventi per la diffusione della cultura della legalità;
- 7) Sensibilizzazione del tessuto socio economico, diffondendo in particolare nel Mezzogiorno la consapevolezza dei vantaggi economici e sociali prodotti dal ripristino della legalità.
- 8) Complesso integrato di interventi volti, da un lato, al sostegno formativo e/o assistenziale dei giovani in condizioni di disagio sociale (da svolgere in collaborazione con le altre Amministrazioni), dall'altro ad integrare le azioni di controllo alle frontiere.
- 9) Assistenza tecnica, di monitoraggio e valutazione.

Al finanziamento di questo programma sono destinati circa 2.300 miliardi, sommando lo stanziamento del FESR e il cofinanziamento nazionale.

Ai fini della strategia dei Protocolli di legalità, particolarmente importanti sono soprattutto tre misure del PON: la misura 2, per l'"Adeguamento del sistema di controllo tecnologico del territorio", prevede, attraverso l'acquisizione di tecnologie avanzate, la tutela (mediante mappatura, controllo ed intervento) delle città e delle vie ed infrastrutture di trasporto e, soprattutto, la tutela delle aree di sviluppo, principalmente (nel rispetto dell'approccio integrato proprio del PSM), delle aree interessate da strumenti di programmazione negoziata. Inoltre, "la misura prevede anche la realizzazione di interventi rivolti, in generale, ad un più agevole esercizio delle attività imprenditoriali nelle aree meridionali, attraverso azioni di contrasto alla criminalità informatica, alla distorsione dei prezzi nelle attività commerciali, oltre che azioni in favore di una maggiore trasparenza negli appalti

Rispetto alla centralità della concertazione, è importante inoltre evidenziare che la misura 5 (Risorse umane per la sicurezza) *"sarà rivolta in parte anche al personale delle Regioni, degli Enti Locali e delle Associazioni al fine di realizzare una completa integrazione delle Forze dell'Ordine con la realtà locale, nell'ottica di una sicurezza "partecipata"*.

Non va dimenticato infine che uno degli obiettivi della misura 6, quello cioè del "Rafforzamento della legalità in aree di particolare densità criminale", si propone in particolare di *"avviare dei Progetti Pilota in ciascuna delle regioni interessate dalla programmazione in questione"*: e ciò è tanto più importante se si sottolinea che è il PON stesso ad affermare che *"Tale progettualità, da concertare nelle concrete realizzazioni sia con le Amministrazioni regionali che con il partenariato locale, dovrà avviare interventi di recupero sociale finalizzati ad affermare concreti e più elevati livelli di sicurezza"*, rafforzando gli elementi di concertazione di integrazione e di collegamento con il territorio nell'approccio con il problema legalità.

## 5. RECENTI TENDENZE DELLA CRIMINALITÀ

L'indagine sullo stato di avanzamento dei protocolli di legalità presenti all'interno dei contratti d'area e dei patti territoriali riteniamo che debba essere strettamente collegata con un idoneo set di informazioni relativo all'andamento della criminalità nel nostro paese. Per tale ragione in questa parte del Rapporto forniremo alcuni dati sul fenomeno della criminalità presente nel territorio nazionale e nel Mezzogiorno in particolare<sup>5</sup>.

Ricordiamo che la valutazione dei dati riguardanti un fenomeno così particolare come quello della criminalità richiede di procedere alla sua interpretazione con le debite cautele. La rilevazione dei reati da parte delle Forze dell'Ordine attraverso la denuncia all'autorità giudiziaria non sempre riesce a cogliere la reale dimensione quantitativa del fenomeno in esame. Occorre tenere in debito conto che possono esserci dei fenomeni la cui sottovalutazione può dimostrarsi più o meno ampia a secondo della disponibilità a denunciare il reato subito da parte della popolazione interessata, per tale ragione la rilevazione statistica permette di individuare solo la "criminalità apparente" che non coincide con la "criminalità reale":

*"L'estensione di questa criminalità non denunciata dipende da fattori culturali e sociali in senso lato, come la cultura dell'omertà o la propensione alla denuncia che è frutto da un lato della consapevolezza dei propri diritti e dall'altro della fiducia nelle capacità di un sistema giudiziario di perseguire i colpevoli e comminare le dovute sanzioni, ma soprattutto dall'efficienza e dall'abilità investigativa delle Forze di Polizia, il ruolo delle quali nel contrasto e nella scoperta della criminalità non può essere trascurato."* Marselli. R., Vannini, M. (1999) pag. 102.

Come vedremo nei paragrafi seguenti, il 1999 e il 1998 hanno rappresentato due anni nei quali si è segnalata una generale riduzione del fenomeno della "criminalità apparente": nel corso di questi due anni i tassi di variazione rispetto all'anno precedente sono risultati di segno negativo rispettivamente del 2,2% ('99/'98) e dello 0,6% ('98/'97); il quoziente nazionale di delittuosità è dal 1997 in calo. Nonostante questi segnali incoraggianti è comunque opportuno fare alcune distinzioni per le diverse aree geografiche e per le differenti tipologie di reati.

Si può sicuramente affermare che la situazione della criminalità nel nostro paese è migliorata rispetto ad anni nei quali questo fenomeno aveva assunto delle dimensioni particolarmente preoccupanti. Come segnala lo SVIMEZ nel suo ultimo rapporto dal 1991 al 1999 si è avuta una variazione di segno negativo del numero dei reati denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria a livello nazionale e pari al 10,4%; per il Mezzogiorno questa riduzione ha raggiunto i 20 punti percentuali, mentre per il Centro Nord la riduzione è risultata dell'ordine dei 5 p.p.. Ricordiamo che nel 1991 si segnalavano 4.665 reati ogni 100.000 abitanti, nel 1999 se ne segnalano 4.045. Questi incoraggianti segnali positivi non devono però assolutamente indurre ad una caduta di tensione nella

<sup>5</sup> I dati presentati in questa sezione sono stati forniti dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Anticrimine: ISTAT - Interforze.

strategia di contrasto alla criminalità in generale e di quella organizzata in particolare. In alcune aree sono in aumento i quozienti generali di delittuosità: nel Nord Est (a partire dal 1993) e nel Mezzogiorno (dal 1996). Assumono dei valori preoccupanti i quozienti di delittuosità di alcune tipologie di reato: per le rapine il quoziente nazionale si attesta a 65,6 denunce per 100.000 abitanti era al 55,3 solo cinque anni fa; per la produzione e traffico di sostanze stupefacenti l'indicatore assume il valore di 74,7 denunce ogni 100.000 abitanti era al 58,4 nel 1993. Ci sono dei reati che assumono una specificità geografica: è il caso delle estorsioni, degli attentati dinamitardi e/o incendiari, degli incendi dolosi e del contrabbando, che si manifestano nel Mezzogiorno.

### 5.1. ANALISI DELLA DELITTUOSITÀ E DELLA CRIMINALITÀ IN ITALIA

Un quadro delle recenti tendenze della criminalità in Italia può essere fornito attraverso un'analisi delle *statistiche sulla delittuosità* (reati denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria) ed un'analisi delle *statistiche sulla criminalità* (reati denunciati per i quali l'Autorità Giudiziaria ha iniziato l'azione penale). Queste due fonti pur non essendo direttamente comparabili forniscono comunque delle informazioni fra loro complementari. Le statistiche sulla delittuosità permettono di cogliere in modo approfondito le tendenze evolutive di alcune tipologie di reato; mentre le statistiche sulla criminalità forniscono delle indicazioni sia sulla dinamica evolutiva dei reati, sia sull'efficacia dell'azione di contrasto attuata dall'Autorità Giudiziaria, dalle Forze dell'Ordine e dall'Amministrazione penitenziaria (Marselli. R., Vannini, M., 1999).

In questa prima parte del capitolo intendiamo fornire un'istantanea (riferita al 1999) della situazione della delittuosità in Italia, procedendo ad una prima differenziazione fra Mezzogiorno e Centro Nord. In una seconda fase proseguiremo l'analisi delle statistiche sulla delittuosità esaminando le recenti tendenze evolutive (sulla base di alcune tipologie di reati) mostrate nel corso del periodo 1994-1998 in quattro ripartizioni territoriali: Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud. Chiuderemo, infine, questo paragrafo soffermandoci sulle statistiche della criminalità, anche in questo caso per le quattro grandi ripartizioni territoriali precedentemente considerate e per i periodi di riferimento 1994-1997-1998. Nel paragrafo seguente approfondiremo le tendenze della criminalità organizzata nel Mezzogiorno.

Sulla base dei dati presenti nella Tabella 13 si può rilevare come nel 1999 sono stati registrati in Italia 2.373.966 delitti (il 70% nel Centro Nord e il 30% nel Mezzogiorno) con una riduzione del 2,2% rispetto all'anno precedente (riduzione del 2,9% per il Sud e dell'1,8% per il Centro Nord). Per poter meglio comprendere l'ordine di grandezza del fenomeno della delittuosità nel nostro paese si può rapportare l'entità del fenomeno ad una popolazione di 100.000 abitanti (quoziente di delittuosità) in Italia questo indicatore è risultato pari a 4.045 reati ogni 100.000 abitanti (4.448 per il Centro Nord, 3.350 per il Sud). Il quoziente di delittuosità, per le due ripartizioni territoriali considerate, presenta delle significative differenze per alcune tipologie di reati (a favore del Centro Nord per quanto riguarda i reati di furto e di produzione e traffico di sostanze stupefacenti; a favore del Sud per quanto riguarda gli omicidi volontari, le rapine, le estorsioni, gli attentati e il contrabbando).

**Tabella 13. Delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria nel 1999. Valori assoluti – Quozienti di delittuosità (\* 100.000 abitanti) – Variazioni % sull'anno precedente.**

| Delitti                                | Valori assoluti |             |           | Quoziente di delittuosità |             |         | Variazioni % sul 1998 |             |        |
|----------------------------------------|-----------------|-------------|-----------|---------------------------|-------------|---------|-----------------------|-------------|--------|
|                                        | Sud             | Centro Nord | Italia    | Sud                       | Centro Nord | Italia  | Sud                   | Centro Nord | Italia |
| Omicidi volontari                      | 500             | 305         | 805       | 2,3                       | 0,8         | 1,4     | -8,6                  | -7,3        | -8,1   |
| Violenza sessuale                      | 530             | 1.374       | 1.904     | 2,5                       | 3,7         | 3,2     | -7,2                  | 7,7         | -3,1   |
| Furti                                  | 395.219         | 1.085.556   | 1.480.775 | 1.831,3                   | 2.925,4     | 2.523,1 | 3,5                   | -1,0        | -0,2   |
| - borseggi e scippi                    | 36.545          | 162.605     | 199.150   | 169,3                     | 438,2       | 339,3   | 6,1                   | 11,4        | 10,4   |
| - in appartamenti                      | 58.613          | 175.639     | 234.252   | 271,6                     | 473,3       | 399,1   | 0,0                   | -6,7        | -5,1   |
| - di autoveicoli                       | 114.326         | 180.400     | 294.726   | 529,7                     | 486,2       | 502,2   | 0,9                   | -7,9        | -4,7   |
| Rapine                                 | 18.857          | 20.544      | 39.401    | 87,4                      | 55,4        | 67,1    | 3,9                   | 4,6         | 4,3    |
| - in banche                            | 637             | 2.559       | 3.196     | 3,0                       | 6,9         | 5,4     | -8,6                  | 1,1         | -1,0   |
| - in uffici postali                    | 347             | 427         | 774       | 1,6                       | 1,2         | 1,3     | -32,6                 | -14,1       | -23,5  |
| Sequestri di persona                   | 403             | 614         | 1.017     | 1,9                       | 1,7         | 1,7     | 4,1                   | 6,6         | 5,6    |
| Estorsioni                             | 1.979           | 1.726       | 3.705     | 9,2                       | 4,7         | 6,3     | 3,1                   | 6,9         | 4,8    |
| Attentati                              | 1.154           | 130         | 1.284     | 5,3                       | 0,4         | 2,2     | 4,7                   | -29,3       | -0,2   |
| Contrabbando                           | 43.190          | 4.724       | 47.914    | 200,1                     | 12,7        | 81,6    | -13,5                 | -5,3        | -12,7  |
| Produzione e commercio di stupefacenti | 12.887          | 32.151      | 45.038    | 59,7                      | 86,6        | 76,7    | 9,5                   | 2,9         | 4,7    |
| Altri delitti                          | 248.444         | 503.679     | 752.123   | 1.151,2                   | 1.357,3     | 1.281,5 | -10,5                 | -4,1        | -6,3   |
| Totale delitti                         | 723.163         | 1.650.803   | 2.373.966 | 3.350,9                   | 4.448,7     | 4.045,0 | -2,9                  | -1,8        | -2,2   |

Fonte: SVIMEZ (2000).

Per quanto riguarda i furti occorre notare che una parte della differenza esistente fra il quoziente di 2.523 furti ogni 100.000 abitanti rilevati nel Centro Nord e il quoziente di 1.831 del Sud, sia da attribuire alle mancate denunce degli individui colpiti da furti nel Mezzogiorno (SVIMEZ, 2000).

Per quanto riguarda l'esame delle tendenze evolutive della delittuosità in Italia (Tabella 14, Tabella 15), prenderemo come periodo di riferimento gli anni compresi fra il 1993 e il 1998 per i quali è possibile delineare l'evoluzione di alcune tipologie di reati per le quattro aree geografiche di riferimento: Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud.

Dalla lettura dei dati presentati nella Tabella 14 nel corso del 1998 in Italia sono stati denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria 2.425.748 reati di questi, il 30% rilevati nel Nord Ovest, il 19% nel Nord Est, il 20% al Centro e il 31% nel Mezzogiorno<sup>6</sup>. Nelle quattro aree esaminate nel 1993 le quote di pertinenza dei delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria erano le seguenti: Nord Ovest 29%; Nord Est 16%; Centro 23%; Sud 32%. La quota dei reati denunciati tende quindi nel periodo 1993-1998 a crescere considerevolmente nel Nord Est passato dal 16 al 19% e a ridursi significativamente nel Centro passando dal 23% al 20%.

<sup>6</sup> Le quattro ripartizioni geografiche risultano così composte: Nord Ovest (Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Liguria). Nord Est (Trentino Alto Adige; Friuli Venezia Giulia; Veneto; Emilia Romagna). Centro (Toscana; Umbria; Marche; Lazio). Sud: (Abruzzo; Molise; Basilicata; Puglia; Campania; Calabria; Sicilia; Sardegna).

**Tabella 14. Delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria - Valori assoluti, Tassi di variazione annuale e Quozienti di delittuosità. 1993-1998.**

| Delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria - Valori assoluti |           |            |          |         |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|----------|---------|---------|
|                                                                                       | Italia    | Nord Ovest | Nord Est | Centro  | Sud     |
| 1998                                                                                  | 2.425.748 | 739.403    | 458.811  | 483.060 | 744.474 |
| 1997                                                                                  | 2.440.754 | 761.093    | 438.527  | 498.171 | 742.963 |
| 1996                                                                                  | 2.422.991 | 742.247    | 423.683  | 524.985 | 732.076 |
| 1995                                                                                  | 2.267.488 | 651.796    | 387.073  | 486.034 | 742.585 |
| 1994                                                                                  | 2.173.477 | 616.169    | 369.816  | 444.589 | 742.903 |
| 1993                                                                                  | 2.259.903 | 657.555    | 356.115  | 513.071 | 733.162 |
| Tasso di variazione percentuale rispetto all'anno precedente                          |           |            |          |         |         |
|                                                                                       | Italia    | Nord Ovest | Nord Est | Centro  | Sud     |
| 1998                                                                                  | -0,6      | -2,8       | 4,6      | -3,0    | 0,2     |
| 1997                                                                                  | 0,7       | 2,5        | 3,5      | -5,1    | 1,5     |
| 1996                                                                                  | 6,9       | 13,9       | 9,5      | 8,0     | -1,4    |
| 1995                                                                                  | 4,3       | 5,8        | 4,7      | 9,3     | 0,0     |
| 1994                                                                                  | -3,8      | -6,3       | 3,8      | -13,3   | 1,3     |
| 1998/1993                                                                             | 7,3       | 12,4       | 28,8     | -5,8    | 1,5     |
| Quoziente di delittuosità * 100.000 abitanti                                          |           |            |          |         |         |
|                                                                                       | Italia    | Nord Ovest | Nord Est | Centro  | Sud     |
| 1998                                                                                  | 4.212     | 4.911      | 4.352    | 4.367   | 3.558   |
| 1997                                                                                  | 4.245     | 5.066      | 4.173    | 4.514   | 3.549   |
| 1996                                                                                  | 4.222     | 4.946      | 4.044    | 4.770   | 3.502   |
| 1995                                                                                  | 3.958     | 4.351      | 3.705    | 4.424   | 3.558   |
| 1994                                                                                  | 3.802     | 4.114      | 3.543    | 4.055   | 3.573   |
| 1993                                                                                  | 3.963     | 4.390      | 3.418    | 4.687   | 3.545   |

Fonte: ISTAT (2000) [a].

Anche nel 1998 si era rilevata una variazione rispetto al 1997 dei reati denunciati, di segno negativo e pari allo 0,6%. Nell'ambito di questa rilevazione due aree: il Nord Ovest e il Centro hanno presentato un tasso di variazione di segno negativo, rispettivamente pari a -2,8% e -3,0%; mentre altre due aree hanno presentato due diverse situazioni: un tasso di incremento di rilievo del 4,6% il Nord Est, ed un incremento del tutto marginale il Mezzogiorno pari allo 0,2%. Se si considera un periodo di tempo più ampio: 1993-1998 è interessante notare come a fronte di un incremento nazionale dei reati del 7,3% le due aree settentrionali fanno registrare un incremento sostanziale del 12,4% e del 28,8% rispettivamente il Nord Ovest ed il Nord Est; mentre il Centro registra una flessione del 5,8% e il Sud un incremento, anche in questo caso marginale e pari all'1,5%.

Nel corso del 1998 in Italia sono stati rilevati dalle Forze dell'Ordine e denunciati all'Autorità giudiziaria 4.212 reati ogni 100.000 abitanti (era a 3.963 nel 1993). Per tre ripartizioni geografiche si rileva un quoziente di delittuosità superiore alla media nazionale: Nord Ovest (4.911 reati \* 100.000 abitanti), Nord Est (4.352), Centro (4.367); mentre il Mezzogiorno registra un livello sostanzialmente più basso e pari a 3.558 reati ogni 100.000 abitanti. Dal 1993 al

1998 per le quattro aree geografiche il quoziente di delittuosità è aumentato nel Nord Ovest (era a 4.390 nel 1993), nel Nord Est (3.418 nel 1993) e nel Sud (da 3.545 del 1993 a 3.558 del 1998), mentre è sceso nel Centro (da 4.687 del 1993 a 4.367 del 1998).

**Tabella 15. Quozienti di delittuosità per alcune tipologie di reati – 1993-1998**

| Omicidi volontari |         |            |          |         |         |
|-------------------|---------|------------|----------|---------|---------|
|                   | Italia  | Nord Ovest | Nord Est | Centro  | Sud     |
| 1998              | 4,4     | 3,1        | 2,3      | 3,1     | 7,1     |
| 1997              | 4,5     | 3,0        | 2,4      | 2,9     | 7,4     |
| 1996              | 4,6     | 2,8        | 2,4      | 2,9     | 7,8     |
| 1995              | 4,8     | 3,1        | 2,4      | 2,5     | 8,6     |
| 1994              | 4,7     | 3,1        | 2,0      | 2,7     | 8,2     |
| 1993              | 4,9     | 3,0        | 2,1      | 2,6     | 8,8     |
| Furti             |         |            |          |         |         |
|                   | Italia  | Nord Ovest | Nord Est | Centro  | Sud     |
| 1998              | 2.566,9 | 3.214,4    | 2.694,0  | 2.967,5 | 1.825,3 |
| 1997              | 2.437,2 | 3.041,2    | 2.481,8  | 2.679,2 | 1.853,8 |
| 1996              | 2.428,7 | 2.949,0    | 2.360,3  | 2.756,9 | 1.916,5 |
| 1995              | 2.336,6 | 2.749,0    | 2.271,1  | 2.617,1 | 1.925,6 |
| 1994              | 2.331,8 | 2.786,6    | 2.162,2  | 2.552,4 | 1.973,0 |
| 1993              | 2.401,8 | 2.870,7    | 2.132,9  | 2.789,3 | 1.992,6 |
| Rapine            |         |            |          |         |         |
|                   | Italia  | Nord Ovest | Nord Est | Centro  | Sud     |
| 1998              | 65,6    | 61,0       | 38,9     | 57,5    | 86,7    |
| 1997              | 57,2    | 53,0       | 30,8     | 41,9    | 81,6    |
| 1996              | 54,4    | 50,5       | 29,8     | 39,0    | 77,8    |
| 1995              | 50,0    | 47,3       | 26,6     | 32,2    | 72,9    |
| 1994              | 52,4    | 47,5       | 25,3     | 35,5    | 78,6    |
| 1993              | 55,3    | 53,7       | 23,9     | 40,5    | 80,0    |
| Estorsioni        |         |            |          |         |         |
|                   | Italia  | Nord Ovest | Nord Est | Centro  | Sud     |
| 1998              | 6,1     | 4,2        | 3,7      | 5,4     | 9,2     |
| 1997              | 5,8     | 3,9        | 3,0      | 4,3     | 9,4     |
| 1996              | 6,7     | 4,2        | 6,7      | 4,1     | 9,8     |
| 1995              | 5,7     | 3,8        | 2,9      | 3,7     | 9,5     |
| 1994              | 5,8     | 3,9        | 3,2      | 3,2     | 10,0    |
| 1993              | 5,6     | 4,2        | 3,0      | 3,7     | 9,0     |
| Stupefacenti      |         |            |          |         |         |
|                   | Italia  | Nord Ovest | Nord Est | Centro  | Sud     |
| 1998              | 74,7    | 84,0       | 71,6     | 99,8    | 56,2    |
| 1997              | 72,0    | 82,5       | 72,3     | 92,9    | 53,4    |
| 1996              | 67,9    | 77,4       | 64,6     | 91,5    | 50,2    |
| 1995              | 66,8    | 73,3       | 67,4     | 89,6    | 49,8    |
| 1994              | 67,0    | 78,4       | 66,3     | 85,5    | 49,4    |
| 1993              | 58,4    | 70,5       | 62,3     | 74,7    | 39,0    |

Fonte: ISTAT (2000) [A].

È opportuno esaminare, per alcune tipologie di reato, come si colloca il

quoziente di delittuosità nelle quattro grandi ripartizioni territoriali del paese nell'arco del quinquennio 1993-1998 (Tabella 15).

Il quoziente di delittuosità per gli **omicidi volontari** in calo a livello nazionale (dal 4,9 del 1993 al 4,4 del 1998) risulta sostanzialmente stabile nel Nord Ovest (al 3,1 nel 1998), si segnala in aumento nel Nord Est (dal 2,1 al 2,3) e al Centro (dal 2,6 al 3,1) e in calo nel Mezzogiorno (dall'8,8 al 7,1) dove si registra il valore pur sempre più elevato e comunque superiore alla media nazionale fra quelli considerati.

Per quanto riguarda l'indicatore dei **furti**, il dato nazionale presenta un quoziente pari a 2.566 furti ogni 100.000 abitanti (in aumento rispetto al 1993 dato che per quell'anno si rilevava un quoziente pari a 2.401 furti \* 100.000 abitanti). Per questo indicatore tre aree presentano un quoziente superiore alla media nazionale e una tendenza delle manifestazioni del fenomeno -per il periodo 1993-1998- in aumento: il Centro Nord (dal 2.870 al 3.214) il Nord Est (dal 2.132 al 2.640) e il Centro (dal 2.783 al 2.967) mentre il Sud segnala un calo del quoziente (dal 1,992 a 1,825).

Il reato delle **rapine** presenta un quoziente nazionale di delittuosità attestato al 65,6 per 100.000 abitanti (era al 55,3 solo cinque anni prima). Per questo indicatore tutte e quattro le ripartizioni territoriali considerate fanno rilevare un significativo incremento del quoziente di delittuosità, anche se solamente il Mezzogiorno presenta un quoziente superiore al dato medio nazionale (nel 1998 all'86,7).

Per quanto riguarda il fenomeno delle **estorsioni** il 1998 presenta un quoziente di 6,1 estorsioni denunciate per 100.000 abitanti, anche in questo caso un indicatore in aumento rispetto al 1993 (era a 5,6); ad eccezione del Nord Ovest dove si rileva un quoziente analogo a quello rilevato cinque anni prima, nelle altre aree si registra un incremento nella rilevazione del reato. Anche per questa tipologia di reato il Mezzogiorno presenta un quoziente (9,2) nettamente superiore rispetto al dato medio nazionale.

Un ultimo indicatore che vale la pena di considerare riguarda il reato di **produzione e traffico di sostanze stupefacenti**, un reato questo che assume un quoziente di delittuosità nazionale pari a 74,7 denunce ogni 100.000 abitanti. Il fenomeno è in crescita a livello nazionale (58,4 nel 1993) e in ognuna delle quattro aree considerate.

Per quanto riguarda le statistiche sulla criminalità (Tabella 16), nel 1998 sono risultati pari a 3.090.784 i delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha promosso l'azione penale, di questi 2.578.211 sono stati reati di autori ignoti (11,7% rispetto al 1997)<sup>7</sup>. Sempre nello stesso anno le persone denunciate sono risultate pari a 523.751 (-5,9% rispetto al 1997). Occorre precisare che il dato

<sup>7</sup> "... Lo svolgimento di un procedimento penale, infatti, costituisce l'occasione più opportuna per accertare se un reato è stato commesso e fare luce su aspetti interessanti, come le modalità con cui è stato realizzato, il numero delle persone che vi hanno partecipato, la loro condizione sociale e professionale e le loro motivazioni. Non solo, il processo penale rappresenta anche la manifestazione più chiara degli indirizzi di politica criminale perseguiti da uno Stato, perché rende esplicite le procedure attraverso le quali la società conduce l'azione di contrasto della criminalità. Infine, l'esistenza di un'azione penale presuppone che ci sia stata la violazione di una norma, e questo permette di accertare senza incertezze quali comportamenti configurano un reato." Marselli, R., Vannini, M. (1999), pag. 92.

relativo ai delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato il procedimento penale risulta comunque sempre superiore al dato relativo ai reati denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze dell'Ordine<sup>8</sup>.

**Tabella 16. Delitti denunciati e persone denunciate per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale - Valori assoluti - Tassi di variazione percentuale e Quoziente di criminalità. 1994-1997-1998.**

| Valori assoluti                             |                    |           |           |                         |           |           |                    |         |         |
|---------------------------------------------|--------------------|-----------|-----------|-------------------------|-----------|-----------|--------------------|---------|---------|
|                                             | Delitti denunciati |           |           |                         |           |           | Persone denunciate |         |         |
|                                             | Totale             |           |           | di cui di autori ignoti |           |           |                    |         |         |
|                                             | 1994               | 1997      | 1998      | 1994                    | 1997      | 1998      | 1994               | 1997    | 1998    |
| NDO                                         | 831.819            | 779.783   | 820.177   | 720.054                 | 656.495   | 717.266   | 120.717            | 122.686 | 103.223 |
| NDE                                         | 371.531            | 428.638   | 502.237   | 301.204                 | 363.228   | 428.171   | 79.495             | 68.595  | 73.933  |
| CEN                                         | 852.118            | 811.539   | 723.869   | 652.032                 | 636.144   | 575.927   | 207.875            | 178.903 | 151.723 |
| SUD                                         | 737.203            | 836.090   | 1.044.501 | 573.312                 | 651.686   | 856.847   | 202.109            | 186.657 | 194.872 |
| ITALIA                                      | 2.792.671          | 2.856.050 | 3.090.784 | 2.246.602               | 2.307.553 | 2.578.211 | 610.196            | 556.841 | 523.751 |
| Tassi di variazione percentuale             |                    |           |           |                         |           |           |                    |         |         |
|                                             | Delitti denunciati |           |           |                         |           |           | Persone denunciate |         |         |
|                                             | Totale             |           |           | di cui di autori ignoti |           |           |                    |         |         |
|                                             | '98/'97            | '98/'94   |           | '98/'97                 | '98/'94   |           | '98/'97            | '98/'94 |         |
| NDO                                         | 5,2                | -1,4      |           | 9,3                     | -0,4      |           | -15,9              | -14,5   |         |
| NDE                                         | 17,2               | 35,2      |           | 17,9                    | 42,2      |           | 7,8                | -7,0    |         |
| CEN                                         | -10,8              | -15,1     |           | -9,5                    | -11,7     |           | -15,2              | -27,0   |         |
| SUD                                         | 24,9               | 41,7      |           | 31,5                    | 49,5      |           | 4,4                | -3,6    |         |
| ITALIA                                      | 8,2                | 10,7      |           | 11,7                    | 14,8      |           | -5,9               | -14,2   |         |
| Quoziente di criminalità * 100.000 abitanti |                    |           |           |                         |           |           |                    |         |         |
|                                             | 1994               | 1997      | 1998      |                         |           |           |                    |         |         |
| NDO                                         | 5.548,9            | 5.184,1   | 5.442,6   |                         |           |           |                    |         |         |
| NDE                                         | 3.556,7            | 4.072,5   | 4.755,7   |                         |           |           |                    |         |         |
| CEN                                         | 7.758,7            | 7.342,5   | 6.538,4   |                         |           |           |                    |         |         |
| SUD                                         | 3.535,7            | 3.992,1   | 4.994,8   |                         |           |           |                    |         |         |
| ITALIA                                      | 4.876,4            | 4.961,6   | 5.364,7   |                         |           |           |                    |         |         |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Nel passaggio dal 1997 al 1998 si registra un incremento dei delitti denunciati a livello nazionale dell'8,2% (10,7% rispetto al 1994); a livello territoriale tre aree fanno rilevare un incremento: il Nord Ovest (5,2%), il Nord Est (17,2%) e il Sud (24,9%), mentre il Centro presenta una riduzione del 10,8%. Se si prende in considerazione un periodo di riferimento più ampio: 1994-1998 l'incremento a livello nazionale passa al 10,7%, la ripartizione territoriale del Centro vede ridurre il numero dei reati del 15,1% mentre il Nord Ovest registra una riduzione marginale dell'1,4%. Le altre due ripartizioni territoriali: il Nord Est

<sup>8</sup> Come rilevano Marselli, R. e Vannini M. (1999), l'unico anno in cui si è verificato il contrario è risultato essere il 1990. In quell'anno il dato della delittuosità è risultato superiore -del 25%-rispetto al dato della criminalità. Gli autori imputano tale inversione di tendenza all'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale verso la fine del 1989.

e il Mezzogiorno vedono crescere significativamente il loro tasso di variazione dei reati rispettivamente del 35,2% e del 41,7%.

Per quanto riguarda il quoziente di criminalità, l'Italia presenta 5.364,7 reati per i quali l'Autorità giudiziaria ha avviato l'azione penale ogni 100.000 abitanti, presentano un valore superiore alla media nazionale il Nord Ovest (5.442,6) e il Centro (6.538,4).

Nel corso del periodo 1994-1998 il quoziente di criminalità a livello nazionale mostra una tendenza ad aumentare (era al 4.476,4 reati ogni 100.000 abitanti); la medesima tendenza si ha nel Nord Est (passato da 3.556,7 a 4.755,7) e nel Mezzogiorno (passato dal 3.535,7 a 4.994,8); le altre due ripartizioni territoriali mostrano una tendenziale riduzione del fenomeno: più significativa per il Centro (da 7.758,7 a 6.538,4) rispetto al Nord Ovest (da 5.548,9 a 5.442,6).

## 5.2. LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL MEZZOGIORNO

Dopo aver sinteticamente delineato le recenti tendenze della criminalità in Italia è utile concentrare la nostra analisi esclusivamente sui reati per i quali direttamente od indirettamente si presume l'esistenza di fenomeni di criminalità organizzata che vanno al di là della "semplice e generica" manifestazione criminale. Per tale ragione è importante evidenziare le informazioni statistiche relativamente ad alcune tipologie di reati: *Omicidi per mafia, camorra e 'ndrangheta; Associazioni a delinquere di tipo mafioso art. 416 bis c.p.; Estorsioni; Incendi dolosi; Attentati dinamitardi e/o incendiari.*

Nel 1999 sono stati rilevati a livello nazionale 143 **omicidi attribuiti dalle Forze dell'Ordine a motivazioni legate ai fenomeni di criminalità organizzata di mafia, camorra e 'ndrangheta** (Tabella 17). Questa tipologia di reato, che da sempre caratterizza le regioni meridionali (basti pensare che il dato per il 1999 risulta essere di 140 omicidi denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria nell'area del Mezzogiorno), ha subito una significativa riduzione del 31% rispetto al 1998 (quando erano stati denunciati 202 omicidi per motivi di mafia, camorra e 'ndrangheta). L'importanza di un dato di questo tipo -influenzato da due ordini di motivazioni: il controllo del territorio esercitato dalle Forze dell'Ordine e dalla minore conflittualità fra le diverse organizzazioni criminali<sup>9</sup>- assume un rilievo significativo se si considerano le cifre raggiunte da

<sup>9</sup> Gli effetti della "pax mafiosa" sull'attenuazione del numero di omicidi per mafia sono facilmente riscontrabili in Calabria dove il numero di omicidi per mafia negli anni compresi tra il 1988 e il 1991 aveva raggiunto dei valori particolarmente elevati rispettivamente per i quattro anni considerati: 114; 140; 141; 165). Come documenta la Commissione parlamentare antimafia l'accordo raggiunto tra le diverse 'ndrine rappresenta una nuova fase di strategia politica delle cosche: *"La 'pace' ritrovata tra le cosche ebbe effetti di lunga durata, ben visibili ancora oggi. Il primo di essi fu il sensibile calo del numero di omicidi mafiosi. (...) L'accordo ebbe rilevanti ripercussioni sulla struttura di vertice. E infatti, secondo il racconto di numerosi collaboratori, si venne a formare una struttura di raccordo e di comando tra i capi delle maggiori famiglie mafiose calabresi. (...) è certo che la 'pace' tra le cosche di Reggio Calabria ha cambiato in modo sostanziale e permanente la situazione, non solo a Reggio, ma in tutta la regione e nelle altre proiezioni territoriali della 'ndrangheta. (...) Il fatto che a distanza di tanti anni da quel sangue la pace abbia retto, le faide si siano concluse - tranne quella di Oppido Mamertina e di Strangoli- gli omicidi siano in forte diminuzione dimostra che le varie 'ndrine abbiano trovato non solo un modus vivendi stabile, ma un vero e proprio raccordo, ed un sistema di accordi, tra i vertici dalla composizione tuttora*

questa tipologia di reato nel corso dei primi anni novanta: nel 1990 venivano registrati 557 omicidi; nel 1991 si raggiungeva il punto più alto di ben 717 omicidi e nel 1992 si scendeva a 453 omicidi. E' interessante notare che negli anni in cui questo tipo di reato assumeva dei valori particolarmente elevati aumentava il numero di omicidi per motivazioni di criminalità organizzata anche in aree come quella del Nord Ovest e del Centro.

**Tabella 17. Omicidi per mafia, camorra, 'ndrangheta denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria. Valori assoluti, Tassi di variazione, Composizione geografica - 1990-1999.**

| Numero di omicidi per mafia, camorra, 'ndrangheta denunciati dalle Forze dell'Ordine all'AG |           |           |           |                         |       |       |       |       |       |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
|                                                                                             | 1990      | 1991      | 1992      | 1993                    | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999 |
| NDO                                                                                         | 32        | 14        | 10        | 8                       | 5     | 6     | 3     | 0     | 3     | 1    |
| NDE                                                                                         | 6         | 5         | 3         | 0                       | 2     | 2     | 1     | 0     | 1     | 1    |
| CEN                                                                                         | 13        | 16        | 3         | 1                       | 1     | 2     | 3     | 1     | 2     | 1    |
| SUD                                                                                         | 506       | 682       | 437       | 217                     | 202   | 230   | 194   | 189   | 202   | 140  |
| ITALIA                                                                                      | 557       | 717       | 453       | 226                     | 210   | 240   | 201   | 190   | 208   | 143  |
|                                                                                             |           |           |           |                         |       |       |       |       |       |      |
| Tassi di variazione                                                                         |           |           |           | Composizione geografica |       |       |       |       |       |      |
|                                                                                             | 1999/1998 | 1999/1990 | 1999/1995 |                         | 1999  | 1998  | 1997  | 1995  | 1990  |      |
| NDO                                                                                         | -66,7%    | -96,9%    | -81,3%    |                         | 0,7%  | 1,4%  | 0,0%  | 2,5%  | 5,7%  |      |
| NDE                                                                                         | 0,0%      | -83,3%    | -66,7%    |                         | 0,7%  | 0,5%  | 0,0%  | 0,8%  | 1,1%  |      |
| CEN                                                                                         | -50,0%    | -92,3%    | -84,6%    |                         | 0,7%  | 1,0%  | 0,5%  | 0,8%  | 2,3%  |      |
| SUD                                                                                         | -30,7%    | -72,3%    | -54,5%    |                         | 97,9% | 97,1% | 99,5% | 95,8% | 90,8% |      |
| ITALIA                                                                                      | -31,3%    | -74,3%    | -56,9%    |                         |       |       |       |       |       |      |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Interforze - ISTAT

Nel corso del 1999 dei 140 omicidi rilevati nel Mezzogiorno 65 sono stati rilevati in Campania, 21 in Puglia, 26 in Calabria e 28 in Sicilia. Per quanto riguarda le Province all'interno delle quali sono presenti i Comuni oggetto dell'indagine del nostro studio rileviamo: Reggio Calabria con 16 omicidi; Foggia con 13 omicidi; Messina con 1 omicidio e Crotone con 6 omicidi.

Per quanto riguarda il reato di **associazione di tipo mafioso (art. 416 bis del C.P.)** nel 1999 sono stati denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria 229 reati. Anche per questa tipologia di reato troviamo una presenza significativa di denunce nel Mezzogiorno (203) rispetto alle altre tre ripartizioni geografiche. Dalla lettura dei dati presenti nella Tabella 18 si evidenzia come per questo reato nella prima metà degli anni novanta si è registrata una crescita del numero di denunce (passate da 188 a 253 nel corso del periodo 1990-1993), dal 1994 al 1997 si è registrata una flessione (fino ad arrivare a 144 denunce del 1997) mentre nel corso degli ultimi due anni si è manifestato di nuovo un incremento di tendenza nel numero di denunce effettuate.

Nel 1999 sono state rilevate 38 denunce per il reato di Associazione mafiosa in Campania, 11 in Puglia, 46 in Calabria e 98 in Sicilia. Anche per questo reato rileviamo 1 denuncia a Foggia, 6 a Crotone, 17 a Reggio Calabria e 7 a Messina.

**Tabella 18. Reati di Associazione di tipo mafioso (Art. 416 bis C.P.) denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria. Valori assoluti, Tassi di variazione, Composizione geografica - 1990-1999.**

| Numero di reati di Associazione di tipo mafioso (Art. 416 bis C.P.) denunciati dalle Forze dell'Ordine all'AG |           |           |            |                         |       |       |       |       |       |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|------------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
|                                                                                                               | 1990      | 1991      | 1992       | 1993                    | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999 |
| NDO                                                                                                           | 18        | 9         | 8          | 16                      | 16    | 8     | 6     | 4     | 8     | 12   |
| NDE                                                                                                           | 6         | 3         | 11         | 6                       | 8     | 5     | 6     | 2     | 3     | 6    |
| CEN                                                                                                           | 27        | 16        | 14         | 17                      | 8     | 15    | 26    | 11    | 16    | 8    |
| SUD                                                                                                           | 137       | 173       | 211        | 214                     | 204   | 172   | 144   | 127   | 160   | 203  |
| ITALIA                                                                                                        | 188       | 201       | 244        | 253                     | 236   | 200   | 182   | 144   | 187   | 229  |
|                                                                                                               |           |           |            |                         |       |       |       |       |       |      |
| Tassi di variazione                                                                                           |           |           |            | Composizione geografica |       |       |       |       |       |      |
|                                                                                                               | 1999/1998 | 1999/1990 | 1999/19995 |                         | 1999  | 1998  | 1997  | 1995  | 1990  |      |
| NDO                                                                                                           | 50,0%     | -33,3%    | -55,6%     |                         | 5,2%  | 4,3%  | 2,8%  | 4,0%  | 9,6%  |      |
| NDE                                                                                                           | 100,0%    | 0,0%      | -16,7%     |                         | 2,6%  | 1,6%  | 1,4%  | 2,5%  | 3,2%  |      |
| CEN                                                                                                           | -50,0%    | -70,4%    | -44,4%     |                         | 3,5%  | 8,6%  | 7,6%  | 7,5%  | 14,4% |      |
| SUD                                                                                                           | 26,9%     | 48,2%     | 25,5%      |                         | 88,6% | 85,6% | 88,2% | 86,0% | 72,9% |      |
| ITALIA                                                                                                        | 22,5%     | 21,8%     | 6,4%       |                         |       |       |       |       |       |      |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Interforze - ISTAT

Per quanto riguarda il reato di **estorsione** nel corso del 1999 sono state rilevate 3.705 denunce con un incremento del 4,8% rispetto all'anno precedente e del 41,5% rispetto al 1990. Anche per quanto riguarda questa tipologia di reato riscontriamo un andamento altalenante nel corso del decennio considerato. Nel 1999 il numero di denunce è aumentato rispetto all'anno precedente in tre ripartizioni territoriali: Nord Ovest (15,6%), Nord Est (5,4%), Sud (3,1%), mentre nel Centro si è registrata una lieve flessione dell'1,3%. Per questa tipologia di reato più della metà delle denunce si hanno nel Mezzogiorno (con una quota del 53,4%).

Per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno è in Sicilia che si registra il più alto numero di denunce per il reato di estorsione (599); all'interno di questa regione, Catania (211) e Messina (119) guidano la graduatoria delle Province con il più alto numero di denunce. In Campania si registrano 480 denunce (215 nella provincia di Napoli e 103 in quella di Salerno), in Puglia si rilevano 390 denunce (102 nella provincia di Bari, 76 in quella di Brindisi, 82 in quella di Foggia), in Calabria sono stati denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria 247 reati di estorsione (97 a Cosenza, 61 a Catanzaro, 42 a Reggio Calabria e 10 a Crotone). L'indicatore dei reati di estorsione denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria rappresenta uno degli indicatori più deboli per individuare la reale presenza di questa tipologia di reato. Infatti, per questo reato il soggetto vittima dell'estorsione tende ad essere oggetto di una serie di pressioni tali da frenarne la volontarietà della denuncia alle Forze dell'Ordine (per un'analisi più approfondita si rimanda alle relazioni mensili del Commissario per coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura; ed a: Grasso T., 1992, 1997).

**Tabella 19. Reati di Estorsione denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria. Valori assoluti, Tassi di variazione, Composizione geografica - 1990-1999.**

|        | Numero di reati Estorsioni denunciate dalle Forze dell'Ordine all'AG |           |            |       |                         |       |       |       |       |       |
|--------|----------------------------------------------------------------------|-----------|------------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|        | 1990                                                                 | 1991      | 1992       | 1993  | 1994                    | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
| NDO    | 446                                                                  | 510       | 562        | 629   | 580                     | 569   | 637   | 592   | 628   | 726   |
| NDE    | 217                                                                  | 240       | 332        | 317   | 330                     | 305   | 702   | 313   | 390   | 411   |
| CEN    | 366                                                                  | 360       | 374        | 400   | 354                     | 406   | 446   | 476   | 597   | 589   |
| SUD    | 1.589                                                                | 1.741     | 2.085      | 1.868 | 2.076                   | 1.981 | 2.057 | 1.971 | 1.919 | 1.979 |
| ITALIA | 2.618                                                                | 2.851     | 3.353      | 3.214 | 3.340                   | 3.261 | 3.842 | 3.352 | 3.534 | 3.705 |
|        |                                                                      |           |            |       |                         |       |       |       |       |       |
|        | Tassi di variazione                                                  |           |            |       | Composizione geografica |       |       |       |       |       |
|        | 1999/1998                                                            | 1999/1990 | 1999/19995 |       | 1999                    | 1998  | 1997  | 1995  | 1990  |       |
| NDO    | 15,6%                                                                | 62,8%     | 27,6%      |       | 19,6%                   | 17,8% | 17,7% | 17,4% | 17,0% |       |
| NDE    | 5,4%                                                                 | 89,4%     | 40,6%      |       | 11,1%                   | 11,0% | 9,3%  | 9,4%  | 8,3%  |       |
| CEN    | -1,3%                                                                | 60,9%     | 10,9%      |       | 15,9%                   | 16,9% | 14,2% | 12,5% | 14,0% |       |
| SUD    | 3,1%                                                                 | 24,5%     | 24,7%      |       | 53,4%                   | 54,3% | 58,8% | 60,7% | 60,7% |       |
| ITALIA | 4,8%                                                                 | 41,5%     | 24,6%      |       |                         |       |       |       |       |       |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Interforze - ISTAT

Nel 1999 sono stati denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria 9.819 **incendi dolosi** (con un incremento del 2,8% rispetto all'anno precedente ed un incremento dell'8,3% rispetto al 1990). Tre aree nel corso del 1999 hanno visto crescere questa tipologia di reato: il Nord Ovest (13,6%), il Nord Est (11,3%) e il Sud (2,6%), mentre il Centro ha avuto una flessione significativa del 14,6%. Anche per questa tipologia di reato più della metà delle denunce a livello nazionale si concentra nel Mezzogiorno (56,3%). Tra le regioni del Mezzogiorno con il più alto numero di denunce di incendi dolosi troviamo: la Sicilia con 1.974 denunce (all'interno di questa regione le province con il numero più elevato di incendi di natura dolosa risultano: Palermo 388; Caltanissetta 254; Messina 297); la Puglia con 1.037 denunce (Bari 304; Lecce 259; Foggia 199; Brindisi 148); la Calabria con 885 denunce (Reggio Calabria 378; Cosenza 222); e la Campania con 503 denunce (Napoli 233).

**Tabella 20. Incendi dolosi denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria. Valori assoluti, Tassi di variazione, Composizione geografica – 1990-1999.**

| Incendi dolosi denunciati dalle Forze dell'Ordine all'AG |           |           |            |                         |       |       |       |       |       |       |
|----------------------------------------------------------|-----------|-----------|------------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                          | 1990      | 1991      | 1992       | 1993                    | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
| NDO                                                      | 1.599     | 1.817     | 1.770      | 1.629                   | 1.458 | 1.397 | 1.309 | 1.510 | 1.548 | 1.759 |
| NDE                                                      | 1.324     | 1.611     | 1.837      | 1.816                   | 1.311 | 1.091 | 1.093 | 1.172 | 1.144 | 1.273 |
| CEN                                                      | 1.086     | 1.361     | 1.341      | 1.454                   | 1.244 | 1.041 | 977   | 1.056 | 1.476 | 1.261 |
| SUD                                                      | 5.058     | 5.488     | 5.725      | 5.717                   | 5.246 | 4.873 | 4.759 | 4.923 | 5.384 | 5.526 |
| ITALIA                                                   | 9.067     | 10.277    | 10.673     | 10.616                  | 9.259 | 8.402 | 8.138 | 8.661 | 9.552 | 9.819 |
|                                                          |           |           |            |                         |       |       |       |       |       |       |
| Tassi di variazione                                      |           |           |            | Composizione geografica |       |       |       |       |       |       |
|                                                          | 1999/1998 | 1999/1990 | 1999/19995 |                         | 1999  | 1998  | 1997  | 1995  | 1990  |       |
| NDO                                                      | 13,6%     | 10,0%     | -12,6%     |                         | 17,9% | 16,2% | 17,4% | 16,6% | 17,6% |       |
| NDE                                                      | 11,3%     | -3,9%     | -17,6%     |                         | 13,0% | 12,0% | 13,5% | 13,0% | 14,6% |       |
| CEN                                                      | -14,6%    | 16,1%     | -4,1%      |                         | 12,8% | 15,5% | 12,2% | 12,4% | 12,0% |       |
| SUD                                                      | 2,6%      | 9,3%      | -3,7%      |                         | 56,3% | 56,4% | 56,8% | 58,0% | 55,8% |       |
| ITALIA                                                   | 2,8%      | 8,3%      | -7,3%      |                         |       |       |       |       |       |       |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Interforze – ISTAT

Per quanto riguarda l'ultima tipologia di reato da noi esaminata rappresentata dalle denunce delle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria per **attentati dinamitardi e/o incendiari**, nel 1999 sono stati rilevati 1.284 reati di questo tipo, una quota questa pressoché stabile rispetto all'anno precedente mentre risulta in diminuzione rispetto al 1990 (-31,6%). Il Mezzogiorno rappresenta l'area nella quale si riscontra il più elevato numero di denunce per reati di questo tipo: 1.154 pari a circa il 90% delle denunce registrate a livello nazionale. La Calabria rappresenta la regione del Sud nel quale è più alto il numero di denunce 383 (di queste ben 305 si rilevano nella sola provincia di Reggio Calabria), seguita dalla Sicilia con 300 denunce (Caltanissetta 180, Trapani 45, Messina 19), la Puglia con 171 (Lecce con 76, Foggia con 35) ed infine la Campania con 88 denunce (Napoli con 33).

**Tabella 21. Attentati dinamitardi e/o incendiari denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria. Valori assoluti, Tassi di variazione, Composizione geografica – 1990-1999.**

|        | Attentati dinamitardi e/o incendiari denunciati dalle Forze dell'Ordine all'AG |           |            |       |                         |       |       |       |       |       |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|        | 1990                                                                           | 1991      | 1992       | 1993  | 1994                    | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
| NDO    | 83                                                                             | 134       | 174        | 125   | 122                     | 97    | 107   | 71    | 74    | 60    |
| NDE    | 43                                                                             | 47        | 50         | 40    | 44                      | 78    | 83    | 88    | 69    | 36    |
| CEN    | 50                                                                             | 72        | 57         | 38    | 28                      | 24    | 37    | 48    | 41    | 34    |
| SUD    | 1.804                                                                          | 2.347     | 1.874      | 1.597 | 1.394                   | 1.156 | 920   | 952   | 1.102 | 1.154 |
| ITALIA | 1.980                                                                          | 2.600     | 2.155      | 1.800 | 1.588                   | 1.355 | 1.147 | 1.159 | 1.286 | 1.284 |
|        |                                                                                |           |            |       |                         |       |       |       |       |       |
|        | Tassi di variazione                                                            |           |            |       | Composizione geografica |       |       |       |       |       |
|        | 1999/1998                                                                      | 1999/1990 | 1999/19995 |       | 1999                    | 1998  | 1997  | 1995  | 1990  |       |
| NDO    | -18,9%                                                                         | -27,7%    | 16,9%      |       | 4,7%                    | 5,8%  | 6,1%  | 7,2%  | 4,2%  |       |
| NDE    | -47,8%                                                                         | -16,3%    | 81,4%      |       | 2,8%                    | 5,4%  | 7,6%  | 5,8%  | 2,2%  |       |
| CEN    | -17,1%                                                                         | -32,0%    | -52,0%     |       | 2,6%                    | 3,2%  | 4,1%  | 1,8%  | 2,5%  |       |
| SUD    | 4,7%                                                                           | -36,0%    | -35,9%     |       | 89,9%                   | 85,7% | 82,1% | 85,3% | 91,1% |       |
| ITALIA | -0,2%                                                                          | -35,2%    | -31,6%     |       |                         |       |       |       |       |       |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Interforze - ISTAT

## 6. PER UN RILANCIO DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ

Una valutazione della passata esperienza dei Protocolli di legalità non può prescindere dal legame che questi presentano con la programmazione negoziata. Le modalità attraverso le quali l'esperienza della programmazione negoziata si è sviluppata nel corso degli ultimi anni hanno pesantemente condizionato anche l'impostazione e l'applicazione dei Protocolli di legalità, trascinando spesso anche questi nel giudizio critico espresso nei confronti di alcuni aspetti dei Patti territoriali e dei Contratti d'Area. È indubbio che questa esperienza ha presentato molteplici aspetti positivi, tra questi l'impegno per costruire ipotesi di sviluppo locale in gran parte dei territori del Mezzogiorno e del resto del paese, così come il considerevole impulso fornito dal metodo della programmazione negoziata nel modificare radicalmente la mentalità degli attori locali dello sviluppo (spesso generando un reale consolidamento della concertazione), nel contempo, non possono essere trascurati i risultati non sempre lusinghieri fin qui ottenuti, in primo luogo a causa della incertezza e lunghezza dei tempi e delle procedure.

Sia i Patti Territoriali che i Contratti d'area, infatti, denunciano gli stessi ritardi nelle procedure e nelle erogazioni delle anticipazioni, la stessa incertezza sul futuro, una certa confusione dei poteri sia a livello centrale che periferico, in alcuni casi anche la superficialità degli attori che ha condotto, talvolta, a favorire decisioni poi rivelatesi inapplicabili (e a conseguenti ritardi). Non sono stati rari, inoltre, fenomeni di concertazione vuota, o "*monca*", sbilanciata oppure soltanto formale, sfilacciando o a volte rendendo tesi rapporti che già dovevano fare i conti con realtà spesso difficili. Tutto ciò non ha potuto non riflettersi sullo strumento del Protocollo di legalità, che della programmazione negoziata costituisce, a norma di legge, un importante corollario, ma pur sempre un elemento aggiuntivo ad essa.

È poi necessario fare una seconda considerazione preliminare, legata alla natura stessa del Protocollo di legalità, il quale, particolarmente in relazione ai territori interessati da Contratti d'area (caratterizzati dalla concentrazione dello strumento in aree industriali circoscritte), è stato caricato di aspettative eccessive, che palesemente non era in grado di soddisfare: come emerge, infatti, anche tra le righe di questa indagine e dalle parole stesse dei protagonisti, era pressoché impossibile, oltretutto metodologicamente scorretto, attendersi dal Protocollo di legalità che quest'ultimo riuscisse (praticamente per il solo fatto di esistere) a risolvere da solo i problemi di legalità di un territorio.

E' opportuno, perciò, ricostruire caratteristiche positive e negative dello strumento "Protocollo di legalità" per tentarne un bilancio e provare a prefigurarne il futuro, partendo dalla domanda principale che emerge dalle prime due considerazioni suesposte e dalla lettura dei diversi approfondimenti territoriali: qual è dunque il cuore dello strumento "Protocollo di legalità"?

Fondamentalmente, la caratteristica principale e, allo stesso tempo, il principale obiettivo del Protocollo è la **concertazione**, ovverosia il livello e la qualità dei rapporti fra i soggetti locali, la capacità di creare e mantenere un circuito di scambio di informazioni, la capacità, in buona sostanza, di governare

nel consenso, e con il contributo di tutti, processi di sviluppo e problematiche economico - sociali. Diversi sono gli esempi, tratti dalle stesse interviste contenute in questo lavoro, che possono essere portati e nei quali si evidenzia che sono i soggetti locali a porre l'accento proprio sull'aspetto concertativo come uno dei maggiori problemi, tanto da lamentare (nell'ambito più generale delle politiche di sviluppo locale) la mancanza di un soggetto terzo in grado di svolgere un ruolo neutro per favorire la concertazione, ovvero sia capace di fare da catalizzatore di soggetti di natura ed interessi diversi come era il ruolo inizialmente svolto dal CNEL di animatore della cosiddetta "società di mezzo".

Una nuova fase, perciò, dello strumento Protocollo di legalità deve necessariamente ripartire dalla centralità che in esso deve tornare ad assumere la pratica della concertazione sui temi legati alla legalità e alla sicurezza, la capacità cioè dei soggetti locali (amministratori, rappresentanti delle Associazioni imprenditoriali e sindacali, altri soggetti espressione dell'economia e della società civile del territorio, oltre naturalmente alla Prefettura) di farsi non solo carico dei problemi di sviluppo dell'area ma di saperli anche integrare con i riflessi del tema dell'ordine pubblico e della legalità in generale.

Secondo elemento da valorizzare è l'idea del Protocollo come ***strumento per la promozione e la reale affermazione della legalità fra i sottoscrittori, fra le imprese, nella popolazione, fra i giovani***: se infatti al Protocollo non si può chiedere di risolvere da solo i problemi di legalità di un territorio, da esso ci si può sicuramente attendere che costituisca uno straordinario mezzo di promozione sul tema della sicurezza, mantenendo alta l'attenzione sulla questione, anche perché, secondo gli stessi intervistati nelle varie realtà, gli effetti socio - culturali del Patto territoriale sono stati generalmente considerati quelli più rilevanti: unitamente al Patto territoriale, il Protocollo ha avuto, infatti, (secondo le parole di diversi dei soggetti intervistati) effetti positivi sulle virtù civiche, sulla cultura della legalità, sul rispetto delle istituzioni e la fiducia verso le stesse, in primo luogo perché si è avuta, anche se in maniera contraddittoria come si vedrà, una prima assunzione di impegni.

Infatti, molteplici sono d'altro canto le caratteristiche negative, sottolineate dagli stessi protagonisti dei Protocolli fin qui sottoscritti: la genericità degli impegni e delle responsabilità di ciascuno degli attori, l'indeterminatezza dei tempi, degli attori e delle risorse, tanto da far ritenere sovente sostanzialmente "inattuato" il Protocollo. Per fare alcuni esempi, troppo generico si è rivelato l'impegno alla "intensificazione dell'attività info - investigativa", presente in ogni protocollo, oppure al rafforzamento del controllo del territorio, impegni questi privi di riferimenti ai soggetti interessati, agli obiettivi da perseguire e ai relativi tempi di attuazione.

Se dunque, secondo lo stesso giudizio dei soggetti locali, le caratteristiche di concertazione e di collegamento con strumenti di sviluppo locale, unitamente alla capacità di fare cultura della legalità a livello locale sono le principali caratteristiche positive dell'esperienza, mentre l'indeterminatezza e lo sfasamento tra potenzialità dello strumento e risultati attesi sono le principali caratteristiche negative, è opportuno ricominciare proprio da questi dati di partenza nel tentativo di tracciare i contorni di una "fase due" dei Protocolli di legalità.

Prima di tutto, dunque, appare necessario ripartire dal cuore dei Protocolli, rafforzando principalmente la prassi della concertazione in vari modi.

Il primo punto di approccio è senza dubbio legato agli strumenti di programmazione negoziata: va preservato, infatti, il patrimonio di rapporti e di pratica quotidiana di confronto che ha generato gli esempi migliori dei Patti territoriali e dei Contratti d'area, evitando la tentazione di semplificare, oltre all'aspetto di erogazione vera e propria degli aiuti (tema legato al dibattito sul credito d'imposta, all'ordine del giorno della discussione sulla Legge Finanziaria per il 2001) anche i livelli di responsabilità e di governo del territorio. Al contrario, occorre rafforzare tale pratica propiziando un maggiore coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nelle sedi di partecipazione e governo dei processi di sviluppo locale, nei tavoli di concertazione e nella stessa società di gestione del Patto o del Contratto, trovando espressione (per quanto possibile unitaria) nel Soggetto Responsabile o Responsabile Unico. L'importanza del Responsabile Unico dovrà essere, a sua volta, centrale non solo in quanto espressione, di fatto, della concertazione locale, ma anche, nello specifico, per ovviare alle frequenti rotazioni dei Prefetti, assicurando in tal modo una sorta di memoria storica dell'azione che è insieme di sviluppo locale e per la legalità.

Solo una concertazione costante può fare in modo che il tema della sicurezza e della legalità sia costantemente all'ordine del giorno, in maniera tale che i vari soggetti lo trattino sempre "insieme" agli altri problemi di sviluppo del territorio, come gli aiuti alle imprese, il governo del mercato del lavoro, il contesto economico e sociale, le infrastrutture e così via.

Rafforzare la concertazione significa inoltre estenderla, da un lato, a soggetti della società civile e dei cosiddetti "saperi locali" (Associazioni di volontariato, organizzazioni impegnate nel sociale, Università e Centri di Ricerca) per integrarli in quella azione di contrasto alla cultura della illegalità necessariamente di lungo periodo, dall'altro a soggetti fino ad ora ai margini come l'Ispettorato del Lavoro, l'Ufficio Provinciale del Lavoro le ASL o l'INPS, da molti intervistati segnalati come anelli deboli nella lotta per il ristabilimento di normali condizioni economiche e sociali e, nello specifico, nel mercato del lavoro.

In secondo luogo, per immaginare il futuro dei Protocolli di legalità occorre uscire dall'equivoco principale legato al loro funzionamento attuale: non è il Protocollo di legalità, infatti, a dover risolvere i problemi di sicurezza del territorio, compito che spetta ai vari soggetti competenti, in primo luogo alla magistratura e alle Forze dell'Ordine: in particolare, la nuova stagione dei Protocolli dovrà cercare di evitare di far sentire alle Forze dell'Ordine che il Protocollo di legalità è qualcosa di ostacolo alla loro azione, ma al contrario, qualcosa che può aiutare il loro impegno quotidiano contro l'illegalità: che questo sia un punto critico lo mostrano le risposte sempre negative espresse delle stesse Forze dell'Ordine alla domanda (contenuta nel questionario loro somministrato) sugli effetti del Protocollo sulla concertazione, ritenuta spesso poco utile ai fini del rafforzamento della sicurezza nell'area in esame.

Ciò che il Protocollo può fare è di innescare un circolo virtuoso di controlli e di collaborazione, predisponendo un sistema di "sorveglianza multilaterale" (sul modello di quella realizzata a livello comunitario per il processo di convergenza delle politiche e dei risultati economici degli Stati membri verso la moneta unica, o su quello, sempre comunitario, istituito dal Trattato di Amsterdam sulle azioni dei paesi partner, riferito alle linee guida per l'occupazione da tradursi in Piani nazionali d'azione per l'occupazione, *National Employment Action Plans* o Nāps) su ciò che ciascuno dei partner si è impegnato a fare, sulla situazione della legalità,

sulle azioni intraprese, su quelle da intraprendere, di scambio di buone prassi, con l'obiettivo di rendere sempre di più il tema della legalità una priorità da affrontare a 360 gradi.

L'azione per il ristabilimento o il consolidamento di normali condizioni di convivenza e di imprenditorialità è, infatti, un'opera che si configura come di medio e lungo periodo, per la quale sono fondamentali tutte le misure in grado di rafforzare tali condizioni: da quelle per il governo del mercato del lavoro e la lotta al lavoro sommerso a quelle per promuovere la sicurezza sui luoghi di lavoro, dalla promozione di una cultura della efficienza amministrativa (di cui può essere parte l'istituzione e il funzionamento dello sportello unico, da intendere non solo come servizio ma come strumento per il miglioramento delle condizioni di legalità nella misura in cui aumenta la trasparenza amministrativa). A maggiore ragione, lo stesso ragionamento deve essere applicato per le attività di promozione della legalità nella società, nelle scuole e nel tessuto imprenditoriale.

La capacità di tenere insieme aspetti apparentemente separati gli uni dagli altri e di ricondurli nell'ambito di un unico progetto di sviluppo locale ci porta ad affrontare una questione particolarmente rilevante, vale a dire il rapporto tra il tema della legalità e il futuro della programmazione negoziata. Uno degli aspetti di maggiore debolezza dell'esperienza fin qui maturata dai Patti territoriali e dai Contratti d'Area, è il fatto che in molti casi, gran parte della progettazione si è tradotta in semplici progetti d'impresa e in qualche investimento infrastrutturale. È venuta così a mancare una vera progettazione integrata fatta di progetti e fonti di finanziamento diversi, ma pur sempre finalizzati ad un obiettivo unico, in grado di generare così quell'effetto moltiplicatore che solo gli effetti congiunti di una strategia coordinata riescono a garantire. Per queste ragioni la caratteristica fondamentale della fase futura della programmazione negoziata dovrà essere necessariamente quella di un approccio "integrato", sul modello dei Patti Territoriali per l'Occupazione di sperimentazione comunitaria (come quello dell'Agro Noverino Sarnese). In questo modo, affrontando le questioni dello sviluppo locale da diverse angolature, con il coinvolgimento di una pluralità di progetti, la legalità diventa una priorità del territorio e le risorse necessarie per l'attuazione della relativa strategia per l'affermazione della legalità fanno parte direttamente del pacchetto, che dovrà quindi essere, integrato, concertato, espressione del territorio e da esso gestito e monitorato, secondo la proposta metodologica dei Piani Integrati Territoriali (PIT) contenuta nel nuovo Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per l'Obiettivo 1 per il periodo 2000-2006. Tale approccio integrato dovrebbe caratterizzare allo stesso modo anche la nuova fase dei Contratti d'Area, tenendo conto in particolare della loro tipicità (dimensioni del territorio, cause generatrici del Contratto, caratteristiche di terapia d'urto che le azioni contenute in un Contratto d'area dovrebbero avere) e della loro vocazione futura possibile, che potrebbe essere legata (se ancora si intenderà proseguire nell'utilizzo di questo strumento) oltreché ai fenomeni di crisi industriale, alle necessità di riconversione produttiva di distretti e filiere.

Privilegiare il concetto di integrazione significa anche parlare di risorse per la legalità: quali fonti di finanziamento possono rafforzare l'azione per la sicurezza?

Naturalmente, le prime risorse a cui fare riferimento sono quelle legate al Programma Operativo Nazionale (PON) "*Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia*", una ingente riserva (circa 2.000 miliardi di lire) attraverso la quale coniugare sicurezza e sviluppo economico (vedi Quadro 2). Il PON rappresenta un

impegno di grande rilevanza soprattutto con riferimento alle condizioni generali di sicurezza, data la grande attenzione posta agli investimenti in tecnologia per le Forze dell'Ordine: in particolare la misura 2, è destinata all'adeguamento del sistema di controllo tecnologico del territorio", e prevede, attraverso l'acquisizione di tecnologie avanzate, la tutela (mediante mappatura, controllo ed intervento) delle città e delle vie ed infrastrutture di trasporto e, soprattutto, la tutela delle aree di sviluppo, principalmente (nel rispetto dell'approccio integrato proprio del PSM), delle aree interessate da strumenti di programmazione negoziata.

Particolarmente significativa appare inoltre, nell'ottica del rafforzamento della concertazione, la previsione di risorse per attività formative non solo per le Forze dell'Ordine ma anche per i vari attori sociali ed istituzionali locali, nell'ottica della promozione della cultura della legalità.

In secondo luogo, non deve essere sottovalutata l'esigenza di costruire le condizioni in grado di assicurare un ruolo più forte per il soggetto responsabile (come quello ipotizzato in precedenza) in grado di cogliere opportunità presenti sul suo territorio, come quelle che progressivamente si fanno largo fra le pieghe dei vari Programmi Operativi Regionali (POR) dei fondi strutturali: è il caso ad esempio del POR della Regione Sicilia, che destina una misura ad iniziative per la sensibilizzazione ai valori della legalità e della sicurezza e a specifiche attività formative. In questo nuovo ruolo il Soggetto Responsabile potrebbe essere in grado di mobilitare efficacemente, per l'obiettivo della sicurezza, anche risorse dei privati, stipulando, sulla scorta di quanto si fa con gli Istituti di Credito per le condizioni di finanziamento, delle convenzioni con Istituti di Vigilanza privati per il controllo delle aree produttive.

Resta infine in piedi la possibilità di finanziare direttamente i Protocolli di legalità, opportunità questa attualmente esclusa dalla normativa della Programmazione negoziata, ma alla cui possibilità ha fatto riferimento la scorsa Legge Finanziaria: ciò ci riporta al ragionamento sul futuro della programmazione negoziata.

Come si sa, la strada intrapresa è quella della regionalizzazione (riferita in particolare ai Patti territoriali), da portare a termine entro l'anno, ma non sono ancora stati specificati i termini di questo processo. Una delle possibilità sul tappeto prevede il trasferimento alle regioni dello strumento, ma il mantenimento al centro di una quota di risorse, aggiuntiva, per "premiare" quelle regioni e quei territori che si impegnano nella realizzazione di progetti di sviluppo concertati ed integrati. In tal modo, uno dei criteri per l'assegnazione di questo "premio" potrebbe essere proprio la previsione e la realizzazione di un'azione di sostegno in favore della sicurezza in maniera sinergica rispetto alle priorità del territorio, realizzando gli interventi previsti sotto forma di Patti territoriali regionalizzati cofinanziati con fondi europei attraverso la citata metodologia dei PIT.

Se dunque, la priorità futura è quella della concertazione e la missione principale del Protocollo di legalità è quella della promozione della cultura e della pratica della legalità, la priorità dell'azione dei Protocolli dovrà essere, in primo luogo, quella del monitoraggio del tema legalità nell'ambito dell'iniziativa di programmazione negoziata.

Ciò ci porta a discutere di uno dei punti più qualificanti dei Protocolli, vale a dire l'Osservatorio sulla legalità. Come si è visto, nella quasi totalità dei casi esaminati nel lavoro (tranne che a Crotone) l'Osservatorio non è mai stato

insediato né si sono avute riunioni formali tra i sottoscrittori: nei fatti, si è generalmente preferita una modalità "unidirezionale" di scambio di informazioni (del Prefetto con ciascuno dei sottoscrittori) piuttosto che una modalità che potremmo definire "circolare", in cui tutti i sottoscrittori sono partecipi di un progetto e si informano reciprocamente dell'attuazione del medesimo.

Nella logica esposta, l'Osservatorio sulla legalità può diventare la sede di monitoraggio permanente e di "sorveglianza multilaterale" a cui si è in precedenza accennato, avendo cura di svolgere tale attività nel corso di tutte le diverse fasi previste dall'intervento. A tale proposito occorre, infatti, sottolineare l'importanza del fatto che un'attività di monitoraggio e di sorveglianza multilaterale si avvii fin dalle prime fasi di applicazione del Protocollo di legalità. Una delle principali convinzioni con le quali si scontra la strategia di contrasto della illegalità nell'ambito dell'applicazione dei Protocolli (evidenziata dalla lettura degli studi di caso del presente rapporto) è rappresentata dall'idea che l'affermazione della legalità debba realizzarsi solo dopo l'avvio delle attività produttive nell'area considerata. In questo modo è come se l'affermazione delle condizioni della legalità acquisisca di per sé un valore, nell'area considerata, solo dopo che si sono insediate le attività produttive e non sia, invece, una necessaria pre-condizione per garantire il normale insediamento di tali attività.

Sradicare questa convinzione, molto più salda di quanto si possa immaginare, comporta innescare un processo (che è di garanzia per tutti gli attori locali coinvolti nel processo di sviluppo) di esame trasparente delle domande delle imprese, in modo tale che tutti i sottoscrittori siano coinvolti nella selezione e nella valorizzazione della imprenditoria sana del territorio. In questo nuovo processo il ruolo del Soggetto responsabile (e del Responsabile Unico nei Contratti d'Area) all'interno dell'Osservatorio assume una valenza particolare in qualità di catalizzatore e tramite della concertazione locale sulla legalità. In questo modo l'Osservatorio dovrà garantire la raccolta e la sistematizzazione periodica dell'informazione sulla legalità nel territorio interessato, affidando al Soggetto Responsabile il compito di predisporre una relazione periodica sullo stato della legalità nell'area e sullo stato delle azioni di legalità previste nell'ambito del Patto territoriale o del Contratto d'area, relazione questa da allegare alla documentazione di gestione del Progetto. Per tale motivazione riteniamo così importante la figura del Soggetto Responsabile, che assume, al tempo stesso, il ruolo di soggetto di sviluppo e soggetto di garanzia della legalità.

In passaggi successivi, si può anche tentare di arrivare fino alla elaborazione di una ipotesi di modello di monitoraggio: infatti, obiettivo futuro di tale attività è la costituzione di una rete degli Osservatori sulla legalità, da realizzarsi con il supporto del CNEL e del suo Osservatorio sulla Legalità, secondo le modalità già indicate nel seminario di Gerace, per assicurare aggiornamenti periodici e mettere a punto metodologie e strumenti, in modo tale da consentire la circolazione di buone prassi: in particolare, il CNEL si è proposto, in quella sede, da un lato come soggetto di supporto che accompagna la concertazione locale sul tema della legalità svolgendo un'opera di "tutoraggio" dei soggetti locali coinvolti, dall'altro come sede di un momento annuale di verifica per l'attività di monitoraggio su tutti i Patti (e i Contratti d'Area) interessati da un Protocollo di legalità, mettendo insieme tutti i Soggetti Responsabili e le parti sociali interessate. In quest'ottica, l'Osservatorio sulla legalità del CNEL potrebbe elaborare e proporre, d'intesa con il Ministero dell'Interno, una metodologia per il monitoraggio dei Protocolli di

legalità.

#### 6.1. PER UN PROGRAMMA DI LAVORO SULLA LEGALITÀ

Riassumendo, l'ipotesi di implementazione del Protocollo di Legalità richiede di porre di nuovo in evidenza quello che era il suo ruolo originario, vale a dire un programma di lavoro comune dei vari soggetti, a cui non si chiede di risolvere tutti i problemi di legalità dell'area ma dal quale ci si attende una decisa azione di sostegno a quella dei soggetti preposti alla sicurezza del territorio. Sulla base di questo importante riconoscimento si può tentare di delineare un'ipotesi di Programma di lavoro, che dovrebbe essere centrato sui seguenti elementi: i) essere legato (e maggiormente integrato) ad un progetto di programmazione negoziata; ii) essere ispirato alla concertazione; iii) avere come obiettivo la promozione della cultura della legalità e il supporto all'azione ordinaria per la sicurezza; iv) assumere con forza la centralità del monitoraggio.

Sulla base di questa impostazione, si possono dunque delineare alcuni suggerimenti in grado di condurre alla elaborazione di un "Protocollo di legalità tipo", articolato sui seguenti punti.

Una **premessa** nella quale:

- ✓ si individuano le finalità del documento, il suo collegamento ad un progetto di sviluppo locale (e le finalità di questo), le motivazioni che sono alla base del ricorso ad un Protocollo di legalità;
- ✓ si afferma con forza il richiamo al fatto che l'azione di contrasto vera e propria spetta alle autorità preposte, in primo luogo alla Magistratura e alle Forze dell'Ordine, alle quali il Protocollo può offrire un valido supporto;
- ✓ sono indicate le aree interessate e i comuni aderenti;
- ✓ sono esaminati i principali problemi di legalità dell'area in modo tale da rendere evidenti i motivi che spingono alla realizzazione di un Protocollo e le priorità di intervento condivise;
- ✓ sono individuati i riferimenti legislativi (o normativi in genere) eventualmente necessari.

Dopo le opportune premesse riteniamo utile che in questo Programma di lavoro si debbano mettere a fuoco alcuni argomenti:

1. un primo punto dovrebbe riguardare le **finalità** del Protocollo, prevedendo quindi l'obiettivo di stabilire un clima concertativo sui temi della legalità e della sicurezza, favorire il coinvolgimento dei vari soggetti interessati sul tema, assicurare il monitoraggio sulle azioni di legalità nell'area, indicare proprie azioni di legalità supplementari e comuni a tutti i sottoscrittori, all'interno delle quali, l'importanza maggiore è senz'altro rivestita da quelle per la promozione della cultura della legalità. A titolo di esempio, si possono portare le buone prassi contenute all'interno del Protocollo di legalità dell'Alto Belice Corleonese, come l'attivazione, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, di progetti didattici e culturali per l'educazione alla legalità, o il favorire la

nascita di Associazioni di volontariato orientate a programmi educativi per l'affermazione della legalità ed iniziative di modifica "virtuosa" dei comportamenti individuali e collettivi.

2. i **soggetti interessati**, nel tentativo di estendere la platea dei soggetti interessati, anche alla luce del loro possibile contributo al programma di lavoro;
3. la **strategia locale per la sicurezza del territorio** (contenente gli impegni generali), i progetti previsti (eventuali progetti da PON, progetti infrastrutturali ecc), la sorveglianza rafforzata e il rafforzamento della attività info. - investigativa (che spettano ai soggetti preposti), quello cioè che costituiva la gran parte dei Protocolli fino a questo punto e che qui costituisce lo sfondo per il programma di lavoro dei sottoscrittori, che a quella azione deve offrire un contributo e intrecciarsi. La figura del Prefetto può essere quella di raccordo fra queste due azioni;
4. le **azioni di legalità** dei singoli, che dovrebbero andare al di là delle azioni che i differenti soggetti avrebbero fatto comunque (o avrebbero dovuto fare comunque) come l'utilizzo della polizia municipale per i Comuni o il garantire la trasparenza nelle assunzioni per quanto riguarda le parti sociali (cose che eventualmente si possono anche richiamare negli impegni di ogni soggetto): azioni che, auspicabilmente, dovranno essere non tutte uguali ed in copia, perché ogni territorio ha e soprattutto deve avere le sue priorità. Di seguito, si portano alcuni esempi di tali azioni di legalità:
  - per quanto riguarda gli *Enti locali*, ad esempio, si può prevedere uno stanziamento anche minimo per la costituzione e la realizzazione di un fondo per la legalità del territorio (da utilizzare per indennizzi, borse di studio, cofinanziamento di progetti europei, progetti di diffusione della cultura della legalità). A ciò si potrebbero aggiungere buone prassi come la destinazione ai fini di promozione della legalità delle risorse confiscate alle organizzazioni criminali; oppure impegni con date e responsabilità relativamente allo sportello unico per le imprese, da valorizzare in chiave di trasparenza e legalità.
  - per quanto riguarda la *Prefettura*, azioni di legalità potrebbero essere: la Costituzione di numero verde anti intimidazioni (con indicazione della data di operatività); la predisposizione di iniziative antiusura e antiracket (prevedendone la data di operatività e le caratteristiche generali); la diffusione del manuale anti usura del CNEL.
  - per quanto riguarda le *Associazioni imprenditoriali*, azione di legalità potrebbe essere la partecipazione al citato fondo per la legalità del territorio; la realizzazione, tramite il Soggetto Responsabile, di una convenzione con istituti di vigilanza privati per la partecipazione degli stessi imprenditori alle spese per la sicurezza; assicurare la massima pubblicità e trasparenza alle manifestazioni di interesse delle imprese nei bandi per i progetti del Patto territoriale o del Contratto d'area.
  - anche gli *Istituti di Credito* dovrebbero essere coinvolti nel processo di concertazione locale e nello specifico nella concertazione sulla legalità, anche mettendo a punto con il Soggetto Responsabile una convenzione (con indicazione della data entro cui si intende stipularla) per il credito

agevolato per le imprese del territorio; una utile azione di legalità sarebbe inoltre senza dubbio costituita da una maggiore trasparenza nella circolazione delle informazioni e sulle operazioni bancarie del territorio.

- le *Organizzazioni Sindacali* potrebbero, come proprie azioni simboliche di legalità, proporre un dettagliato programma di assemblee nei luoghi di lavoro e nelle scuole per spiegare le finalità dell'iniziativa Patto territoriale o Contratto d'area e del relativo Protocollo di legalità; oppure proporre la Realizzazione di Contratti di emersione per le aziende di alcuni settori (che andrebbero naturalmente indicati); o potrebbero, infine, istituire loro stesse un numero verde per la segnalazione di abusi, irregolarità o intimidazioni;
- nell'ambito dell'ampliamento della concertazione, anche in relazione a proprie possibili azioni di legalità, andrebbe previsto il coinvolgimento di *nuovi soggetti*, come ad esempio quelli che cooperano con le autorità preposte sia in funzione antiriciclaggio che in funzione del monitoraggio del sistema delle imprese (vedi anche più avanti nel rapporto).
- In generale, si potrebbero inoltre valorizzare tutte le azioni di legalità indicate dal CNEL e assunte nell'introduzione dell'Accordo per il Lavoro, stipulato tra il Governo e le Forze Sociali il 24 settembre 1996, contenute nel documento "*Crescita dell'impresa, dell'occupazione e legalità*", curato dall'Osservatorio socio-economico sulla criminalità del CNEL (Roma, settembre 1996). In particolare (a titolo esemplificativo), in materia di movimenti anomali di beni, appare opportuna la costituzione di un sistema informatico che metta in relazione i soggetti indicati dalla Legge 310/93 per quanto riguarda il Controllo dei passaggi di proprietà di quote societarie, di licenze, di suoli (Notaio, Segretario Comunale, Conservatoria, Cancelleria, Questura, Camera di Commercio).

5. **L'ampliamento della concertazione.** Se davvero, i soggetti locali scommettono sulla concertazione, potrebbe risultare di grande importanza la costituzione di un **Tavolo della legalità** (che è in realtà tavolo della concertazione del Patto o del Contratto), quanto più ampio possibile, che ha il compito di fare da cassa di risonanza delle azioni per la legalità e la sicurezza sul territorio: nelle intenzioni, dovrebbe essere una sorta di finestra sulla società civile, affinché il progetto e la sua attenzione alla legalità siano un patrimonio costante di tutta la cittadinanza.

6. Elemento centrale del nuovo Protocollo dovrà essere costituito dalla **funzione di monitoraggio** sull'attuazione delle azioni comuni, all'interno del quale il ruolo principale è svolto dall'**Osservatorio sulla legalità**. L'Osservatorio (di cui dovranno essere individuati i componenti) viene convocato dal Prefetto (d'intesa con il Soggetto Responsabile o Responsabile Unico) in via ordinaria ogni tre mesi presso la Sede del Soggetto Responsabile o presso uno dei Comuni aderenti al Patto stesso per verificare il grado di attuazione del Protocollo. L'Osservatorio può essere convocato in via straordinaria ogni qualvolta ciò si ritenga opportuno, anche su motivata richiesta da parte di uno o più dei soggetti sottoscrittori. Dovrebbe essere esplicitato che l'Osservatorio dovrebbe diventare la modalità principale per fare circolare le informazioni sulla situazione della legalità nel territorio e sullo stato di avanzamento delle azioni previste, più dei rapporti bilaterali. Poiché esso è composto da tutti i soggetti sottoscrittori, esso diviene, come detto la sede di

quella "sorveglianza multilaterale" a cui si è accennato, nella quale ciascun attore verifica i propri impegni e verifica ciò che ciascuno dei partner si è impegnato a fare, la situazione della legalità, le azioni intraprese e quelle da intraprendere, producendo e scambiando altresì nella stessa sede le migliori buone prassi.

Un punto fermo dell'articolato dei nuovi Protocolli di legalità dovrà comunque essere l'obbligo del rispetto da parte dei soggetti ammessi al finanziamento (e comunque di tutte le aziende direttamente o indirettamente interessate nella realizzazione di progetti previsti da Patti o Contratti) del Protocollo di legalità e delle procedure di "controllo sociale" che questo vorrà applicare alla progettazione dell'intervento di sviluppo locale: in particolare anzi, uno dei primi punti di cui dovranno essere informati gli aspiranti imprenditori dovrà essere proprio la presenza di un Protocollo di legalità. A questo scopo, potrebbe essere utile la costituzione, sul modello di quanto previsto dal Protocollo dell'Alto Belice Corleonese, di un Gruppo Ispettivo misto con compiti di verifica presso le imprese. Dovrà altresì essere prevista la possibilità per il soggetto responsabile di revocare dopo reiterate ed accertate violazioni di norme di leggi e delle disposizioni del Protocollo i provvedimenti di concessione per le singole imprese responsabili delle violazioni.

Il compito principale dell'Osservatorio è dunque quello del Monitoraggio della situazione della legalità nel territorio e del programma di lavoro del Protocollo: in seguito ad ogni riunione, l'Osservatorio produce una nota con lo stato delle iniziative svolte e annualmente una relazione sullo stato della legalità nel territorio, redatta a cura del soggetto responsabile e sottoscritta da tutti i firmatari, con eventuali nuove attività, proposte, problemi rilevanti: i documenti prodotti dall'Osservatorio vengono comunicati al Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica.

7. Il ruolo del **Soggetto Responsabile**, che diventa in questa impostazione il vero cardine della concertazione locale: oltre a costituire il Soggetto che raccoglie e sistematizza le informazioni, animando di fatto l'Osservatorio, costituisce anche l'interfaccia esterno dell'Osservatorio, rappresentando gli interessi del territorio e dei soggetti locali e rendendo pubbliche le loro iniziative comuni. A lui e in generale all'Osservatorio possono inoltre essere affidati compiti ulteriori (come nelle prassi migliori dei Protocolli già sottoscritti), come ad esempio l'impulso all'attività di controllo ispettivo sull'osservanza delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza sul lavoro, o l'attività di impulso per sensibilizzare il Ministero di Grazia e Giustizia ad affrettare la definizione del contenzioso giudiziario in materia di lavoro.

8. Infine, ogni Protocollo dovrebbe prevedere un articolo dedicato alle **Risorse per la legalità**, in cui individuare risorse certe, di varia provenienza, da impiegare per realizzare le azioni di legalità sul territorio, da quelle per le aree depresse, a quelle dei fondi strutturali passando per quelle eventualmente destinate alle future iniziative di programmazione negoziata e, nel caso, il possibile coinvolgimento di risorse private. Per quanto riguarda le risorse, una buona prassi è costituita dalla Intesa Istituzionale di Programma della Regione Calabria, che prevede uno specifico Accordo di Programma Quadro (con relativa indicazione di risorse) destinato a "Sicurezza e legalità organizzata", che agisca

sinergicamente rispetto al PON Sicurezza. In particolare, merita di essere sottolineato che uno degli obiettivi dell'APQ è di *"realizzare una convergenza delle azioni di potenziamento dei livelli di sicurezza pubblica che, senza comprimere la competenza dell'Autorità Nazionale, preveda il massimo spazio consentito dalla attuale normativa al partecipe contributo della Regione, nonché dei comuni, del partenariato sociale e di ogni legittima locale aggregazione civica, pubblica o privata, soprattutto nelle attività di contrasto di ogni forma di disgregazione sociale, di disagio, di devianza, di violenza nei confronti delle categorie più deboli, di emarginazione e di esclusione sociale"*.

Riassumendo, il Protocollo, ritornato ad una dimensione più consona alle sue potenzialità, dovrebbe non elencare il lavoro di altri (senza peraltro poterlo quantificare e qualificare) ma, considerando questo lavoro come scenario di fondo costituire un programma di lavoro dei sottoscrittori, fatto magari di poche azioni ma chiaramente definite, ed in grado di affiancarsi all'azione di contrasto alla legalità già in corso sul territorio, dando ad essa un proprio contributo, sostenendola, promuovendola e garantendo un monitoraggio puntuale e costante sulla situazione della legalità e della sicurezza nel territorio: il CNEL, d'intesa con il Ministero degli Interni, ne potrebbe garantire l'accompagnamento, rafforzando il suo ruolo di "casa della concertazione" e di sostegno al protagonismo locale.

## 7. A PROPOSITO DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ DEI PATTI TERRITORIALI E DEI CONTRATTI D'AREA

L'inserimento, nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale messe a punto nell'ultimo decennio, di forme concertate di progettazione dello sviluppo come i patti territoriali ed i contratti d'area, rappresenta, in principio, un fatto positivo nel senso che vuole essere una proiezione su scala istituzionale dell'idea – ormai generalmente condivisa – che lo sviluppo richiede sinergie tra i diversi attori, pubblici e privati, in gioco ed in particolare il coinvolgimento dei principali attori locali. Quest'idea rilanciata nell'ultimo periodo dai lavori di Coleman (1988 e 1990) e Putnam (1993), ha sollevato un vigoroso dibattito anche in Italia (Mutti 1998, Bagnasco 1999, Pizzorno 1999, Piselli 1999, Trigilia 1999), ma era già da tempo presente nei lavori di molti scienziati sociali (tra cui alcuni di quelli ora citati) impegnati nell'analisi degli ostacoli allo sviluppo presenti nel Mezzogiorno.

L'introduzione nell'ambito di queste forme di programmazione dello sviluppo locale, di uno strumento come il protocollo di legalità, è, a sua volta, intuitivamente condivisibile dato che i territori destinatari degli interventi coincidono spesso con territori che vantano una triste tradizione come aree ad alta densità mafiosa o che sono stati più di recente coinvolti nella diffusione geografica dei gruppi mafiosi. Se è vero, come spesso si afferma, che la presenza in una data area di organizzazioni criminali apparentabili alle cosiddette mafie (Becchi 2001a), frapponesse ostacoli allo sviluppo, è infatti comprensibile che nel porre le basi necessarie perché un intervento di sviluppo possa aver luogo con successo, ci si preoccupi anche di mettere in opera strumenti finalizzati ad impedire a tali organizzazioni di nuocere.

La questione è, tuttavia, più complessa di come queste argomentazioni iniziali la configurano, come si desume anche dall'esame della stessa esperienza fin qui realizzata con i patti territoriali ed i contratti d'area, anche se si tratta di un'esperienza ancora ad uno stadio molto preliminare. E la complessità ha a che fare con due fondamentali ragioni: (a) se la criminalità è un ostacolo allo sviluppo, ma è insieme radicata in un dato contesto (eventualmente fino al punto da giustificare la tesi che detenga il *controllo del territorio*), un modello di sviluppo endogeno impatta in una palese contraddizione, nel senso che proprio la criminalità sarà allora inevitabilmente uno degli attori in gioco, ed impedirle di partecipare all'intervento di sviluppo può essere, sul piano dei risultati attesi, altrettanto negativo che permettere che interferisca, o, sotto certe condizioni, addirittura più negativo; (b) se la criminalità ha il *controllo del territorio*, o qualcosa di più blando che pure vi assomiglia, ciò implica un fallimento dello stato – di diversa importanza, e coinvolgente lo stato nel suo insieme o particolari apparati, ma comunque tale – ed è difficile ipotizzare che un impegno esplicito quale quello previsto con il protocollo, sia in sé elemento sufficiente ad eliminare le cause di quel fallimento.

Solo ammettendo che la tesi del *controllo del territorio* sia il risultato di un'interpretazione che estremizza le capacità di acquisizione e utilizzo di potere da parte delle mafie, da un lato, e immaginando che sia concretamente perseguibile un obiettivo di medio-lungo periodo di eliminazione del fenomeno

mafioso, anche attraverso l'offerta di percorsi alternativi di carriera alle popolazioni locali e soprattutto ai soggetti che possono essere più facilmente tentati dall'intraprendere una carriera criminale, dall'altro, si possono individuare elementi che permettono di dipanare le contraddizioni ora emerse. Per farlo si dovrà quindi riflettere: (i) sui termini in cui la presenza criminale rappresenta un ostacolo allo sviluppo, e successivamente (ii) sui fattori che possono incrementare l'efficienza e l'efficacia nell'*enforcement* dell'ampia gamma di strumenti che sono stati introdotti negli ultimi decenni per colpire le organizzazioni mafiose ed ostacolare la loro penetrazione nell'economia legale.

Scorrendo i contenuti dei protocolli, se ne deduce che gli obiettivi principali che essi enunciano, sono fondamentalmente tre, del resto non tutti sempre presenti: evitare che le iniziative da porre in essere siano sottoposte ad un prelievo estorsivo da parte delle organizzazioni criminali; impedire ogni forma di infiltrazione nelle stesse iniziative di interessi criminali; escludere il ricorso al lavoro nero o sommerso. Solo i primi due obiettivi hanno a che fare con la lotta alla criminalità: i numerosi studi sul sommerso non hanno finora identificato nessuna convincente relazione tra la sua diffusione e il livello della presenza criminale. Nella storia dello sviluppo delle diverse regioni italiane dopo la fine della seconda guerra mondiale, la crescita del sommerso ha spesso coinciso, per molti aspetti, appunto con il decollo dello sviluppo. Naturalmente non si può escludere che il mancato rispetto delle leggi del lavoro e previdenziali non sia il frutto di un accordo tra le parti, finalizzato ad esempio a compensare livelli insufficienti di produttività tipici dell'*industria nascente* o rilevanti diseconomie esterne, ma di un'imposizione della domanda di lavoro ad un'offerta indebolita dal sussistere di alti tassi di disoccupazione (Boeri e Garibaldi 2000). Ma discernere tra le diverse forme, può essere difficile. D'altra parte, in una fase in cui si preannunciano interventi finalizzati a favorire, in particolare nel Mezzogiorno, l'emersione del sommerso (Meldolesi 2000), l'introduzione del tema del rispetto delle leggi del lavoro e previdenziali nell'ambito di protocolli che hanno come fine primario la lotta alla criminalità, può al limite apparire inappropriata.

Trascureremo perciò il problema del sommerso per fermare l'attenzione sulla lotta alla criminalità. E lo faremo chiedendoci, in primo luogo, in quali termini la criminalità rappresenti un ostacolo allo sviluppo.

### 7.1. LA PRESENZA CRIMINALE COME OSTACOLO ALLO SVILUPPO: ASPETTI MACRO.

Come sostenuto da una non trascurabile letteratura, la presenza delle attività criminali e la penetrazione criminale nell'economia legale provocano rilevanti distorsioni allocative e infliggono rilevanti costi all'economia legale.

Partiamo dal primo termine, la presenza di attività criminali, ed affrontiamolo prima di tutto in un'ottica macro. Per capire quali siano le conseguenze del sussistere di attività criminali per l'economia legale, si può considerare il settore criminale come una parte dell'economia complessiva, che si affianca alle altre attività di produzione, scambio e distribuzione, quelle che, appunto, sono etichettate come "legali".

Così ragionando, l'interazione tra economia legale ed economia criminale appare subito complessa, e può essere analizzata sotto vari punti di vista. Un primo modo di affrontare la questione è vedere gli effetti della presenza

dell'economia criminale sulla spesa aggregata.

Gli studiosi hanno in genere privilegiato quest'approccio, e sostenuto che l'attività criminale sottrae domanda aggregata all'attività legale provocando perciò una perdita di reddito per quest'ultima. L'argomento (Rey 1993a e b, Centorrino e Signorino 1993, 1997) viene in genere sviluppato servendosi di modelli *demand oriented* del tipo *reddito-spesa*. In essi il settore criminale viene assimilato a una sorta di settore estero *sui generis*, sicché la domanda di beni e servizi che dall'economia legale si rivolge all'economia criminale, può essere assimilata a *importazioni* (e, simmetricamente, la domanda di beni e servizi che l'economia criminale rivolge a quella legale a *esportazioni*). Ragionando all'interno di questo quadro concettuale, l'aumento della presenza o del peso dell'economia criminale coincide con un aumento della domanda di beni e servizi che si rivolge, direttamente o indirettamente, alle attività illegali. Formalmente ciò si traduce in un aumento delle importazioni autonome e/o della propensione a importare del settore legale. Come è noto, in un modello *reddito-spesa* tale aumento provoca una riduzione del moltiplicatore e perciò del prodotto di equilibrio. Gli studiosi citati in precedenza hanno fornito contributi in cui tale meccanismo viene precisato, arricchito e formalizzato esplicitamente, e in cui si mostra appunto che, date le assunzioni di partenza, il moltiplicatore della spesa illegale assume segno negativo.

Questo approccio ha però un difetto e cioè di fare riferimento all'ipotesi che gli studiosi di economia internazionale chiamano di *piccolo paese*: ciò che avviene nel paese (il livello della sua spesa aggregata e, perciò, del suo prodotto), che è poi l'economia legale, non influenza quel che avviene all'esterno, nel *resto del mondo*.

Se l'ipotesi *piccolo paese* va accantonata, può essere opportuno trattare l'interazione tra i due settori, legale e criminale, con un adattamento di quello che gli studiosi di economia internazionale chiamano *modello a due paesi*. In prima approssimazione, consideriamo il binomio economia legale - economia criminale come un sistema chiuso (che cioè non intrattiene scambi con l'estero): nell'ambito del modello *reddito-spesa* a due settori le importazioni dell'uno sono le esportazioni dell'altro, e viceversa. Dato che le importazioni di un settore dipendono positivamente dal livello del suo prodotto, si ha così un classico meccanismo di *feedback* positivo che lega la domanda aggregata dei due settori: un aumento della spesa autonoma in un settore (non importa se in quello legale o in quello criminale) accresce il suo prodotto (dato il livello del moltiplicatore), perciò le sue importazioni, e perciò le esportazioni dell'altro settore che, a loro volta, sono una componente della spesa autonoma del settore di partenza. In questo quadro, e limitando ovviamente il discorso alla domanda aggregata, ciò che contribuisce all'espansione di un settore favorisce la crescita dell'altro, e viceversa.

L'argomentazione introdotta ha il merito di sottolineare alcuni aspetti che nella letteratura sull'economia criminale vengono trascurati, e che possono spiegare, per esempio, il radicamento delle attività criminali in certi territori. Tuttavia, va considerata parziale, perché è fortemente sensibile al modo di formalizzare il modello. Essa dipende infatti da un'ipotesi che è standard nel modello *reddito-spesa*: quella che i livelli della spesa autonoma (cioè non dipendente dal reddito) sono dati esogenamente in entrambi i settori e, soprattutto, sono *indipendenti* l'uno dall'altro. Se, invece, si considera il caso

opposto, in cui è dato il livello complessivo della spesa autonoma e i due settori competono per la sua distribuzione (nel senso che quanto maggiore è la spesa autonoma che va a un settore, tanto minore sarà quella che si rivolge all'altro), le conclusioni cui si perviene, cambiano radicalmente: l'espansione dell'attività criminale ha un effetto depressivo sull'attività del settore legale. Si ottengono conclusioni meno nette se le risorse che affluiscono al settore criminale provengono da soggetti, almeno in parte, esterni al settore legale.

Quando si limita l'analisi delle relazioni tra economia legale ed economia criminale ai flussi di domanda aggregata, i risultati che si ottengono, non sono pertanto univoci. Si va da una situazione in cui l'espansione del settore criminale fornisce domanda a quello legale, a una in cui si ottiene il risultato opposto. Utilizzando il modello a due settori è possibile chiarire da che dipendono questi risultati: appunto dalla fonte delle risorse che alimentano la spesa autonoma dell'attività criminale. Se tali risorse sono sottratte al settore legale, l'effetto è negativo. Se invece sono integralmente aggiuntive, l'effetto è positivo. Ed è ovviamente possibile considerare un *continuum* di casi intermedi.

Prima di prendere in considerazione altri spunti derivabili dalla teoria economica, si può a questo punto osservare che le conclusioni raggiunte dagli studi prima citati – ovvero che la presenza della criminalità ha un effetto negativo sullo sviluppo economico – vale, nell'ottica macro utilizzata, quando la criminalità locale è il settore che drena la quota principale della spesa autonoma. Questo caso non sarà ovviamente frequente. Quando i criminali traggano il proprio reddito solo o prevalentemente da attività illegali, e queste si rivolgano solo o prevalentemente alla domanda locale, l'influenza della presenza criminale sarà, sempre in quest'ottica, sostanzialmente trascurabile dal punto di vista dello sviluppo. Quando, invece, la criminalità riesca ad infiltrarsi nell'economia legale (il secondo caso di cui ci si occuperà più avanti) ed a avere così accesso a una domanda esogena come ad esempio quella corrispondente ai trasferimenti di spesa pubblica, la sua influenza sarà negativa sotto il profilo dello sviluppo. Quando, infine, la criminalità si dedichi a traffici illegali che si finanziano sul *resto del mondo* (è il caso del contrabbando), e quindi dia origine ad un incremento della spesa autonoma, senza competere con l'economia legale per quella che è canalizzata per le vie legali, la sua influenza sotto il profilo del livello del reddito locale, se non dello sviluppo, non può che essere, in principio, positiva.

Altri elementi devono essere però presi in considerazione prima di giungere ad una qualche conclusione, inevitabilmente provvisoria.

## 7.2. LA PRESENZA CRIMINALE COME OSTACOLO ALLO SVILUPPO: ASPETTI MICRO.

Un altro approccio interessante per fare emergere gli effetti di lungo periodo della presenza criminale, è rappresentato dalla teoria della crescita. Come si è già segnalato, negli ultimi anni la teoria della crescita ha conosciuto un notevole sviluppo tematizzando l'approccio noto in letteratura come della crescita endogena (Krugman 1993, Fujita Krugman Venables 1999). Tra i vari contributi maturati al suo interno, uno in particolare fornisce indicazioni interessanti sul ruolo economico, nel lungo periodo, della presenza in una data area di un "rilevante settore di economia criminale: si tratta dell'insieme dei lavori che

analizzano l'allocazione dei talenti imprenditoriali (Baumol 1990, e Murphy, Shleifer e Vishny 1991, 1993).

L'idea è che il tasso di crescita dell'economia dipende dalla diffusione, nel corso del tempo, dei risultati dell'attività imprenditoriale e che questi ultimi dipendono dalla quantità di talenti che all'attività imprenditoriale appunto si indirizzano. Quella di fare l'imprenditore, infatti, non è l'unica possibilità che si presenta ad un soggetto provvisto dei talenti necessari. Dati esogenamente un certo serbatoio di talenti che potrebbero in astratto rivolgersi alle attività imprenditoriali, e una certa distribuzione della qualità dei talenti stessi, questi ultimi si allocano tra diverse attività: quelle imprenditoriali, quelle di tipo *rent seeking*, quelle di lavoro subordinato. Una particolare fattispecie di attività *rent seeking* sono le attività criminali.

L'allocazione dei talenti tra le tre alternative dipende, in questi modelli, dai differenziali di remunerazione: i talenti di migliore qualità preferiranno le attività che promettono un rendimento atteso maggiore. Se le attività imprenditoriali sono quelle più remunerative, i talenti migliori vi verranno allocati e il tasso di crescita dell'economia ne risulterà massimizzato. Se invece il rendimento atteso dalle attività criminali è maggiore di quello delle attività imprenditoriali, o delle attività legali in genere, l'economia criminale attirerà i migliori talenti (prescindendo da considerazioni di carattere etico e limitando il problema di scelta al mero criterio del calcolo economico come predetto dal modello neoclassico di Becker (1968)) e ne risulterà abbassato il tasso di crescita a livello aggregato. Naturalmente, i rendimenti attesi saranno computati tenendo conto dei rischi, dei problemi di reputazione, ecc.

Alla fine si determinerà un *equilibrio* nella distribuzione dei talenti tra le varie attività, determinato dal gioco dei prezzi relativi nell'interazione tra domanda e offerta dei vari tipi di talenti. Le caratteristiche dell'equilibrio dipendono da parecchie circostanze. Da un lato abbiamo tutto ciò che accresce il rendimento dell'investimento nelle attività legali: la dimensione e la dinamica dei mercati, la dotazione di infrastrutture, l'assenza o comunque il basso livello delle barriere all'entrata, la tutela dei diritti di proprietà, ecc. Dall'altro abbiamo tutto ciò che allarga lo spazio e le prospettive dell'economia criminale, accresce il rendimento atteso degli investimenti nelle attività illegali e/o ne riduce il rischio. Ciò significa che l'equilibrio nell'allocazione dei talenti, ma più in generale quello nella distribuzione delle risorse tra attività legali e illegali, è fortemente dipendente dalle strategie e dai risultati delle politiche in generale e di quelle di prevenzione e di contrasto in particolare.

Ulteriori indicazioni sono offerte dall'impiego di altri modelli, in genere tratti anch'essi dal grande serbatoio della *mainstream economics*. Ad esempio, la decisione di un soggetto – individuo o impresa – di intraprendere un'attività criminale può essere visualizzata come il risultato di una *scelta di portafoglio*. Per semplificare il quadro, possiamo supporre che l'attività economica legale fornisca un rendimento che assumeremo sicuro, ossia privo di rischio; essa però, non esaurisce l'insieme delle possibilità di scelta, nel senso che il soggetto può considerare l'alternativa di un'attività economica illegale. Sempre per ipotesi, quest'ultima fornisce un rendimento atteso maggiore cui però è associato un elevato rischio (se il rendimento atteso non fosse maggiore, l'alternativa costituita dalla scelta criminale sarebbe dominata da quella legale, a meno di non assumere soggetti amanti del rischio). Il rischio dipende da vari elementi: le sanzioni

comportate dalle politiche di contrasto nel caso che il crimine venga scoperto, ma anche la maggiore incertezza dovuta alla mancanza di tutela dei diritti di proprietà per i beni acquisiti con una attività criminale. Si tratta, come si vede, di un problema analogo al classico problema del risparmiatore che deve allocare il proprio portafoglio tra moneta (l'attività sicura) e titoli (l'attività più redditizia ma più relativamente rischiosa), oppure tra titoli caratterizzati da diverse combinazioni di rendimento e rischio.

Le conclusioni cui perviene la teoria con riferimento al risparmiatore, sono note. Se il soggetto è avverso al rischio, il suo portafoglio conterrà sia moneta che titoli, secondo una proporzione che dipende appunto, oltre che dal grado di avversione al rischio, dalle caratteristiche dei titoli su cui si esercita la scelta. L'applicazione dell'approccio al problema dell'economia criminale conduce a conclusioni analoghe. Sempre a prescindere dall'aspetto etico, vi saranno soggetti fortemente avversi al rischio che eviteranno le attività illegali; ma vi saranno anche soggetti meno avversi al rischio che accetteranno di impegnarsi in attività criminali se il maggiore rendimento atteso di tali attività compensa il maggior rischio. A livello aggregato ciò determinerà una certa allocazione delle risorse tra attività legali e attività criminali. *Coeteris paribus*, queste ultime saranno tanto più rilevanti quanto maggiore è il rendimento atteso e quanto minore il rischio.

Coerentemente con gli argomenti ora presentati, l'approccio neoclassico è stato utilizzato anche per fornire indicazioni sul livello ottimo dell'attività di contrasto. I benefici di questa attività sono definiti dai costi che in sua assenza l'attività criminale avrebbe imposto alla società. In estrema sintesi, tali costi rientrano in due grandi categorie. La prima ha a che fare con i costi che gli autori delle attività criminali infliggono alle loro vittime. Dal punto di vista della società nel suo complesso, essi sono identificati dalla differenza tra quanto perde la vittima e quanto guadagna il criminale: per esempio, se un ladro rompe il vetro di un'automobile per rubare il portafoglio lasciato sul sedile, il costo sociale netto è costituito appunto dal vetro rotto. In altri termini, la perdita *netta* equivale al valore distrutto, non al valore redistribuito. La seconda categoria di costi a che fare con le risorse che le vittime potenziali impiegano per proteggersi contro le attività criminali (le sbarre alle finestre, gli antifurto, ecc.), oltre che con le risorse che le autorità destinano all'attività di prevenzione e di contrasto. Assumendo, come appare ragionevole, che il beneficio sociale marginale della riduzione delle attività criminali sia decrescente e che, al contempo, il costo marginale della deterrenza sia positivo e crescente, si deve concludere che non è efficiente porsi l'obiettivo di ridurre a zero l'attività criminale, ovvero che esiste un livello ottimale di deterrenza, in corrispondenza del quale l'attività criminale non è nulla.

I punti che la riflessione realizzata con l'ausilio degli strumenti forniti dalla teoria economica, hanno così portato in luce, sono perciò: (a) la presenza di un settore criminale di dimensioni maggiori di zero è sostanzialmente inevitabile; (b) l'allocazione dei talenti migliori nel settore criminale dipende oltre che dall'efficacia del contrasto, dagli incentivi ad intraprendere attività legali, e in particolare attività imprenditoriali; (c) il sussistere di un settore criminale ha conseguenze negative per l'economia legale soprattutto quando questo è in grado di competere con successo con la seconda, appropriandosi della spesa autonoma ad essa in principio destinata.

L'ultima conclusione qualificherebbe come molto appropriata la scelta di corredare patti territoriale e contratti d'area con protocolli di legalità, sempre che

lo strumento prescelto si riveli effettivamente efficace.

### 7.3. LA PENETRAZIONE CRIMINALE NELL'ECONOMIA LEGALE

Trattando dell'incidenza delle attività criminali si è lasciata in sospeso l'altra questione, quella della penetrazione criminale nell'economia legale, che ha dovuto essere marginalmente introdotta solo per qualificare i caratteri della competizione per la spesa autonoma tra settore legale e settore criminale. La questione dell'infiltrazione è tuttavia più ampia. Fa in genere riferimento alla presenza di imprese legali con imprenditori di formazione criminale, fattispecie che è del resto la premessa perché la competizione appena citata possa innescarsi. Merita dunque una trattazione ad hoc.

Nella letteratura sull'argomento e nel *gergo* delle politiche di contrasto, si parla di *infiltrazione* criminale nell'economia legale, ed è facile ipotizzare che, usando questo termine, si intendano suggerire due idee. La prima è che gli investimenti di capitali di origine criminale nelle attività dell'economia legale producono delle alterazioni nel funzionamento di queste ultime; hanno la capacità di *inquinare* l'economia legale, e di spingere le imprese inquinate in un'area grigia che si colloca tra *upperworld* e *underworld*, quando addirittura non se ne determini la cattura all'interno del settore criminale. La tesi viene argomentata sottolineando le modalità con cui gli investimenti sono effettuati e, più in generale, i comportamenti tenuti dai criminali nel momento in cui, grazie a quegli investimenti, diventano operatori dell'economia legale.

La seconda idea che la parola infiltrazione suggerisce, è che gli investimenti nel settore legale dei capitali di origine illecita avvengano *contro* gli interessi degli operatori dell'economia legale, danneggino le attività che si svolgono nel rispetto delle leggi e del mercato, ne pregiudichino i risultati e la posizione competitiva.

Queste idee non sembrano tuttavia del tutto fondate, se sottoposte ad una attenta riflessione anche quando il travaso di soldi criminali nell'economia legale trasformi gli stessi criminali in imprenditori legali. Non sempre, poi, questo si verificherà, per cui i rapporti tra il capitale di origine illegale e le imprese che ne usufruiscono, appaiono meno chiari e univoci di quel che la parola infiltrazione intende suggerire.

Partiamo dall'assunto, non contestabile, che il reddito accumulato con le attività illegali, deve per trasformarsi in ricchezza, approdare all'economia legale. Dalla documentazione – soprattutto i materiali giudiziari – esistente, risulta che questi approdi sono catalogabili in quattro categorie principali: (i) la costituzione di patrimoni immobiliari, (ii) l'investimento in attività strumentali per lo svolgimento dell'attività criminale vera e propria, (iii) l'investimento in attività imprenditoriali legali, (iv) l'investimento in attività finanziarie.

La prima categoria ha costituito per lungo tempo la forma classica di investimento dei capitali di origine criminale. Essa rispondeva a diverse finalità. Per citare le più importanti, l'investimento immobiliare rappresentava il modo più immediato e semplice per trasformare in ricchezza i proventi dell'attività illecita, e inoltre la proprietà immobiliare poteva essere utilizzata, per la sua visibilità, come una sorta di *positional good*, come strumento di ostentazione di ricchezza e potere, utile per accrescere la reputazione e il prestigio sociale del criminale.

La seconda categoria comprende tutte le attività economiche legali che sono o direttamente funzionali allo svolgimento di attività criminali oppure, più genericamente, strumentali per il funzionamento dell'organizzazione criminale. Tra le prime possono essere incluse le attività economiche che costituiscono forme di copertura dell'attività criminale, o forniscono i beni e servizi ad essa necessari (si pensi alle imprese di trasporto utilizzate nella realizzazione di traffici illeciti) e le attività impiegate per il riciclaggio del denaro sporco. Tra le seconde possono essere comprese le attività economiche finalizzate al *controllo del territorio*, quelle che servono alla creazione di un sistema di *welfare* per gli esponenti dei gruppi criminali e per le loro famiglie, e ancora quelle che consentono la formazione di particolari connessioni con il mondo della legalità. Al di là di quest'ultimo caso, per il quale non è possibile individuare il tipo di attività più adatto allo scopo, i settori interessati sono generalmente caratterizzati – come si è notato (Catanzaro 1989, Rey 1993a) – dal riferimento privilegiato a un mercato locale e da modesti requisiti per quanto riguarda la tecnologia e le competenze.

La terza categoria è costituita dalle attività imprenditoriali realizzate nel settore legale con lo scopo di conseguire profitti. Ovviamente, la distinzione tra le attività di questo tipo e quelle strumentali non è sempre netta, nel senso che imprese costituite o acquistate per operare e conseguire profitti nel settore legale possono essere occasionalmente impiegate per attività illegali. Allo stesso modo, non si può escludere che imprese strumentali all'attività criminale realizzino profitti nel settore legale. In ogni caso, ciò che qui si vuole sottolineare è che vi sono organizzazioni criminali (o loro rappresentanti) che operano come imprenditori nell'economia legale. Né va dimenticato che è proprio a questa tipologia di infiltrazione che si fa comunemente riferimento quando si denunciano le "devastanti conseguenze dell'infiltrazione criminale".

L'ultima categoria, quella degli investimenti finanziari, rappresenta la forma di infiltrazione di cui si sa meno. Sembra tuttavia possibile distinguere due tipologie: l'acquisto di attività finanziarie sul mercato e il finanziamento di imprese legali. La prima risponde pienamente all'esigenza di trasformazione dei capitali di origine illecita, e in questo senso è assimilabile agli investimenti in beni immobili. Rispetto a questi ultimi, tuttavia, presenta il pregio di un sostanziale anonimato, e perciò risulta più sicura, specie a fronte del rischio di incorrere nelle misure di sequestro e confisca (introdotte con la legge Rognoni-La Torre, nel 1982). Il passaggio dagli investimenti immobiliari a quelli finanziari può essere visto, in questo senso, come un adattamento delle politiche di investimento delle organizzazioni criminali, di fronte all'introduzione di nuovi strumenti di contrasto.

Quanto al finanziamento delle imprese legali, è utile operare un'ulteriore distinzione tra finanziamenti *diretti*, che implicano l'esistenza o la formazione di relazioni non mediate tra imprenditori e organizzazioni criminali, e finanziamenti *indiretti*, in cui il rapporto tra le due parti è, invece, mediato da terzi. Questa distinzione assume infatti rilevanza per la valutazione degli effetti economici dell'infiltrazione.

Nel caso degli investimenti immobiliari (caso i), l'infiltrazione del capitale criminale non produce alterazioni significative dei normali meccanismi allocativi, salvo casi molto particolari. Un discorso simmetrico va fatto per gli effetti degli investimenti in attività strumentali all'azione criminale (caso ii): le conseguenze sono assimilabili in tutto e per tutto a quelle derivanti dalle attività criminali vere

e proprie di cui si è discusso.

Gli altri due casi, quello delle imprese legali gestite da imprenditori criminali (caso *iii*) e quello degli investimenti finanziari (caso *iv*), sono chiaramente più interessanti, e proprio per questo hanno ricevuto parecchia attenzione da parte degli studiosi, sia economisti (Barca 1993, Rey 1993*a*, *b*) sia sociologi (Arlacchi 1983, Catanzaro). Consideriamo innanzitutto il caso della gestione (diretta o intermediata), da parte delle organizzazioni e dei capitali criminali, di imprese legali con finalità di profitto. Gli studiosi sostengono che essa provoca, in genere, rilevanti distorsioni allocative, alterando negativamente il normale funzionamento dell'attività economica e dei mercati. I principali motivi delle distorsioni sono i seguenti:

1. gli imprenditori di origine criminale, quando passano a gestire imprese legali e a operare in mercati legali, tendono a conservare gli stessi tipi di comportamento che caratterizzavano la loro azione nell'attività illegale; in particolare tendono a ricorrere, per ottenere vantaggi competitivi, a forme di violenza e di sopraffazione (cfr. Rey 1993*a*, p. 15);
2. gli imprenditori di origine criminale agiscono alla costante ricerca della costituzione, con ogni mezzo, di posizioni monopolistiche, o comunque dominanti nel mercato. La ricerca di tali posizioni è, in realtà, una caratteristica di *tutte* le imprese; ma, mentre quelle legali cercano di realizzare tale obiettivo puntando sulla loro capacità di agire in modo competitivo e innovativo, quelle criminali non rifuggono dall'uso della violenza e di altre forme coercitive di concorrenza sleale; esse hanno insomma un atteggiamento *predatorio* (cfr. Barca 1993, p. 152);
3. gli imprenditori di origine criminale possono disporre di forme di finanziamento a costo inferiore a quello di mercato grazie all'impiego di capitali di provenienza illecita. Questo fornisce loro i mezzi per praticare forme di *dumping* sui prezzi, con cui forzare la concorrenza a uscire dal mercato (cfr. Barca 1993, p. 155, Rey 1993*a*, p. 16);
4. le imprese criminali possono infine *catturare* gli amministratori pubblici, o colludere con essi, ottenendo l'approvazione di norme (o l'impiego distorto di norme esistenti) che consentono il conseguimento di posizioni di rendita (negli appalti, in materia fiscale, ecc.).

Le conseguenze di questi comportamenti, secondo gli studiosi citati, implicano il diffondersi nell'organismo dell'economia legale di comportamenti tipici dell'economia criminale. Per esempio, riprendendo la distinzione tra attività economiche produttive, improduttive e distruttive, proposta da Baumol a proposito dell'allocazione delle risorse imprenditoriali (ovvero dei talenti), l'infiltrazione della criminalità nei mercati legali può spostare risorse verso attività del secondo e del terzo tipo, a svantaggio di quelle genuinamente imprenditoriali. Ne conseguiranno un rallentamento del tasso di crescita dell'economia, un profondo deterioramento del tessuto connettivo dei mercati, una degradazione del sistema di regole che consentono lo svolgersi della concorrenza, insomma una perdita di efficienza a livello complessivo.

Questa sommaria illustrazione degli effetti dell'infiltrazione criminale nell'economia legale si regge però, naturalmente, sulla fondatezza delle quattro caratteristiche del comportamento criminale elencate sopra. Su di esse è dunque

necessario riflettere un po' di più.

Cominciamo dalla prima, ossia dal ricorso alla violenza come mezzo per affermare la supremazia nei mercati legali. Che i soggetti criminali tendano a fare un uso sistematico della violenza è cosa, purtroppo, pacifica; ma ciò avviene, soprattutto, nello svolgimento delle attività illegali. Più problematico appare l'uso dello strumento quando l'ambiente è quello delle attività legali, delle imprese e dei mercati *normali*. Perché l'esercizio della violenza costituisca un'efficace strumento per eliminare la concorrenza, è necessario infatti che il contesto sia caratterizzato da un basso livello di protezione dei diritti di proprietà e di tutela dei contratti. Se così non fosse, gli imprenditori legali non si piegherebbero a tali metodi e ricercerebbero la tutela delle autorità, la cui reazione renderebbe poco conveniente il loro impiego. Non è probabilmente un caso, perciò, che l'esperienza che ha maggiormente contribuito alla diffusione di questa tesi – quella effettuata dalla Commissione del Senato degli Stati Uniti presieduta da Estes Kefauver (1953) – rilevava sì un uso dell'intimidazione e della violenza da parte degli imprenditori criminali-legali cui le imprese legali soccombevano o rispondevano alla stessa stregua, ma lo rilevava con riguardo a attività che non godevano di tutti i crismi della legalità e che rendevano di conseguenza arduo il ricorso alle autorità preposte al contrasto.

Trascurando casi anomali come quello ora citato, si può dunque dire che solo in un ambiente poco protetto dall'autorità pubblica, l'uso della violenza, o la minaccia di ricorrervi, è plausibilmente uno strumento di cui le imprese delle organizzazioni criminali, o criminali-legali, possono servirsi con efficacia, nella loro azione sui mercati legali. Il che è tutt'altro che irrilevante. Ma allora il problema non è tanto l'infiltrazione quanto piuttosto l'ambiente di illegalità diffusa e di contropotere criminale in cui la penetrazione dei capitali criminali trova appoggi e alimenti. La forza di intimidazione mafiosa è "la principale risorsa che dà alle imprese del mafioso il vantaggio strategico sulle imprese legali" (Fantò 1999, p. 236); ma, appunto, questo accade solo nelle zone in cui il territorio è sotto il controllo della mafia.

Quando invece si tratta di competere in una economia di mercato evoluta le cui istituzioni non consentono di utilizzare la violenza come mezzo di competizione, l'uso della violenza finisce per trasformarsi addirittura in un elemento di debolezza, perché impedisce alle imprese di svilupparsi in maniera autonoma. In queste zone, se l'obiettivo è il profitto e se il giudizio del mercato è rilevante, perché le imprese funzionino e abbiano successo, c'è bisogno di talento imprenditoriale. La violenza finisce semmai con l'essere un segnale di scarsa autonomia dalle organizzazioni criminali di provenienza, e perciò, paradossalmente, un elemento di debolezza.

Possiamo concludere, allora, che l'uso della violenza come strumento competitivo si rivela un'arma spuntata, per lo meno quando l'obiettivo è il profitto e il giudizio del mercato è rilevante. Non sempre, però le imprese debbono sottostare a tale giudizio. Abbiamo visto infatti che gli imprenditori di provenienza criminale agiscono in modo da *catturare* gli amministratori pubblici (il punto *d* del precedente elenco). In questo modo essi riescono a entrare in mercati protetti (*captive*) ossia caratterizzati dalla presenza di normative di favore che proteggono le imprese dalla concorrenza, e non di rado alimentati da trasferimenti pubblici. Il fenomeno – entro cui evidentemente ricade la fattispecie in cui la presenza criminale in sé dà luogo a conseguenze negative sotto il profilo dello sviluppo – ha

assunto nel recente passato in Italia, specie con riferimento agli appalti di opere e servizi pubblici, dimensioni rilevanti e connotati peculiari.

La ricostruzione dei casi più eclatanti di infiltrazione che ricadono in questa categoria, consente di mettere in luce in maniera emblematica come essa sia stata determinata dai particolari rapporti di scambio instauratisi in queste aree tra organizzazioni criminali, esponenti del mondo politico e amministrativo e imprenditori legali (Becchi 2001*b*). La formazione e l'azione di questi *network* è sicuramente favorita da una serie di fattori di carattere locale quali la debolezza del sistema economico e la capacità delle organizzazioni criminali di esercitare forme di controllo sulle relazioni sociali ed economiche così penetranti da determinare lo *spiazzamento* dello stato (Barca 1993, p. 154).

Ancora due considerazioni su questo punto. La prima è che, entro il *network* tra criminalità organizzata ed esponenti del mondo politico e amministrativo, la violenza di cui le organizzazioni criminali sono capaci, può essere considerata uno strumento indiretto per conseguire un successo competitivo. Essa servirebbe infatti per controllare il territorio (magari anche garantendo una forma peculiare di ordine pubblico) sì da accreditare l'organizzazione criminale come interlocutore credibile.

La seconda è che, quando il modello della *cattura* e della collusione con politici e amministratori finisce con il diventare un modello di successo, esso trova imitatori anche presso gli imprenditori di provenienza legale, ivi comprese le grandi imprese di rilevanza nazionale e internazionale. Una semplice considerazione di teoria dei giochi suggerisce, del resto, che la ricerca di profitti attraverso la instaurazione di rapporti privilegiati con gli operatori pubblici per addomesticare la normativa e ricavarci nicchie di mercato protetto, è la strategia di risposta ottima di fronte all'iniziativa delle imprese (come quelle guidate da personale di emanazione criminale o protette dalla criminalità) che la adottano per prime. Ed è fin troppo ovvio che questo deteriora la disciplina del mercato, degrada il sistema delle regole, promuove l'investimento nel *rent seeking* e, in ultima analisi, pregiudica la posizione del sistema economico complessivo (e – come già si era valutato nell'ottica macro – ne riduce le capacità di crescita).

Se poi – come già osservato – i settori in cui è più rilevante l'infiltrazione criminale sono quelli protetti dalla concorrenza internazionale, caratterizzati da bassa produttività, modesta accumulazione e modesta innovazione tecnologica, il fatto che l'investimento in essi sia reso artificialmente più redditizio di quello in settori dinamici e di punta, è un altro dei costi che l'economia nel suo insieme deve fronteggiare. E questo vale naturalmente in ragione del sussistere di collusione tra imprese e mondo politico-amministrativo, indipendentemente dal fatto, che naturalmente rappresenta una aggravante, che tra le imprese alcune siano criminali-legali.

Qui è perciò il frutto più avvelenato della penetrazione nell'economia legale dei capitali provenienti da attività criminali. Ma il punto, ancora una volta, è: chi prende l'iniziativa dell'introduzione di regole che favoriscono il *rent-seeking*? Se sono le imprese criminali-legali a imporre le nuove regole (il punto *b* dell'elenco), costringendo le altre imprese ad aderirvi, il danno va fatto risalire all'infiltrazione, ma non riguarda, salvo eccezioni, le singole imprese. Se il gioco della competizione si svolgesse secondo le regole di un mercato moderno e ben regolato, le imprese legali avrebbero ben poco da temere da quelle infiltrate, e

tuttavia se "costretti a urlare con i lupi", gli imprenditori legali non si sono generalmente tirati indietro, a loro volta attratti, com'è naturale che fossero, dalle opportunità di *rent-seeking* che la situazione mette in gioco. Il nuovo modo di fare profitti si è diffuso. Le conseguenze non le hanno pagate le imprese, ma il sistema economico complessivo. Prescindendo dal fatto che la storia insegna che è arduo sostenere che l'iniziativa possa essere fatta in genere risalire alle imprese criminali-legali, il giudizio formulato dagli studiosi di cui prima si è detto, ne risulta comunque fortemente qualificato.

Tra le distorsioni allocative provocate dall'infiltrazione criminale, vi è poi quella che risulta dalla possibilità per le imprese a gestione criminale, di usufruire di finanziamenti a basso costo, consistenti nei proventi delle attività illegali (il punto c dell'elenco). L'idea di base è semplice: i capitali di origine criminale costituiscono uno strumento per acquisire posizioni dominanti nei mercati legali perché costano poco o addirittura nulla. Proprio in virtù dei risparmi conseguibili sul fronte della provvista dei capitali, queste imprese sono in grado di praticare forme di *dumping* che consentono loro di scacciare dal mercato le imprese già operanti.

L'idea è semplice, ma probabilmente non corretta. Consideriamo, infatti, il proprietario di un capitale di origine criminale, e assumiamo per il momento che questo capitale sia liberamente impiegabile nel mercato. Per quale motivo esso dovrebbe essere allocato come capitale di rischio presso un'impresa legale in cambio di un rendimento inferiore a quello ottenibile da impieghi alternativi? Dal punto di vista della teoria della scelta di portafoglio, tale decisione è evidentemente irrazionale.

Abbiamo osservato che la decisione di dedicarsi a un'attività criminale invece che a un'attività legale, viene rappresentata dalla teoria economica come una scelta di portafoglio. Perché tale criterio non dovrebbe valere quando il problema è quello dell'allocazione di un capitale, proprio quello cioè per cui gli studiosi di economia hanno elaborato la teoria della scelta di portafoglio? Se assumiamo che il criminale sia un soggetto razionale (oltre che amorale) dobbiamo essere coerenti e pretendere che lo sia anche ora. Ma, se il rendimento richiesto per l'utilizzo del capitale è quello di mercato, il vantaggio competitivo viene meno, e quindi anche le pratiche di *dumping* perdono la loro giustificazione economica.

Cosa succede, però, se rimuoviamo l'ipotesi che il capitale a disposizione dell'organizzazione criminale sia liberamente impiegabile nel mercato, perché si tratta di denaro *sporco*?

Risponderemo a questa domanda in un prossimo paragrafo. Limitiamoci ora a segnalare che le considerazioni qui sviluppate fanno capire perché, se si eccettuano alcuni casi specifici e isolati, il mondo delle imprese appaia piuttosto indifferente nei confronti dell'infiltrazione criminale nell'economia legale. Dove (territorio e/o settore) il sistema economico è sviluppato, esso è in grado di resistere ai condizionamenti criminali. Allora l'infiltrazione non avviene o, quando si verifica, è costretta ad accettare le regole di comportamento proprie di un'economia evoluta. Dove invece il sistema è arretrato e debole, l'infiltrazione criminale ha maggiore successo, e la parte legale dell'economia si adeguerà alle nuove regole. I costi non sono quasi mai subiti a livello della singola impresa (come accadrebbe se fosse costretta a soccombere alla concorrenza sleale). Consistono piuttosto in un deterioramento delle regole del gioco e dell'ambiente,

che tende a diffondersi dai territori e dai settori di origine, e di cui le conseguenze possono essere avvertite solo a livello sistemico. Per questo la reazione razionale della singola impresa legale non sarà quella della collaborazione alle politiche di contrasto, ma quella del *free riding*.

Va infine precisato che le stesse considerazioni non escludono (come in vari passaggi è stato espressamente segnalato) che, in aree a forte radicamento della criminalità, le forme più efferate di penetrazione criminale nell'economia legale siano ancora presenti, e continuino a potersi avvalere di strumenti di concorrenza sleale, come la violenza, la disponibilità di denaro non ripulito, ecc.

#### 7.4. L'INTRODUZIONE DELLA LEGISLAZIONE ANTIRICICLAGGIO E LE SUE CONSEGUENZE

L'attività economica criminale, come quella legale, viene effettuata nell'aspettativa di conseguire un reddito. Questo profitto atteso è evidentemente incerto, ovvero sottoposto a una componente di rischio. Nel caso dell'attività economica criminale, il rischio è maggiore che in quella legale, sia per l'intrinseca incertezza delle regole del gioco e per l'ovvia assenza di tutela dei diritti di proprietà (che costringono i criminali ad affidarsi a forme di autotutela e di reputazione), sia per la presenza delle politiche di contrasto, che sottopongono l'autore del crimine alla probabilità, più o meno ampia, di essere scoperto e punito. Il denaro frutto dell'attività criminale (il profitto) è *sporco* se il suo impiego accresce la probabilità che il crimine di cui è frutto sia scoperto e punito.

Da tempo le pene previste dalle politiche criminali prevedono – come si è già notato con riferimento alla legge Rognoni-La Torre – la confisca dei beni in cui il denaro *sporco* è stato investito. Nell'ultimo decennio è stata poi introdotta (in quasi tutti i paesi ad alto reddito) una legislazione che individua i sentieri percorsi dal denaro *sporco* alla ricerca di un impiego nell'economia legale, come elementi rilevanti ai fini dello svolgimento delle indagini, sollecitando la collaborazione attiva delle categorie degli operatori legali coinvolti (la cosiddetta legislazione antiriciclaggio).

La probabilità di risalire dal denaro all'autore del crimine dovrebbe dunque aumentare come conseguenza delle forme assunte dalla strategia di contrasto. E più in generale un sistema di regole che assicuri una elevata trasparenza delle transazioni accresce la probabilità che il denaro frutto di attività criminali risulti *sporco*. Anche in questa direzione sono state introdotte specifiche norme negli anni '90. E' perciò opportuno considerare le conseguenze prodotte dalla nuova normativa.

Il sussistere di una legislazione antiriciclaggio introduce l'interesse, da parte del possessore di una somma di denaro *sporco*, di trovare il modo di trasformarla in denaro *pulito*, cancellando le tracce che la collegavano all'azione criminosa originaria. Tra il denaro *sporco* e quello *pulito* c'è, a ben vedere, lo stesso rapporto che c'è tra un titolo poco liquido e la moneta: al contrario del primo, la seconda può essere spesa immediatamente; per poter trasformare il titolo in moneta occorre invece spendere qualcosa, ossia rinunciare all'interesse. Il denaro *sporco* è appunto poco liquido e lo è tanto meno quanto il suo impiego accresce la probabilità che l'azione criminale venga scoperta.

Il possessore di denaro *sporco* è perciò disposto a pagare per l'operazione che

lo trasforma in denaro *pulito*.. In questo senso, la legislazione antiriciclaggio ha provocato la formazione di una domanda di servizi di riciclaggio. Dato che questi servizi hanno un costo, se fosse stata vera l'idea che il criminale intervenendo nell'economia legale con capitali a costo zero, si configurava in linea di principio come un concorrente avvantaggiato, con la legislazione antiriciclaggio l'utilizzo di capitale di origine criminale avrebbe comunque un costo da mettere a confronto con quello del capitale (in parte proprio e in parte preso a prestito) impiegato da un'impresa legale.

Ma qual è questo costo? Il classico esempio cui si ricorre nei lavori sul tema del riciclaggio, è quello del criminale che dovendo *ripulire* una somma di denaro *sporco*, scommette alla *roulette*, la stessa somma, contemporaneamente, sul rosso e sul nero. Il suo guadagno atteso è negativo (potrebbe uscire lo zero, nel qual caso il giocatore perde tutto), ma il risultato dell'operazione è una somma di denaro di cui può essere certificata la fonte (appunto una vincita al gioco). In termini attesi la somma *pulita* finale è inferiore a quella iniziale. La differenza costituisce appunto il costo del servizio di riciclaggio.

Naturalmente, però, per *pulire* una somma di denaro sporco non è necessario passare per una sala da giochi. Dove c'è una domanda di riciclaggio, ben presto si forma un'offerta di quel servizio. Vi sono soggetti, cioè, che si prestano, in vista di una remunerazione appropriata, a trasformare una data quantità di denaro *sporco* in una quantità inferiore di denaro, stavolta *pulito*.

Come spesso accade nella produzione di beni e servizi, anche nel caso del servizio di riciclaggio sono rilevanti, almeno in un primo tratto, le economie di scala, e ciò favorisce il sorgere di soggetti specializzati. Data la delicatezza dell'operazione (il riciclaggio del denaro sporco è un reato, e comunque uno dei due soggetti coinvolti nella transazione è un criminale o un'organizzazione criminale), il servizio in questione comporta un altro grado di fiducia reciproca e di reputazione. Per questo i soggetti che offrono questo servizio, svolgono in genere una attività legale come intermediari. Deve cioè trattarsi di soggetti la cui attività normale comporta il passaggio di rilevanti somme di denaro (anche in forma di contante), le cui transazioni richiedono il requisito della segretezza, e che godono di una reputazione basata su una gestione sistematica di rapporti fiduciari.

I soggetti tipici che rispondono a tutte queste caratteristiche, sarebbero le aziende di credito e le società finanziarie o loro singoli addetti. In misura minore essi possono coincidere anche con i supermercati, le case da gioco, le agenzie immobiliari e le case d'asta. Molte di queste attività, e prima di tutto gli intermediari finanziari, sono quelle individuate dalla normativa, che ha esplicitamente previsto per esse obblighi di collaborazione con le autorità preposte, al contrario, ma non sempre queste norme si sono rivelate suscettibili di efficace attuazione. Nel mercato dei servizi di riciclaggio sono tuttavia così entrate, dal lato dell'offerta, nuove tipologie di intermediari, che spesso coincidono con professionisti che assumono le vesti di veri e propri mediatori d'affari.

La formazione di un mercato dei servizi di riciclaggio spiega, tra l'altro, perché vi sia un'evidenza empirica di capitali di provenienza criminale investiti in attività a rendimento basso, se non negativo. Il motivo, in genere, non è di finanziare operazioni di *dumping* dei prezzi per conseguire posizioni

monopolistiche, ma è quello di ripulire il denaro. In altri termini, nel compiere le loro scelte di portafoglio, gli investitori criminali sono guidati, più che dai rendimenti attesi, dalla possibilità di evitare i controlli derivanti dalle misure antiriciclaggio. Ovvero, sono indotti ad accettare un rendimento inferiore rispetto a quello ottenibile dall'investimento di capitali di origine legale, in cambio di una riduzione del rischio associato alla possibilità che le autorità preposte al contrasto individuino l'origine illecita dei capitali (Tanzi 1996, p. 6).

La introduzione della normativa antiriciclaggio ha così avuto anche un'altra conseguenza: per procacciarsi le abilità richieste ai fini della *pulitura* del denaro sporco, i criminali hanno dovuto entrare in modo più ampio e variegato in rapporto con il mondo dei mediatori d'affari, e non di rado anche con suoi esponenti qualificati. Si è così venuta a definire una distanza crescente tra il titolare dei fondi, il criminale, e le scelte concernenti il loro impiego. O, in altre parole, delle categorie in cui è stata classificata la penetrazione criminale nell'economia legale, quella che dovrebbe avere il livello massimo di frequenza, è ora l'ultima, che è anche una di quelle che determinano conseguenze meno rilevanti per l'economia legale.

Se perciò gli obiettivi perseguiti con la normativa antiriciclaggio consistevano nel rendere la penetrazione criminale nell'economia legale il meno dannosa possibile (piuttosto che impedirla) e nell'accrescere il costo che per essa i criminali devono sopportare, ambedue sarebbero stati raggiunti, seppure ad un costo: di rendere più remunerativa l'attività dei fiancheggiatori del settore criminale e quindi plausibilmente di elevarne il numero.

#### 7.5. IL PRELIEVO ESTORSIVO

Discutendo della presenza criminale e della penetrazione criminale nell'economia legale, si è finora lasciato da parte un fenomeno che emerge dai protocolli di legalità, come elemento prioritario di preoccupazione: le estorsioni praticate nei confronti dell'economia legale.

Per introdurre quest'aspetto, bisogna preliminarmente chiarire come il problema delle estorsioni sia caratterizzato da non poche ambiguità. In principio, si può distinguere un prelievo ottenuto dietro fornitura di un corrispettivo (come servizi di protezione dai concorrenti, dall'obbligo di osservare norme in vigore, ecc.), da un prelievo imposto con la violenza. Un prelievo estorsivo implica in ogni caso un costo per chi paga, ma, quando esso abbia luogo in presenza di un corrispettivo, solo la valutazione del corrispondente beneficio può indicare se il risultato netto sarà, sempre per colui che paga, positivo o negativo. Chiarire questo punto, inoltre, non basta per rispondere alla domanda più ampia e complessa se l'esistenza di una criminalità estorsiva rappresenti un ostacolo allo sviluppo.

I punti da chiarire sono numerosi e tra loro interrelati. Si tratta, oltre che dell'esistenza del corrispettivo e delle sue caratteristiche, dell'adesione o no della criminalità ad una visione miope, e dell'incidenza relativa del prelievo.

Partiamo dall'incidenza. Sempre con riferimento al caso italiano, la documentazione fornita dai materiali giudiziari sembrerebbe segnalare che le estorsioni diffuse nelle aree di tradizionale radicamento delle mafie, e presenti

anche altrove, raggiungono un'incidenza relativa tale da rappresentare un peso insopportabile per le imprese legali particolarmente nelle aree in cui operano gruppi criminali in conflitto tra loro, e il prelievo è preteso contemporaneamente da più soggetti. Altri casi in cui il prelievo può essere elevato, sono spiegati dalle specifiche finalità cui esso è indirizzato come quando si estorce un imprenditore per rendere un servizio di protezione ai suoi concorrenti: qui il fine è proprio porre quell'impresa fuori mercato, e quindi avvantaggiare le altre che naturalmente ricompenseranno la criminalità per il servizio reso.

In principio, perciò, la criminalità mafiosa non è caratterizzata da atteggiamenti miopi quando definisce il livello del proprio prelievo estorsivo: le imprese estorte per lo più sopravvivono. La coincidenza tra diffusione dell'attività estorsiva e grado di sottosviluppo dell'apparato produttivo potrebbe, tuttavia, indicare che se le imprese estorte sopravvivono, le pratiche estorsive ostacolano la formazione di nuove imprese, ed in generale l'ingresso delle imprese in settori esposti alla concorrenza sul grande mercato. Il meccanismo estorsivo si configurerebbe allora come un fattore che consente solo la sopravvivenza di settori a mercato locale, e anche per esso forniti di un certo grado di protezione, e quindi in grado di scaricare i costi netti corrispondenti all'estorsione, sui prezzi. Anche così rappresentato, il prelievo non avrebbe incidenza rilevante, dato che il costo della vita nelle aree ad elevata densità mafiosa, è relativamente basso, ma corrisponderebbe in ogni caso ad un ostacolo allo sviluppo.

La situazione rapidamente tratteggiata sembra un'interpretazione convincente delle condizioni di varie aree meridionali. Ma, anche con riferimento ad esse, si pone il problema di distinguere le conseguenze del prelievo estorsivo in ragione del tipo di impresa che è ad esso sottoposta. Si è ragionato finora con riferimento a situazioni in cui sono sottoposte al prelievo estorsivo imprese locali, di piccole dimensioni, operanti su mercati poco competitivi. Che accade, invece, quando si sia in presenza di investimenti rilevanti, di iniziativa esterna e riguardanti settori a mercato altamente competitivo? L'esperienza insegna che anche in questi casi generalmente si stabiliscono accordi tra la impresa e la criminalità locale che prevedono il pagamento di un pizzo. L'impresa ovviamente detta le sue condizioni sia con riferimento al dimensionamento del pizzo, sia alle caratteristiche del corrispettivo, che per lo meno dovrà fornire una sostanziale garanzia di sicurezza. Il livello del prelievo dovrà risultare compatibile con l'esigenza di fronteggiare la concorrenza, ovvero il prelievo non potrà inficiare il grado di competitività dell'investimento realizzato. L'impresa in questione, in altre parole, sopravvive - o prima ancora effettua l'investimento - solo se valuta di poter contare su un potere contrattuale soddisfacente. Gli episodi, non troppo frequenti, ma neppure troppo rari, che ricadono in questa fattispecie, sembrano indicare che spesso il potere contrattuale è effettivamente sufficiente.

La differenza rispetto al caso delle imprese locali, è che in quest'ultimo vi è una probabilità, associata ai caratteri dell'investimento e alle capacità del management, che l'area interessata si sviluppi, specie se il nuovo insediamento assume un ruolo da impresa motrice.

Si avrebbe allora che, per quanto seri e condivisibili siano gli argomenti che sono alla base di un modello di sviluppo endogeno, esso ha scarse probabilità di rivelarsi percorribile in aree in cui esiste una forte presenza criminale che trae dalle estorsioni la propria principale fonte di sostentamento. Solo grandi imprese esterne sono, infatti, non solo capaci di, ma anche motivate a imporre alla

criminalità comportamenti compatibili con uno sviluppo relativamente sostenuto.

Guardando allo sviluppo realizzato dalle diverse aree meridionali italiane nel periodo 1981-1996 (Cunat e Peri 2000), questo giudizio sembra trovare conferma nel senso che tra le aree che realizzano i maggiori traguardi in termini di creazione di nuovi posti di lavoro in Italia si collocano aree meridionali caratterizzate dall'intervento della grande impresa come Melfi (del resto esterna all'area di maggior radicamento mafioso) e Gioia Tauro. Ma anche altre aree meridionali sono in testa alla classifica come ad esempio aree della parte settentrionale della Campania, che ospitano importanti presenze camorristiche, e sono interessate dalla crescita delle piccole e medie imprese: la camorra, o almeno questa camorra, non si configurerebbe perciò come una criminalità estorsiva, o più semplicemente come una criminalità estorsiva miope..

Il punto relativo alla miopia della criminalità estorsiva, può a questo punto essere ulteriormente scandagliato. Cerchiamo, perciò, maggiori lumi nella letteratura.

Alcuni celebri studi (quello di Schelling (1984), in particolare) hanno interpretato la criminalità organizzata (intesa come distinta dall'altra criminalità) come la particolare fattispecie criminale la cui formazione corrisponde ad un processo per cui una organizzazione più forte delle altre arriva ad ergersi a governo del mondo criminale, ed impone un prelievo sugli altri soggetti che popolano questo mondo, oltre che su soggetti *deboli* dell'economia legale. Questi stessi studi hanno osservato che l'organizzazione criminale che esercita un prelievo estorsivo sul resto dell'*underworld*, e su parte dell'*upperworld*, ha convenienza a definirne le condizioni in modo da garantire che i settori su cui lo esercita prosperino, e quindi a contenerne il tasso entro limiti che non compromettano lo sviluppo delle imprese esistenti, e la formazione di nuove.

In linea di principio, una simile osservazione potrebbe valere anche per organizzazioni criminali che impongono un prelievo solo sull'economia legale, come in qualche modo emerge dalla documentazione disponibile. La criminalità che pratica l'estorsione nei confronti dell'economia legale, può infatti avere punti in comune con la criminalità organizzata di Schelling, qualora fornisca in contropartita servizi di protezione che le assegnino un ruolo istituzionalmente rilevante. Nell'uno e nell'altro caso, vi dovrebbe essere una convergenza di obiettivi tra il protettore-estortore e i protetti-estorti, che fa sì che il primo non abbia interesse a aderire a logiche miopi, massimizzando il risultato immediato con il rischio di compromettere quello futuro.

Schelling identifica il vantaggio che l'*underworld* consegue per la presenza della criminalità organizzata, con la internazionalizzazione di economie esterne connesse alla riduzione del ricorso alla violenza; altri fanno riferimento all'aumento della capacità di corruzione e di lobbying. Anche i vantaggi che le imprese legali ottengono in quanto acquisiscono servizi di protezione dalle mafie (servizi che possono spaziare dal tenere a bada le altre forme di criminalità o impedirne la manifestazione, all'assicurare la impunibilità in presenza di trasgressione di obblighi di legge, al fornire strumenti per fronteggiare la concorrenza e financo acquisire una posizione di monopolio sul mercato), sono relativamente evidenti.

Trascurando l'ipotesi che la protezione che la criminalità eroga, sia solo protezione da se stessa, per via delle implicazioni che vi sono coinvolte sotto il

profilo del *controllo del territorio*, bisogna tuttavia aggiungere che le ragioni a sostegno di un atteggiamento non miope della criminalità estorsiva, vanno messe a confronto con le ragioni che militano nell'opposta direzione. Il punto cruciale è che gli strumenti che permettono di tenere sotto controllo l'*underworld*, o di fungere da istituzione nello stesso *upperworld*, non sono acquisiti per lo più una volta per tutte.

Se essi comprendono – come in genere comprendono – un relativo primato nel ricorso all'intimidazione e alla violenza, ma più ancora la definizione di alleanze con ambienti politici e istituzionali, o addirittura con settori degli apparati di contrasto, è facile capire che le fasi in cui una data organizzazione criminale detiene un potere sufficiente a garantire un livello elevato di protezione-sicurezza, possono essere di breve momento. In quel caso è corretto immaginare che la stessa organizzazione che riesce ad assurgere a quella posizione, assuma razionalmente comportamenti tesi alla massimizzazione del vantaggio immediato; sia razionalmente miope.

Questa criminalità razionalmente miope avrà interesse a sfruttare al meglio la propria temporanea collocazione innalzando il livello del prelievo fino ad approssimarsi alla soglia che determinerebbe reazioni da parte delle imprese, e implicherebbe pertanto un frequente ricorso alla violenza. Se una criminalità estorsiva che non si attenga ad un'ottica miope, è un ostacolo allo sviluppo nel senso prima portato in luce, quella che aderisce all'ottica miope, erige perciò ostacoli anche alla riproduzione su basi immutate dell'apparato produttivo in essere.

D'altra parte, queste considerazioni rivelano anche le motivazioni che danno luogo ad omertà: salvo in casi estremi, per non poche delle imprese esistenti, risulta vantaggioso sottostare al prelievo, anche indipendentemente dal timore di essere destinatari di azioni violente. La scarsissima adesione agli appelli che hanno sollecitato a rivelare il sussistere di una criminalità estorsiva, anche in epoche di relativa emarginazione delle organizzazioni criminali, trova così una sua spiegazione, senza bisogno di mettere in campo condizioni che implicherebbero un difficilmente giustificabile fallimento dello stato, e soprattutto degli apparati preposti al controllo sociale.

Qualsiasi sia il tema affrontato, risulta dunque confermato che la criminalità non è in astratto un ostacolo allo sviluppo, mentre lo è in concreto nelle aree in cui il suo peso relativo è forte, ma in cui soprattutto intrattiene legami con il mondo politico nonché con altri settori della società locale, ed è in grado di veicolare localmente denaro ricavato dalla vendita di beni e servizi criminali al *resto del mondo* e di utilizzarlo senza avvalersi di costosi servizi di ripulitura. E lo è soprattutto perché impedisce che i fattori che favoriscono il corretto funzionamento dei mercati, possano radicarvisi e consolidarsi. Fare emergere quali siano gli elementi cruciali che contraddistinguono le relazioni sociali in questi contesi, diventa così, a questo punto, indispensabile.

#### 7.6. LE AREE A RISCHIO: IL PROBLEMA DELLA FIDUCIA

Il problema che dobbiamo affrontare, è fondamentalmente quello di fare luce sui rapporti che, in un dato contesto, si instaurano tra forme di regolazione e presenza di criminalità.

Come già accennato parlando dell'approccio dello sviluppo endogeno, negli ultimi decenni è maturata una crescente consapevolezza, anche tra gli economisti, che lo sviluppo economico non è il portato di un gioco del mercato definito come semplice confronto competitivo tra attori individuali, ma che, perché questo stesso gioco abbia luogo, si rende necessaria l'introduzione di istituzioni (formali ed informali) che, definendo le regole e curandone l'*enforcement*, garantiscono l'instaurarsi del clima di fiducia indispensabile perché il gioco competitivo funzioni. Mentre l'approccio della teoria del capitale sociale mette l'accento sulle condizioni che assicurano la cooperazione, questo – che si può definire dell'economia neoistituzionalista (North 1989) – mette l'accento su quelle che attribuiscono un carattere virtuoso alla competizione.

Gli studi sui caratteri delle istituzioni si sono così moltiplicati ed hanno fatto emergere che vi possono essere sistemi di istituzioni formali contraddittori rispetto a quelli delle istituzioni informali, con la conseguenza che il grado di effettiva regolazione dei diversi contesti sociali può essere maggiore o minore, e che i risultati ottenuti sotto il profilo della fiducia possono essere, in taluni casi, molto distanti da quelli auspicati. In contesti che hanno un grado di regolazione insoddisfacente, anche il concetto di legalità, che implica il rispetto delle norme in vigore, è scarsamente applicabile proprio nel senso che la mancata adesione alle norme legislative non è qui percepita come deviante almeno da parte dei soggetti che aderiscono a regole definite dalle istituzioni informali e in contrasto con le norme scritte.

Venendo alle relazioni tra regolazione e criminalità, è facile osservare che non si può ipotizzare una necessaria relazione di dipendenza. Anche dove il grado di regolazione è generalmente considerato buono, vi sono fenomeni criminali. Ed almeno per alcuni di questi (il traffico dei narcotici illeciti, prima di tutto, e trascurando il fatto che la sua identificazione come crimine è il risultato della regolazione) i fattori esplicativi vanno piuttosto ricercati nel livello del reddito pro capite, nell'entità delle diseguaglianze sociali, nei conflitti intergenerazionali, ecc.

Applicare queste considerazioni al caso italiano, conduce però a risultati sconcertanti. Intanto, la situazione italiana è caratterizzata da un grado di regolazione molto insoddisfacente. E ciò è il frutto di un processo che si è inizialmente configurato (dopo l'unità nazionale) con la identificazione di un ordinamento (il quadro delle norme legislative) molto avanzato rispetto ai contesti delle relazioni sociali presenti nelle diverse aree del paese, e soprattutto rispetto a quelli presenti nell'ex-regno borbonico. La implementazione di questo ordinamento avrebbe richiesto la introduzione di una amministrazione, forte, tecnicamente preparata, dotata di prestigio e autorevolezza, e relativamente autonoma dal sistema politico, ma questi obiettivi, se sono stati prefigurati, non hanno potuto essere conseguiti, se non eccezionalmente e con riferimento a particolari settori.

Il sistema delle norme scritte si è così via via evoluto come ricerca di saldature, generalmente impossibili, tra l'ordinamento post-unitario e le regole del gioco condivise, variabili da zona a zona e talvolta da gruppo di interesse a gruppo di interesse, attraverso una produzione legislativa non solo smisurata, ma inevitabilmente farraginosa e contraddittoria, con il conseguente formarsi di una situazione in cui lo stesso rispetto della legalità è di difficile individuazione. Qual è il comportamento ispirato alla legalità laddove la contraddittorietà delle leggi

permette per la realizzazione di infinite azioni, arbitraggi ispirati a un principio di convenienza?

La indipendenza relativa delle manifestazioni criminali dallo stato della regolazione, nel caso italiano, va perciò qualificata. Le radici della criminalità mafiosa attuale sono, infatti, ricollegabili al trauma rappresentato dall'unificazione e alle difficoltà di adesione, specie delle aree meridionali a maggiore complessità sociale, al nuovo ordinamento. Esemplari restano, per quest'aspetto, le riflessioni di Franchetti e Sonnino sulla Sicilia di metà 1860 (ora in Franchetti 1992). L'inadeguatezza delle politiche (non solo le politiche di sviluppo, o pretese tali, ma quelle formative, quelle della sicurezza, ecc.) ha fatto poi sì che l'eredità del trauma sia giunta fino a noi. E la formazione delle mafie si è configurata nel tempo come equivalente alla messa a punto e alla riproduzione di un singolare vantaggio di posizione che consentiva agli adepti di eccellere nelle attività criminali anche fuori dai territori di origine, all'estero o nel restante territorio italiano.

Le zone in cui le mafie sono da allora innestate come parti del contesto sociale, sono, ancora oggi, quelle in cui il grado di sregolazione è maggiore. Il fatto che molte delle attività delle mafie si configurino come attività legali, o si distinguano da queste per caratteri la cui valenza criminale non è di immediata evidenza (come nel caso dell'usura e di alcune fattispecie del fenomeno estorsivo), si lega così al fatto che in questi contesti la sensibilità della popolazione locale nei confronti del valore della legalità così come identificata dalle norme vigenti, è molto labile.

Tornando al nesso tra regolazione e sviluppo, ci si dovrebbe dunque sorprendere che l'Italia – non solo il Mezzogiorno – sia un paese sviluppato. Anche qui gli studi forniscono riferimenti importanti. Studi comparativi hanno, ad esempio, chiarito che lo sviluppo è possibile anche in contesti di relativa sregolazione. Intanto, non è solo la regolazione che privilegia la competizione ad assicurare le condizioni dello sviluppo, ma lo stato e/o le grandi imprese possono svolgere ruoli importanti. Spesso poi (nell'ambito dei paesi cosiddetti in ritardo) emergono forme di sregolazione che rappresentano modalità di adattamento alle regole proprio in funzione della definizione delle condizioni che rendano possibile lo sviluppo, e che in sostanza dovrebbero essere identificate come forme alternative ed anomale di regolazione. Orrù (1997) parla, ad esempio, di regolazione familista (in analogia con Taiwan) per le regioni italiane che hanno conseguito nell'ultima fase più importanti traguardi di sviluppo.

Nonostante il livello di sregolazione l'Italia – o meglio una sua rilevante parte – si è perciò sviluppata, ma dalla stessa sregolazione sono venuti i fattori che rendono il suo sviluppo reversibile e fragile per molti aspetti (Barca 1996). Più ancora, dalla sregolazione – da queste particolari sregolazioni – sono venuti i fattori che hanno così tenacemente ostacolato l'avvio di processi autoalimentantisi di sviluppo in parte del territorio meridionale. Le considerazioni svolte prima chiariscono, infatti, che in queste aree esistono livelli di sregolazione che sono pressoché incompatibili con lo sviluppo, non solo perché le mafie sono un ingrediente della sregolazione, ma perché vi sono assenti gli elementi di base (l'orientamento meritocratico, la disponibilità al rischio, ecc.) da cui lo sviluppo promana.

Queste osservazioni chiariscono che è arduo, nell'ambito di una riflessione

sullo sviluppo riferita ad alcuni tipi di contesti, identificare il fenomeno criminale come un fattore a sé, isolabile dal resto, sebbene esso sia l'esempio più evidente del sussistere di diseconomie esterne connesse ad un'insufficiente dotazione di sicurezza e di fiducia.

La criminalità che impone un prelievo estorsivo, lo giustifica spesso come il corrispettivo della propria capacità di fornire una dotazione adeguata di sicurezza e fiducia, anche se la sicurezza e fiducia che vengono così introdotte, sono diverse da quelle che deriverebbero da un contesto sociale adeguatamente regolato, e lo sono soprattutto nel senso che sono valide entro dati sistemi di relazioni personali codificate, e non *erga omnes*, e possono pertanto configurarsi come peculiari strumenti di forme di concorrenza sleale tra le stesse imprese.

Un punto essenziale è perciò di chiarire il problema della sicurezza e fiducia. Sicurezza e fiducia sono in principio due stati dipendenti l'uno dall'altro: la fiducia come prodotto della sicurezza. In genere, ad esempio, si considera che la fiducia che garantisce lo svolgimento relativamente automatico del gioco del mercato, riposa sul fatto che esistono norme che tutelano il buon esito dei contratti, e su apparati in grado di applicarle efficacemente: si può dire allora che la fiducia nasce dalla sicurezza che i contratti saranno rispettati.

Quando si solleva il problema della sicurezza con riferimento a importanti presenze criminali, non è però questo tipo di sicurezza che si ha in mente. Il problema di sicurezza che si pone, non è infatti assimilabile a quello che in genere la legge civile è in grado di affrontare, ma ha a che fare con minacce che derivano dalla presenza di soggetti e gruppi il cui principale strumento è la violenza. Il riferimento cruciale per affrontare il problema è allora la legge penale e le forze cui rivolgersi sono quelle preposte al controllo sociale. La sicurezza di cui si parla, è, in altre parole, quella che legittima (con l'altro obiettivo, la difesa) l'attribuzione allo stato del monopolio della violenza.

La sicurezza in quest'ultima accezione, può essere minacciata anche in contesti in cui l'altra sicurezza, corrispondente alla fiducia impersonale che favorisce il gioco del mercato, sia sostanzialmente garantita, se per qualsiasi motivo vi si determinano le condizioni per l'inserimento di temibili bande criminali. Si pensi al caso di Kansas City negli anni tra i '30 ed i '50 del Novecento, come rappresentato dagli atti del Comitato Kefauver, che del resto in quella situazione aveva trovato una delle motivazioni della sua costituzione.

Dove c'è criminalità, c'è insicurezza per definizione, ma non necessariamente per tutti. Molti fenomeni di criminalità prevedono il ricorso alla violenza come uno strumento da utilizzare all'interno del mondo criminale, e solo eccezionalmente nei confronti dell'esterno. Se il fenomeno criminale è virulento, lo stato potrà utilizzare i propri strumenti per evitare che, sia pure in modo sporadico, i soggetti esterni siano oggetto della violenza criminale, oltre che per combattere le organizzazioni criminali in sé, e conseguirà così in modo sufficientemente tollerabile, anche se non ottimale, l'obiettivo di garantire la sicurezza. Diverso, invece, è il caso in cui l'uso della violenza coinvolga normalmente il mondo esterno alla criminalità, perché è dal mondo esterno che la criminalità trae così i propri strumenti di sostentamento, ed è in circostanze di questo tipo che lo stato non appare in grado di difendere il suo monopolio.

L'ampiezza del fallimento dello stato può essere, tuttavia, definita approfondendo l'analisi, e, per esempio, capendo bene in base a quali meccanismi

la criminalità preleva reddito dal mondo esterno. Le situazioni note si collocano su un *continuum* di cui vanno identificati gli estremi. Un estremo è quello descritto dall'interpretazione per cui la criminalità mafiosa si propone come l'autorità in grado di instaurare la fiducia dove essa manca (Gambetta 1992): il fallimento riguarda allora lo stato nel suo complesso, e non gli apparati preposti al controllo sociale. L'altro estremo è, invece, rappresentato dalla interpretazione per cui è solo con la minaccia della violenza che la criminalità esige un prelievo, senza assicurare alcuna contropartita: il fallimento è fondamentalmente degli apparati del controllo sociale.

Le questioni sollevate con riferimento ai problemi di cattiva regolazione che coinvolgono l'inadeguata adesione alle regole formalmente vigenti e il cattivo funzionamento delle istituzioni preposte al loro *enforcement*, fanno pensare che le esperienze concrete rilevabili per le aree più volte citate del Mezzogiorno, abbiano a che fare più con il primo che con il secondo dei due estremi. Né sarebbe da scartare l'ipotesi che il fallimento dello stato nei settori erogatori di prestazioni e di servizi, sia tale da non poter essere compensato anche da eccellenti performance degli apparati del controllo sociale.

In ambedue le accezioni fin qui considerate, la mancanza di sicurezza dà evidentemente luogo a diseconomie esterne. Le prime derivano dal fatto che la violenza ha un costo per chi la subisce, ed anche per chi corre il rischio di subirla, visto che egli dovrà far riferimento a servizi sostitutivi rispetto a quelli pubblici qualora lo stato non sia in grado di difendere il proprio monopolio. Le seconde derivano dal rischio che non siano rispettati non solo i contratti, ma anche altre fondamentali regole del gioco come, ad esempio, quella che dichiara inammissibili le posizioni dominanti, indipendentemente dagli strumenti con cui sono state acquisite.

Le seconde diseconomie sono diffuse in Italia, ed è per contenerne gli effetti che, dove il ricorso alla violenza è l'eccezione e non la regola, sono stati messi a punto sistemi di regolazione detti appunto familistici, in sostituzione di quelli vigenti in contesti in cui la giustizia civile funziona. Le prime sono soprattutto presenti in parte del territorio meridionale.

Lo scambio tra prelievo estorsivo e sicurezza-fiducia è perciò, appunto, proponibile soprattutto in contesti sociali particolari come quelli che esistono nelle aree del Mezzogiorno a maggiore penetrazione mafiosa. Ci si riferisce, in altre parole, a quei contesti per i quali si ritiene possibile affermare, in termini non retorici, che la criminalità vi esercita il *controllo del territorio*. Si torna così, perciò, allo snodo centrale di questa nota: cos'è il *controllo del territorio*?

Del termine si è molto abusato negli ultimi decenni, specie da parte delle istituzioni del contrasto, dando vita ad un autentico paradosso: che chi esiste perché lo stato ha il monopolio legale della violenza, dichiarava *urbi et orbi* che quel monopolio era in realtà, in parte del paese, nelle mani della criminalità. Cerchiamo dunque di fare un po' di chiarezza.

Secondo uno studio recente (Sciarrone 2000), attento agli sviluppi della letteratura qui varie volte evocata, le mafie deterrebbero il controllo del territorio in virtù della loro capacità "di stringere rapporti di collusione e complicità con sfere della società civile e delle istituzioni. I mafiosi hanno una notevole capacità di *networking*, cioè di allacciare relazioni, instaurare scambi, creare vincoli di fiducia, incentivare obblighi e favori reciproci" (p. 272). Fin qui non si è molto

distanti dalle osservazioni in precedenza sviluppate a proposito della capacità delle mafie di catturare uomini della politica e delle amministrazioni. Ma proprio vicende come quelle degli appalti di opere pubbliche presentano situazioni contraddistinte da un elevato grado di transitività: chi cattura chi? e a che pro? Si spazia perciò da un'interpretazione in cui i politici si avvalgono dei servizi dei mafiosi per edificare e consolidare i loro indispensabili network, ad una in cui i politici sono pedine nelle mani dei boss mafiosi. In ambedue i casi, gli apparati pubblici erogatori di prestazioni e servizi saranno chiamati a cooperare, e quelli preposti al contrasto a ignorare (nascondendosi magari dietro le quinte del controllo del territorio).

La particolare capacità di *networking* che contraddistingue i mafiosi, sarebbe inoltre una dimostrazione del fatto che, entro dati contesti, le regole in vigore premiano un'allocazione distorta non tanto dei talenti imprenditoriali, ma di quelli che qualificano gli attori sociali. In un mondo che vive di politica più che di imprese, i due tipi di talenti possono comunque confondersi.

Questa interpretazione è però in contrasto con quella da cui abbiamo preso le mosse. L'autore prosegue, infatti, affermando che le trasformazioni intervenute negli ultimi anni sia nelle strategie di contrasto che nel sistema politico avrebbero determinato un "allentamento delle relazioni politiche" dei gruppi mafiosi, e li avrebbero spinti "a rinsaldare il controllo del territorio di propria competenza. ... In altri termini, stringendo le fila delle reti di controllo del territorio, la mafia cerca di recuperare il capitale sociale perduto a seguito dell'azione di contrasto delle istituzioni e del venir meno dei vecchi referenti politici" (p. 275). Mentre prima era intuibile quali fossero i termini dello scambio, ora essi si stemperano in una vaghezza priva perfino di contorni. Gli scenari che potrebbero legittimare questa valutazione, sembrano per di più irrealistici. Non siamo in una situazione paragonabile a quella presente in Sicilia dopo lo sbarco americano: i *nuovi politici* ritengono necessario combattere le mafie, e non utilizzarle. La lontananza dai politici e dalle amministrazioni priva della gran parte delle risorse che potevano essere oggetto di scambio. Si è allora in presenza di un ricorso massiccio all'intimidazione e alla violenza? Neanche questo sembra sostenuto dall'evidenza empirica.

E' invece assai più probabile che il numero e l'estensione dei contesti in cui l'influenza dei gruppi mafiosi è rilevante, siano diminuiti negli ultimi anni (come conseguenza sia della crescente incisività della lotta alla mafia, sia dell'inaridirsi di forme di intervento pubblico che alimentavano la presenza e il potere delle organizzazioni criminali), ma che alcuni ancora corrispondano allo stereotipo, in ragione del permanere di relazioni privilegiate tra mafiosi e settori politici, ma più ancora tra mafiosi e settori amministrativi.

## 7.7. ALCUNE PRIME CONCLUSIONI

Le osservazioni sviluppate finora portano a concludere che in quelle specifiche aree meridionali per cui ha ancora senso parlare di controllo criminale del territorio, è molto difficile determinare le condizioni per cui lo sviluppo endogeno assuma i connotati di un'alternativa percorribile. Le esperienze fin qui realizzate indicherebbero inoltre che, in ogni caso, perché queste condizioni siano raggiungibili, (a) occorre che tra i soggetti che promuovono nuove iniziative, ve ne

siano di non solo esterni, ma abbastanza grandi e potenti da potersi sottrarre ai ricatti di cui le forze locali – tra cui la criminalità – cerchino di farli oggetto, e (b) è opportuno che le nuove iniziative promosse siano in settori caratterizzati da un buon funzionamento dei mercati.

Per giudicare delle conseguenze probabili dei patti territoriali e dei contratti d'area che interessano aree di questo tipo, sotto il profilo della sicurezza e della legalità, si dovrebbe perciò estendere l'analisi anche alle caratteristiche dell'intervento prefigurato, e dei soggetti promotori.

Anche qualora queste le condizioni preliminari sub (a) e (b) siano presenti, ipotizzare che lo sviluppo determini le condizioni per una graduale perdita di peso della criminalità, è poi tutt'altro che semplice. Ma alcuni esempi concreti di diverse modalità di funzionamento dell'economia e della società saranno stati introdotti, ed ai soggetti locali – alle nuove generazioni prima di tutto – si presenteranno opportunità alternative di mettere a frutto i loro talenti.

Quando esse non siano presenti, invece, e sempre che la criminalità non sia minacciata seriamente da altre forme di contrasto, lo scenario che si configura come possibile, è articolabile in due casi limite: (i) nel primo, l'intervento ha come unica conseguenza di rilievo di innalzare in una qualche misura l'attività economica locale, senza modificarne le modalità di funzionamento e senza incidere sulle relazioni tra soggetti criminali ed economia legale; (ii) nel secondo, che si distingue principalmente per una più massiccia penetrazione dei soggetti locali – ivi compresi quelli di appartenenza criminale – agli interventi, una attenta regia del processo di sviluppo che valorizzi tutte le opportunità di successo in esso implicite, può consentire l'approdo a forme di legittimazione di una parte dello stesso mondo criminale (in principio, quella dotata di maggiori talenti). Evidentemente, molti possibili esiti si collocano tra questi due estremi, ed altrettanto evidentemente, identificare i soggetti che possono garantire l'attenta regia del secondo dei due casi ipotizzato, può essere difficile.

In linea di principio si potrebbe pensare che l'introduzione negli accordi per lo sviluppo che riguardano le aree di cui si sta parlando, dei protocolli di legalità, sia un semplice omaggio formale in risposta ad una sollecitazione dal centro. Ma, anche se potrà in alcuni casi essere confermata dagli eventi, l'ipotesi è indubbiamente riduttiva e ignora che anche le situazioni più compromesse sono spesso caratterizzate da elementi non trascurabili di contraddizione. Da un lato, anche dove persiste una situazione di sregolazione molto grave, non mancano soggetti che, magari confusamente, vorrebbero eliminarne gli aspetti più dannosi, tra cui quelli che giocano a sostegno della riproduzione criminale. Dall'altro, l'accordo per lo sviluppo è, in principio, una straordinaria novità sotto il profilo del modo di concepire il sistema istituzionale (formale ed informale) ed il suo corollario, il protocollo di legalità, può aspirare giustificatamente a canalizzare le aspettative di cambiamento presenti in loco. Le forze preposte al controllo sociale, d'altra parte, possono cogliere nell'accordo e nel protocollo un'occasione significativa per allacciare alleanze e migliorare la loro collocazione.

Ciò che semmai colpisce non positivamente, è che, al di là dei riferimenti di dovere alla politica antimafia, nei protocolli si faccia molto di rado o addirittura non si faccia riferimento a strumenti che pure sono disponibili. Sebbene, ad esempio, generalmente si propongano di combattere la penetrazione criminale nell'economia legale, i protocolli non coinvolgono molti dei soggetti che sono

chiamati ad operare con le autorità preposte al contrasto sul fronte sia dell'antiriciclaggio, sia della trasparenza del sistema delle imprese. Nei protocolli esaminati vi è un unico caso in cui si fa riferimento al registro delle imprese, di cui alla legge 310 del 1993, e quell'unico caso sembra spiegato dalla presenza tra i soggetti coinvolti, di un esponente della Camera di commercio locale.

Le stesse disposizioni della recente legislazione sugli appalti di opere e servizi pubblici, che introducono non trascurabili opportunità di cautelarsi da infiltrazioni criminali, non sono generalmente menzionate.

Un obiettivo che, invece, emerge in modo sufficientemente chiaro, è quello espresso dalle forze di polizia, di utilizzare il protocollo come strumento di pressione per ottenere vantaggi sotto il profilo della ripartizione del Fondo per la sicurezza.

Nel complesso, non vi sono perciò motivi forti per essere né pessimisti, né ottimisti. E la conclusione più ragionevole dovrebbe essere sull'opportunità di garantire un attento monitoraggio dell'esperienza che si sta avviando, almeno per le aree più compromesse dal punto di vista della loro storia criminale.

**8. ALLEGATO 1: ELENCO DEI COMPONENTI DEI DIVERSI FOCUS GROUP E DELLE SINGOLE INTERVISTE EFFETTUATE**

**Gioia Tauro**

|    |                                                       |                 |                        |               |
|----|-------------------------------------------------------|-----------------|------------------------|---------------|
| 1  | Prefettura di Reggio Calabria                         | Prefetto        | Carlo Ferrigno         | Focus Group 1 |
| 2  | Prefettura di Reggio Calabria                         | Vice Prefetto   | Luisa Latella          |               |
| 3  | Prefettura di Reggio Calabria                         | Funzionario     | Felice Irace           |               |
| 4  | Questura di Reggio Calabria                           | Vice Questore   | Gian Carlo Pozzo       |               |
| 5  | Comando Prov. Arma dei Carabinieri di Reggio Calabria | Capitano        | Mauro Gazzi            |               |
| 6  | Compagnia Guardia di Finanza di Reggio Calabria       | Capitano        | Antonello Urgeghe      |               |
| 7  | Capitaneria di Porto di Gioia Tauro                   | Comandante      | Giovanni Pettorino     |               |
| 8  | Autorità Portuale di Gioia Tauro                      | Collaboratore   | Francesco Sergi        | Focus Group 2 |
| 9  | Assindustria di Reggio Calabria                       | Direttore       | Michele Priolo         |               |
| 10 | CGIL di Gioia Tauro                                   | Segretario Gen. | Aldo Libri             |               |
| 11 | CISL di Reggio Calabria                               | Segretario Gen. | Domenico Serrano       |               |
| 12 | UIL di Reggio Calabria                                | Segretario Gen. | Benedetto Ajacovo      | Intervista    |
| 13 | Camera di Commercio di R.C.                           | Presidente      | Lucio Dattola          |               |
| 14 | Comune di Gioia Tauro                                 | Assessore       | Gabriella Ruggero      |               |
| 15 | Amministrazione Provinciale di R.C. - SVI.PRO.RE      | Presidente      | Cosimo Antonio Calabrò | Intervista    |

**Messina**

|    |                                                     |                                  |                    |               |
|----|-----------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------|---------------|
| 16 | Prefettura di Messina                               | Prefetto                         | Marino             | Focus Group 3 |
| 17 | Questura di Messina                                 | Questore                         | Zannini Quirini    |               |
| 18 | Comando Provinciale Arma dei Carabinieri di Messina | Comandante                       | Stefano Di Pace    |               |
| 19 | Compagnia Guardia di Finanza di Messina             | Ten. Colonn.                     | Gentile            |               |
| 20 | Vigili del Fuoco di Messina                         | Comandante                       | Tomasello          | Focus Group 4 |
| 21 | Assindustria di Messina                             | Presidente                       | Vincenzo d'Ambra   |               |
| 22 | Assindustria di Messina                             | Vice presidente                  |                    |               |
| 23 | Assindustria di Messina                             | Resp. Giovani ind.               | Egidio Sofri       |               |
| 24 | Assindustria di Messina                             | Direttore                        | Grasso             |               |
| 25 | Assindustria di Messina                             | Presidente del Gruppo Edile      | D'Andrea           |               |
| 26 | Società "Messina Sviluppo"                          | Cons. d'Amministrazione          | Siracusano         |               |
| 27 | CGIL di Messina                                     | Segretario provinciale           | Salvatore Giglio   |               |
| 28 | CISL di Messina                                     | Segretario provinciale           | Giuseppe De Leo    | Focus Group 5 |
| 29 | UIL di Messina                                      | Segretario provinciale           | Giuseppe Ioppolo   |               |
| 30 | Comune di Villafranca Tirrena                       | Sindaco                          | Domenico Battaglia |               |
|    |                                                     | Resp. Unico del Contratto d'area |                    |               |
| 31 | Provincia di Messina                                | Assessore Econ. Lavoro           | Giuseppe Venuto    | Focus Group 5 |
| 32 | Società "Messina Sviluppo"                          | Amministratore delegato          | Fabio Ratiglia     |               |

**Crotone**

|    |                                                     |                                                  |                      |               |
|----|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------|---------------|
| 33 | Prefettura di Crotone                               | Prefetto                                         | Giuliano Lalli       | Focus Group 6 |
| 34 | Prefettura di Crotone                               | Capo di Gabinetto                                | Enrico Gullotti      |               |
| 35 | Comando Provinciale Arma dei Carabinieri di Crotone | Comandante Provinciale                           | Luigi Di Marco       |               |
| 36 | Comando Provinciale Arma dei Carabinieri di Crotone | C/te. Rep. Operativo Crotone                     | Massimo Amadio       |               |
| 37 | Comando Provinciale Arma dei Carabinieri di Crotone | Addetto R. O. Nucleo Informativo Crotone         | Gianluca Sirsi       |               |
| 38 | Questura di Crotone                                 | Responsabile O.S. Digos                          | Alfonso Lupia        | Focus Group 7 |
| 39 | Guardia di Finanza di Crotone                       | Comandante Provinciale                           | Roberto Pulicani     |               |
| 40 | Società " Crotone Sviluppo"                         | Direttore Generale                               | Roberto De Angelis   |               |
| 41 | Società " Crotone Sviluppo"                         | Ufficio Contratto d'area                         | Maria Domenica Perri | Focus Group 8 |
| 42 | Assindustria di Crotone                             | Presidente                                       | Francesco Graziani   |               |
| 43 | Assindustria di Crotone                             | Direttore                                        | Daniela Reperti      |               |
| 44 | CGIL di Crotone                                     | Segretario Provinciale                           | Franco Mungasi       |               |
| 45 | CISL di Crotone                                     | Segretario Provinciale                           | Antonio Veneri       |               |
| 46 | UIL di Crotone                                      | Segretario Provinciale                           | Domenico Tomaino     | Interv.       |
| 47 | Provincia Crotone                                   | Presidente – Responsabile Unico Contratto d'area | Talarico             |               |

**Manfredonia**

|    |                                                    |                                         |                                   |                |
|----|----------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|----------------|
| 48 | Prefettura di Foggia                               | Prefetto                                | Concetta Gabriella Sorbilli Lasco | Focus Group 9  |
| 49 | Prefettura di Foggia                               | Capo di Gabinetto                       | Di Bari                           |                |
| 50 | Polizia di Stato di Foggia                         | Questore                                | Sergio Visola                     |                |
| 51 | Comando Provinciale Arma dei Carabinieri di Foggia | Comandante provinciale                  | Gaetano Guastafieri               |                |
| 52 | Guardia di Finanza di Foggia                       | Comandante provinciale                  | Romeo Camerlengo                  |                |
| 53 | CISL di Foggia                                     | Segretario Provinciale                  | Giulio Colecchia                  | Focus Group 10 |
| 54 | UIL di Foggia                                      | Segretario Provinciale                  | Sante Ruggiero                    |                |
| 55 | CISL di Foggia                                     | Segretario FLERICA                      | Nicola Ciociola                   |                |
| 56 | CISL di Manfredonia                                | RSA FLERICA                             | Nicola Iacoviello                 |                |
| 57 | CGIL di Foggia                                     | Segretario Provinciale                  | Franco Marcucci                   |                |
| 58 | CGIL di Manfredonia                                | Responsabile Dipartimento Legalità      | Salvatore Castrignano             |                |
| 59 | Assindustria di Foggia                             | Direttore                               | Di Foggia                         |                |
| 60 | Confartigianato di Foggia                          | Segretario Provinciale                  | Nicola Di Franza                  |                |
| 61 | Comune di Manfredonia                              | Sindaco – Resp. Unico del Contr. d'area | Paolo Campo                       |                |
| 62 | Comune di Mattinata                                | Sindaco                                 | Angelo Iannotta                   |                |
| 63 | Comune di Mattinata                                | Assessore                               | Giuseppe Prencipe                 |                |

**Interviste di carattere generale**

|    |                                                                                                                       |                 |            |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------|
| 64 | Direzione Nazionale Antimafia (Crotone)                                                                               | Emilio Ledonne  | Intervista |
| 65 | Direzione Nazionale Antimafia (Messina)                                                                               | Carmelo Petraia | Intervista |
| 66 | Direzione Nazionale Antimafia (Gioia Tauro)                                                                           | Vincenzo Macrì  | Intervista |
| 67 | Direzione Nazionale Antimafia (Manfredonia)                                                                           | Antonio Laudati | Intervista |
| 68 | Segr. del Capo della Polizia - Programma Operativo Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno                          | Roberto Mignosi | Intervista |
| 69 | Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione                                                      | Di Loreto       | Intervista |
| 70 | Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antimafia                                             | Tano Grasso     | Intervista |
| 71 | Vice Presidente Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre attività criminali simili | Nicki Vendola   | Intervista |

### L'indagine attraverso i questionari

| Area                  | Questionari inoltrati | Questionari raccolti |                      |                          |                      |                                   |
|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-----------------------------------|
|                       |                       | Totale               | Di cui Parti Sociali | Di cui Forze dell'Ordine | Di cui Amm.ni locali | Di cui Società di sviluppo ind.le |
| Crotone               | 10                    | 10                   | 4                    | 4                        | 1                    | 1                                 |
| Manfredonia           | 14                    | 13                   | 8                    | 3                        | 1                    | 1                                 |
| Gioia Tauro           | 13                    | 9                    | 5                    | 2                        | 2                    | 0                                 |
| Messina               | 12                    | 7                    | 4                    | 1                        | 2                    | 0                                 |
| Brindisi              | 9                     | 6                    | 3                    | 2                        | 0                    | 1                                 |
| Tornese Stabiese      | 12                    | 5                    | 4                    | 0                        | 1                    | 0                                 |
| Palermo               | 9                     | 5                    | 4                    | 0                        | 0                    | 1                                 |
| Agro Noverino Sarnese | 12                    | 5                    | 4                    | 0                        | 1                    | 0                                 |
| <b>TOTALE</b>         | <b>91</b>             | <b>60</b>            | <b>36</b>            | <b>12</b>                | <b>8</b>             | <b>4</b>                          |

---

## 9. ALLEGATO 2: QUESTIONARIO "A"

Il questionario "A" è stato somministrato ai responsabili delle parti sociali e degli enti locali e si articola nei seguenti sedici quesiti:

- 1) Attraverso quali modalità si manifesta la presenza della criminalità nel vostro contesto territoriale ?

Microcriminalità diffusa

Criminalità organizzata locale

Grande criminalità organizzata

- 2) La presenza della criminalità nel vostro territorio attraverso quali tipologie di attività si manifesta?

*(in caso di scelta multipla indicare con un punteggio la preferenza: 1 per indicare il più importante e .....13 il meno importante)*

Omicidi

Furti e Rapine

Danni a cose e persone

Gioco d'azzardo

Sfruttamento della prostituzione

Traffico di sostanze stupefacenti

Traffico di armi

Traffico dell'immigrazione irregolare

Smaltimento illegale di rifiuti tossici

Estorsione

Usura

Irregolarità negli Appalti

Infiltrazione nelle Imprese

- 3) In quale dei seguenti settori economici è avvertita una presenza "regolare" della criminalità organizzata nel vostro territorio ?

Edilizia

Commercio (al dettaglio)

Grande distribuzione

Alberghi, Ristoranti e Villaggi turistici

Attività artigianali

Attività manifatturiere

Attività agricole

- 4) Come definisce la situazione della legalità e della sicurezza all'interno del territorio del Contratto d'area (o del Patto territoriale) ?

Buona

Discreta

Sotto controllo

Preoccupante

Grave

- 5) Ritiene, sulla base dell'esperienza maturata, che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni per la legalità del territorio ?

Si

No

**In caso di risposta affermativa:**

Quali strumenti previsti all'interno del Protocollo di legalità hanno avuto un ruolo decisivo nel garantire le migliori condizioni di legalità nel territorio?

*(in caso di scelta multipla indicare con un punteggio la preferenza: 1 per indicare il più importante e .....10 il meno importante)*

Interventi tesi ad un miglioramento del controllo sul territorio

Intensificazione delle attività info-investigative

Controlli sulle imprese da parte delle Forze dell'Ordine e degli uffici provinciali del lavoro

Intensificazione dei controlli doganali e dei traffici marittimi

Potenziamento di uomini e mezzi delle Forze dell'Ordine

Maggiore coordinamento delle Forze dell'Ordine

Costituzione dello sportello unico per le imprese

Costituzione di numeri verdi per la denuncia di azioni delittuose (estorsione, usura, ecc.)

Realizzazione di Convenzioni per facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese

Costituzione dell'Osservatorio del Protocollo di legalità

**In caso di risposta negativa:**

Per quale motivo ritenete che gli interventi previsti nel Protocollo di legalità non siano risultati efficaci?

Scarsa incisività dello strumento del Protocollo di legalità

Mancata attuazione degli interventi previsti nel Protocollo

Scarsa precisazione degli interventi previsti

Mancata indicazione dei responsabili degli interventi previsti

Altro (specificare)

- 6) Con la sottoscrizione del Protocollo di legalità si è prodotto un diverso sistema di rapporti tra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali ?

Si                      No

**In caso di risposta affermativa:**

La maggiore cooperazione tra i diversi soggetti locali è riuscita ad arginare la penetrazione di forme di criminalità nel tessuto economico e a migliorare l'adesione alla legalità ?

Si                      No

- 7) E' stato costituito lo **sportello unico per le imprese per la semplificazione amministrativa** (in grado di ridurre sia il numero delle certificazioni richieste, sia i tempi del rilascio delle autorizzazioni amministrative) ?

Si              No              Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con che esito?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

- 8) Sono state attivate **linee telefoniche "privilegiate" o numeri verdi** per facilitare l'immediata segnalazione di azioni delittuose o di tentativi di estorsione?

Si              No              Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Da parte di chi ?

|            |                    |             |
|------------|--------------------|-------------|
| Prefettura | Carabinieri        | Altri ..... |
| Questura   | Guardia di Finanza |             |

Con quali risultati ?

Buono  
 Discreto  
 Sufficiente  
 Insufficiente  
 Scarso

- 9) All'interno del territorio interessato dal Contratto d'area (o del Patto territoriale)  
**operano associazioni anti-racket?**

Si                      No

In che anno sono state costituite?

|      |      |                |
|------|------|----------------|
| 2000 | 1997 | Prima del 1995 |
| 1999 | 1996 |                |
| 1998 | 1995 |                |

- 10) È stata svolta **attività promozionale** per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica della legalità delle popolazioni interessate in modo da innescare un processo culturale di accrescimento dei valori basati sul rispetto della legalità e sul senso delle Istituzioni?

Sì

No

Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con quali modalità ?

Convegni

Incontri

Spazi Pubblicitari

Verso quali interlocutori ?

Università

Scuole

Centri culturali

Organismi sindacali

Associazioni religiose

Organismi del terzo settore

Altri (.....)

- 11) Oltre ai soggetti firmatari quali **altri soggetti della società civile si sono mobilitati** sui temi dell'impegno per la legalità nel territorio interessato dal Contratto d'area (o del Patto territoriale) ?

Università

Scuole

Centri culturali

Organismi sindacali

Associazioni religiose

Organismi del terzo settore

Altri (.....)

- 12) Quale **giudizio** esprime sull'operato dell'Osservatorio costituitosi attraverso il Protocollo di legalità?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

- 13) Ritiene che la **costituzione dell'Osservatorio** abbia dato luogo a una maggiore cooperazione fra i soggetti interessati e ad un utile scambio di informazioni e dati proficuo per l'attuazione degli intenti del protocollo di legalità?

Si                      No

- 14) Come giudicate l'**attività di controllo** esercitata dalle Forze dell'Ordine e dagli uffici provinciali del lavoro sulle imprese operanti all'interno del territorio di riferimento del Contratto d'area (o del Patto territoriale) ?

Buona  
Discreta  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarsa

- 15) Quali sono a vostro avviso le **irregolarità** maggiormente presenti -nel vostro territorio- nella violazione delle norme a tutela della sicurezza del posto di lavoro e dei diritti del lavoratore dipendente ?

Mancata registrazione del lavoratore dipendente

Mancato pagamento dei contributi

Irregolarità nell'applicazione della legge 626 sulla sicurezza dei luoghi di lavoro

Altro (specificare) .....

16) Sono previsti all'interno dell'area interessata dal Contratto d'area (o dal Patto territoriale) degli interventi per **facilitare l'accesso delle imprese al credito**?

Sì

No

Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Indicare quali strumenti sono stati creati:

Convenzioni con istituti di credito

Costituzione d consorzi fidi

Altro .....

---

### 10. ALLEGATO 3: QUESTIONARIO "B"

Il questionario "A" è stato somministrato ai responsabili delle Prefetture e delle Forze dell'Ordine (Arma dei Carabinieri, Polizia e Guardia di Finanza) e si articola nei seguenti trentacinque quesiti:

- 1) Attraverso quali modalità si manifesta la presenza della criminalità nel vostro contesto territoriale ?

Microcriminalità diffusa

Criminalità organizzata locale

Grande criminalità organizzata

- 2) La presenza della criminalità nel vostro territorio attraverso quali tipologie di attività si manifesta?

*(in caso di scelta multipla indicare con un punteggio la preferenza: 1 per indicare il più importante e .....13 il meno importante)*

Omicidi

Furti e Rapine

Danni a cose e persone

Gioco d'azzardo

Sfruttamento della prostituzione

Traffico di sostanze stupefacenti

Traffico di armi

Traffico dell'immigrazione irregolare

Smaltimento illegale di rifiuti tossici

Estorsione

Usura

Irregolarità negli Appalti

Infiltrazione nelle Imprese

- 3) In quale dei seguenti settori economici è avvertita una presenza "regolare" della criminalità organizzata nel vostro territorio ?

Edilizia

Commercio (al dettaglio)

Grande distribuzione

Alberghi, Ristoranti e Villaggi turistici

Attività artigianali

Attività manifatturiere

Attività agricole

- 4) Come definisce la situazione della legalità e della sicurezza all'interno del territorio del Contratto d'area (o del Patto territoriale) ?

Buona

Discreta

Sotto controllo

Preoccupante

Grave

- 5) Ritiene, sulla base dell'esperienza maturata, che il Protocollo di legalità abbia individuato strumenti efficaci per consentire migliori condizioni per la legalità del territorio ?

Si

No

**In caso di risposta affermativa:**

Quali strumenti previsti all'interno del Protocollo di legalità hanno avuto un ruolo decisivo nel garantire le migliori condizioni di legalità nel territorio?.

(in caso di scelta multipla indicare con un punteggio la preferenza: 1 per indicare il più importante e .....10 il meno importante)

Interventi tesi ad un miglioramento del controllo sul territorio

Intensificazione delle attività info-investigative

Controlli sulle imprese da parte delle Forze dell'Ordine e degli uffici provinciali del lavoro

Intensificazione dei controlli doganali e dei traffici marittimi

Potenziamento di uomini e mezzi delle Forze dell'Ordine

Maggiore coordinamento delle Forze dell'Ordine

Costituzione dello sportello unico per le imprese

Costituzione di numeri verdi per la denuncia di azioni delittuose (estorsione, usura, ecc.)

Realizzazione di Convenzioni per facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese

Costituzione dell'Osservatorio del Protocollo di legalità

**In caso di risposta negativa:**

Per quale motivo ritenete che gli interventi previsti nel Protocollo di legalità non siano risultati efficaci?

Scarsa incisività dello strumento del Protocollo di legalità

Mancata attuazione degli interventi previsti nel Protocollo

Scarsa precisazione degli interventi previsti

Mancata indicazione dei responsabili degli interventi previsti

Altro (specificare)

- 6) Con la sottoscrizione del Protocollo di legalità si è prodotto un diverso sistema di rapporti tra autonomie locali, Forze dell'Ordine e parti sociali ?

Sì                      No

**In caso di risposta affermativa:**

La maggiore cooperazione tra i diversi soggetti locali è riuscita ad arginare la penetrazione di forme di criminalità nel tessuto economico e a migliorare l'adesione alla legalità ?

Sì                      No

- 7) E' stato costituito lo **sportello unico per le imprese per la semplificazione amministrativa** (in grado di ridurre sia il numero delle certificazioni richieste, sia i tempi del rilascio delle autorizzazioni amministrative) ?

Sì              No              Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con che esito?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

- 8) Sono state attivate **linee telefoniche "privilegiate" o numeri verdi** per facilitare l'immediata segnalazione di azioni delittuose o di tentativi di estorsione?

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Da parte di chi ?

Prefettura                      Carabinieri                      Altri .....

Questura                      Guardia di Finanza

Con quali risultati ?

Buono

Discreto

Sufficiente

Insufficiente

Scarso

- 9) All'interno del territorio interessato dal Contratto d'area (o del Patto territoriale) **operano associazioni anti-racket?**

Si                      No

In che anno sono state costituite?

|       |      |                |
|-------|------|----------------|
| 2000, | 1997 | Prima del 1995 |
| 1999  | 1996 |                |
| 1998  | 1995 |                |

- 10) È stata svolta **attività promozionale** per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica della legalità delle popolazioni interessate in modo da innescare un processo culturale di accrescimento dei valori basati sul rispetto della legalità e sul senso delle Istituzioni?

Sì                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con quali modalità ?

Convegni

Incontri

Spazi Pubblicitari

Verso quali interlocutori ?

Università

Associazioni religiose

Scuole

Organismi del terzo settore

Centri culturali

Altri (.....)

Organismi sindacali

- 11) Oltre ai soggetti firmatari quali **altri soggetti della società civile si sono mobilitati** sui temi dell'impegno per la legalità nel territorio interessato dal Contratto d'area (o del Patto territoriale) ?

Università

Associazioni religiose

Scuole

Organismi del terzo settore

Centri culturali

Altri (.....)

Organismi sindacali

12) Quale **giudizio** esprime sull'**operato dell'Osservatorio**?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

13) La costituzione dell'Osservatorio ha dato luogo a una **maggiore cooperazione fra i soggetti interessati e ad un utile scambio di informazioni e dati** proficuo per l'attuazione degli intenti del protocollo di legalità?

Si                      No

14) Quante volte si è riunito l'Osservatorio nel corso dell'ultimo anno ?

Mai  
1 riunione  
2 - 3 riunioni  
4 - 5 riunioni  
oltre le 5 riunioni

15) E' stata rispettata la frequenza definita nel protocollo?

Si                      No

16) Tutti i soggetti interessati hanno partecipato costantemente alle riunioni dell'Osservatorio?

Si                      No

17) Vi è stata qualche convocazione a richiesta di uno dei soggetti firmatari?

Si                      No

18) Sono stati redatti verbali delle riunioni dell'Osservatorio?

Si                      No

19) Quali **decisioni** ha assunto e quale **tipo di attività** ha svolto **l'Osservatorio istituito con il Protocollo di legalità**?

.....  
 .....  
 .....

20) All'interno del territorio del Contratto d'area (o del Patto territoriale) è stata attivata un'attività di sorveglianza degli stabilimenti industriali e dei cantieri di lavoro, attraverso l'impiego di apparati di radio-allarme o altre apparecchiature collegate con le sale operative delle Forze dell'Ordine ?

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con quale esito ?

Buono  
 Discreto  
 Sufficiente  
 Insufficiente  
 Scarso

**In caso di risposta negativa:**

Quali sono stati i motivi che hanno condotto ad una mancata attività di sorveglianza prevista dal Protocollo di legalità ?

Tempi ristretti tra la firma del Protocollo e l'attuazione dei suoi contenuti  
 Problemi organizzativi  
 Altro (da specificare) .....

- 21) E' stata effettuata **una verifica sulle imprese, in particolare quelle di nuova costituzione**, onde evitare potenziali infiltrazioni da parte di organizzazioni malavitose?

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Quante imprese sono state controllate nel corso dell'ultimo anno ?

1 - 10

11 - 25

26 - 50

oltre 50

Che esito hanno avuto questi controlli ?

Buono

Discreto

Sufficiente

Insufficiente

Scarso

- 22) Vi è stata una **intensificazione delle attività info-investigative sugli investimenti e sull'intero ciclo lavorativo degli appalti** al fine di contrastare infiltrazioni e condizionamenti nonché riciclaggio di denaro illecito?

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con che esito?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

- 23) Ritiene che nel contesto territoriale interessato dal Contratto d'area (o dal Patto territoriale) siano applicate coerentemente le normative previste dalla direttiva della **Legge " Merloni" ?**

Si                      No

**In caso di risposta affermativa:**

Con che esito?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

- 24) Ritiene che nel contesto territoriale interessato dal Contratto d'area (o dal Patto territoriale) siano applicate coerentemente le normative previste dalla **Legge 310/93** (Obbligo della comunicazione delle variazioni societarie) ?

Si

No

**In caso di risposta affermativa:**

Con quale esito?

Buono

Discreto

Sufficiente

Insufficiente

Scarso

- 25) E' stato assicurato il rispetto delle norme di legge e dei regolamenti vigenti **verificando che il conseguimento dei benefici economici richiesti da parte dei soggetti interessati al Contratto d'area sia avvenuto con l'osservanza delle procedure previste** in modo che le risorse finanziarie disponibili siano state erogate effettivamente in favore degli aventi diritto ?

Si

No

Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con che esito?

Buono

Discreto

Sufficiente

Insufficiente

Scarso

- 26) Vi è stata una intensificazione delle attività doganali e di **controllo dei traffici marittimi** per assicurare il regolare svolgimento delle operazioni marittime ?

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con che esito?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

- 27) Vi è stato un **potenziamento di uomini e mezzi** delle strutture delle Forze dell'Ordine?

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Come giudicate il potenziamento degli organici?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

- 28) Le Forze dell'Ordine hanno operato **con un più efficace coordinamento** (tra Carabinieri-Polizia-Guardia di Finanza-Capitaneria di Porto) anche con il concorso delle Amministrazioni locali (Polizia Municipale), teso a conseguire il **migliore assetto logistico delle Forze dell'Ordine** ?

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

29) Vi è stato un **potenziamento di uomini e mezzi delle strutture della direzione provinciale del lavoro?**

Sì                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Come giudicate il potenziamento degli organici?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

30) Sono stati effettuati dei **controlli sulle imprese** operanti all'interno del territorio di riferimento del Contratto d'area (o del Patto territoriale) **da parte della Direzione provinciale del lavoro?**

Sì                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Quante imprese sono state controllate nel corso dell'ultimo anno?

1 - 10  
11 - 25  
26 - 50  
oltre 50

Che esito hanno avuto questi controlli ?

Buono  
Discreto  
Sufficiente  
Insufficiente  
Scarso

Quale tipologia di irregolarità sono state riscontrate ?

Mancata registrazione del lavoratore dipendente

Mancato pagamento dei contributi

Irregolarità nell'applicazione della legge 626 sulla sicurezza dei luoghi di lavoro

Altro .....

31) E' stata costituita per il miglior controllo del mercato del lavoro un'apposita task-force fra le diverse Forze dell'Ordine ?

Sì

No

Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Con che esito ?

Buono

Discreto

Sufficiente

Insufficiente

Scarso

32) Sono stati previsti degli interventi per **facilitare l'accesso delle imprese al credito?**

Sì

No

Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Indicare quali strumenti sono stati creati:

Convenzioni con istituti di credito

Costituzione d consorzi fidi

Altro .....

- 33) E' stato costituito un **elenco delle istituzioni finanziarie** coinvolte nel garantire l'accesso al credito delle imprese?

Si                      No

**In caso di risposta affermativa:**

Tra queste istituzioni vi sono società finanziarie?

Si                      No

E' stato verificato se risultano iscritte nell'elenco dell'Ufficio Italiano dei Cambi ?

Si                      No

- 34) Successivamente alla stipula del Protocollo vi è stata **un'estensione ad altri sottoscrittori?**

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

**In caso di risposta affermativa:**

Verso quali soggetti?

.....

- 35) Successivamente alla sottoscrizione del protocollo vi sono state **integrazioni con ulteriori iniziative finanziabili con fondi messi a disposizione dal " Progetto Sicurezza per lo Sviluppo"?**

Si                      No                      Intervento non previsto nel protocollo di legalità

---

**11. ALLEGATO 4: SCHEDE SINTETICHE DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ  
PRESENTI NELL'AMBITO DEI CONTRATTI D'AREA (12) E DEI PATTI  
TERRITORIALI (3) IN ESAME**

**Protocollo di legalità**  
**Contratto d'area di Manfredonia.**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ capillare controllo del territorio;
- ✓ potenziamento di uomini e mezzi delle strutture delle forze di polizia e della Direzione Provinciale del Lavoro;
- ✓ istituzione di linee telefoniche "privilegiate";
- ✓ intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti;
- ✓ intensificazione dell'attività doganale per il controllo dei traffici marittimi;
- ✓ forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro, di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro;
- ✓ attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica delle popolazioni interessate;
- ✓ individuazione di strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese.

**Articolo 2**

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Foggia composto dai rappresentanti di:

- ✓ Regione Puglia;
- ✓ Amministrazione Provinciale;
- ✓ Associazioni Imprenditoriali;
- ✓ Organizzazioni Sindacali;
- ✓ Comuni interessati;
- ✓ Manfredonia Sviluppo;
- ✓ Enisud;
- ✓ GEPI.

**Articolo 3**

Il Protocollo avrà efficacia fino a quando l'Osservatorio lo riterrà necessario.

**Articolo 4**

Il Protocollo potrà essere esteso ad altri comuni nonché organizzazioni rappresentative.

**Foggia, 10 settembre 1997**

**Protocollo di legalità**  
**Contratto d'area di Crotone**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ sorveglianza degli stabilimenti industriali e dei cantieri di lavoro mediante l'impiego di apparati di radio-allarme;
- ✓ istituzione di un numero verde;
- ✓ intensificazione dell'attività di controllo sull'osservanza della normativa posta a tutela dei lavoratori, con particolare riferimento agli aspetti dell'avviamento al lavoro;
- ✓ verifica sulle aziende, in particolare di nuova costituzione;
- ✓ intensificazione dell'attività doganale per il controllo dei traffici marittimi.

**Articolo 2**

Al fine di consentire lo scambio costante di informazioni e la raccolta di dati, che assumano comunque interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal prefetto di Crotone di cui sono componenti:

- ✓ il Questore;
- ✓ il Comandante Provinciale CC;
- ✓ il Comandante del Gruppo G.d.F.;
- ✓ i rappresentanti delle organizzazioni sindacali;
- ✓ i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali.

Il predetto Osservatorio si riunirà con cadenza almeno mensile.

**Articolo 3**

Il presente accordo potrà essere integrato con ulteriori iniziative finanziabili con i fondi messi a disposizione dal "Progetto Sicurezza per lo Sviluppo".

**Crotone, 19 dicembre 1997.**

**Protocollo di legalità**  
**Contratto d'area di Ottana**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ sorveglianza degli stabilimenti industriali e dei cantieri di lavoro mediante impiego di apparati di radio-allarme;
- ✓ istituzione di un numero verde;
- ✓ intensificazione dell'attività di controllo sull'osservanza della normativa posta a tutela dei lavoratori, con particolare riferimento agli aspetti dell'avviamento al lavoro;
- ✓ verifica sulle aziende, in particolare di nuova costituzione.

**Articolo 2**

Al fine di consentire lo scambio costante di informazioni e la raccolta di dati, che assumano comunque interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Nuoro di cui sono componenti:

- ✓ il Questore;
- ✓ il Comandante Provinciale CC;
- ✓ il Comandante del Gruppo G.d.F.;
- ✓ i rappresentanti delle organizzazioni sindacali;
- ✓ i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali;
- ✓ il Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Nuoro in rappresentanza delle Amministrazioni Locali.

Il predetto Osservatorio si riunirà con cadenza trimestrale ed eventualmente su richiesta di uno dei componenti.

**Articolo 3**

Il presente accordo potrà essere integrato con ulteriori iniziative finanziabili con i fondi messi a disposizione dal "Progetto Sicurezza per lo Sviluppo".

**Nuoro, 2 aprile 1998.**

**Protocollo di legalità**  
**Contratto d'area del Sulcis Iglesiente.**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ Predisposizione di una centrale di controllo per la sorveglianza degli stabilimenti industriali e dei cantieri di lavoro;
- ✓ verifica sulle aziende, in particolare di nuova costituzione;
- ✓ operatività di un numero verde;
- ✓ intensificazione dell'attività di controllo sull'osservanza della normativa posta a tutela dei lavoratori, con particolare riferimento agli aspetti dell'avviamento al lavoro, nonché dell'igiene e della sicurezza dei luoghi di lavoro.

**Articolo 2**

Al fine di consentire lo scambio costante di informazioni e la raccolta di dati, che assumano comunque interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal prefetto di Cagliari di cui sono componenti:

- ✓ il Questore;
- ✓ il Comandante Provinciale CC;
- ✓ il Comandante del Gruppo G.d.F.;
- ✓ i rappresentanti delle organizzazioni sindacali;
- ✓ i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali;
- ✓ i rappresentanti delle Comunità Montane n.19 e n.22
- ✓ il Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Cagliari.

Il predetto Osservatorio si riunirà con cadenza trimestrale ed eventualmente su richiesta di uno dei componenti

**Articolo 3**

Il presente accordo potrebbe trovare soluzioni finanziarie per l'aggiornamento tecnologico del sistema di sicurezza pubblica nell'ambito della programmazione relativa all'utilizzo dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006, qualora approvata dai competenti Organismi dell' UE.

**Cagliari, 24 novembre 1998.**

| <b>Protocollo di legalità</b><br><b>Contratto d'area di Sassari-Alghero-Porto Torres</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>Articolo 1</b><br><br><b>Interventi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ istituzione di un numero verde;</li> <li>✓ sorveglianza degli stabilimenti industriali e dei cantieri di lavoro mediante l'impiego di apparati di radio-allarme;</li> <li>✓ intensificazione dell'attività di controllo sull'osservanza della normativa posta a tutela dei lavoratori, con particolare riferimento agli aspetti dell'avviamento al lavoro, nonché dell'igiene e della sicurezza dei luoghi di lavoro;</li> <li>✓ verifica sulle aziende, in particolare di nuova costituzione.</li> </ul>                                                                                                                   |  |
| <b>Articolo 2</b><br><br><p>Al fine di consentire lo scambio costante di informazioni e la raccolta di dati, che assumano comunque interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Cagliari di cui sono componenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ il Questore;</li> <li>✓ il Comandante Provinciale CC;</li> <li>✓ il Comandante del Gruppo G.d.F.;</li> <li>✓ i rappresentanti delle organizzazioni sindacali;</li> <li>✓ i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali.</li> </ul> <p>Agli incontri parteciperanno anche i sindaci delle aree eventualmente interessate al fenomeno.</p> |  |
| <b>Articolo 3</b><br><br><p>Il presente accordo- che non potrà comportare oneri economici per l'Amministrazione dello Stato- potrà essere integrato con ulteriori iniziative proposte tese a garantire il rispetto della legalità nei suoi molteplici aspetti.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
| <b>Sassari, 4 maggio 1998.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |

**Protocollo di legalità**  
**Contratto d'area di Messina**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ attuazione, nell'ambito del piano di controllo coordinato del territorio, di servizi di vigilanza generica radiocollegata;
- ✓ intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e degli appalti;
- ✓ istituzione di linee telefoniche privilegiate.

**Articolo 2**

Tutte le parti si obbligano a:

- ✓ svolgere attività promozionale in modo da innescare nella società un processo culturale di accrescimento dei valori basati sul rispetto della legalità e delle istituzioni;
- ✓ ad assicurare il rispetto delle norme di legge e dei regolamenti vigenti;
- ✓ ad attivarsi per individuare strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese allo scopo di prevenire fenomeni di usura;
- ✓ ad attivarsi a stimolare ogni forma di collaborazione con le Forze dell'Ordine per prevenire fenomeni collegati alle estorsioni.

**Articolo 3**

Al fine di consentire lo scambio costante di informazioni e la raccolta di dati, che assumano comunque interesse per prevenire penetrazioni malavitose nelle iniziative imprenditoriali viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Messina di cui sono componenti:

- ✓ il Questore;
- ✓ il Comandante Provinciale CC;
- ✓ il Comandante del Gruppo G.d.F.;
- ✓ i Sindaci dei comuni interessati;
- ✓ i rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali;
- ✓ i rappresentanti delle Associazioni Imprenditoriali;
- ✓ i rappresentanti delle Associazioni antiracket;
- ✓ il Direttore dell'ispettorato e dell'Ufficio Provinciale del Lavoro.

L'Osservatorio si riunirà con cadenza mensile.

**Articolo 4**

Il presente accordo potrà essere integrato con ulteriori iniziative finanziabili con i fondi messi a disposizione dal "Progetto Sicurezza per lo Sviluppo".

**Messina, 1 ottobre 1998.**

**Protocollo di legalità**  
**Contratto d'area di Torrese Stabiese**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ capillare controllo del territorio, nel quale dovrà essere effettuata una mirata sorveglianza dei cantieri di lavoro e degli opifici industriali, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici;
- ✓ istituzione di linee telefoniche " privilegiate";
- ✓ intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti;
- ✓ forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro, di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro;
- ✓ il migliore assetto logistico delle forze di polizia;
- ✓ promozione di sportelli per la rapida risoluzione di tutte le pratiche inerenti il processo di reindustrializzazione;
- ✓ individuazione di strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese.

**Articolo 2**

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Napoli composto dai rappresentanti di:

- ✓ Regione Campania;
- ✓ Amministrazione Provinciale;
- ✓ Comuni interessati;
- ✓ Associazioni Imprenditoriali;
- ✓ Organizzazioni Sindacali;
- ✓ La TESS S.p.A.;
- ✓ La SPI S.p.A. .

**Articolo 3**

Il protocollo avrà efficacia fino al completamento delle iniziative programmate.

**Articolo 4**

Il protocollo potrà essere esteso ad altri Comuni e ad altre organizzazioni rappresentative in relazione ai diversi momenti dell'attuazione delle iniziative previste.

**Napoli, 9 luglio 1997**

**Protocollo di legalità**  
**Contratto d'area del Molise Interno**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ capillare controllo del territorio, nel contesto del quale dovrà essere effettuata una mirata sorveglianza dei cantieri e degli opifici industriali anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici;
- ✓ potenziamento di uomini e mezzi delle strutture delle forze di polizia;
- ✓ istituzione di linee telefoniche " privilegiate";
- ✓ intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti;
- ✓ forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro, di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro da esercitarsi, periodicamente, dall'apposita task-force costituita presso la Prefettura di Campobasso;
- ✓ attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica delle popolazioni interessate;
- ✓ individuazione di strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese.

**Articolo 2**

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Campobasso, composto da:

- ✓ Presidente della Giunta regionale del Molise o suo delegato;
- ✓ Prefetto di Isernia o suo delegato;
- ✓ Presidente della Provincia di Isernia o suo delegato;
- ✓ Presidente del Nucleo Industriale di Campobasso-Bojano o suo delegato;
- ✓ Presidente del Nucleo Industriale Isernia-Venafro o suo delegato;
- ✓ Presidente dell'Associazione Industriali del Molise o suo delegato;
- ✓ Segretari Generali Regionali di CGIL, CISL e UIL o suo delegato;
- ✓ Presidente dell' ANCI-Sezione Molise o suo delegato;
- ✓ Responsabile dello Sportello Unico istituito fra i Comuni aderenti al Contratto d'area.

**Articolo 3**

Il Protocollo d'Intesa avrà efficacia fino a quando l'Osservatorio lo riterrà necessario.

**Articolo 4**

Il Protocollo potrà essere sottoscritto, anche in epoca successiva da Enti, Associazioni che , condividendone il contenuto, ritengono di contribuire al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

**Campobasso, 16 novembre 1998.**

| <b>Protocollo di legalità</b><br><b>Contratto d'area di Potenza</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>Articolo 1</b><br><br><b>Interventi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Capillare controllo del territorio, nel contesto del quale dovrà essere effettuata una mirata sorveglianza dei cantieri e degli opifici industriali anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici;</li> <li>✓ potenziamento di uomini e mezzi delle strutture delle forze di polizia;</li> <li>✓ istituzione di linee telefoniche " privilegiate" ;</li> <li>✓ intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti;</li> <li>✓ forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro, di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro ;</li> <li>✓ attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica delle popolazioni interessate;</li> <li>✓ individuazione di strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese.</li> </ul> |  |
| <b>Articolo 2</b><br><br>Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Campobasso, composto dai rappresentanti: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ della Regione Basilicata;</li> <li>✓ dell'Amministrazione Provinciale;</li> <li>✓ dei Comuni interessati;</li> <li>✓ delle Associazioni imprenditoriali</li> <li>✓ delle Organizzazioni sindacali;</li> <li>✓ del Consorzio A.S.I.;</li> <li>✓ degli Uffici ed Amministrazioni rispettivamente competenti per le problematiche in oggetto di discussione.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
| <b>Articolo 3</b><br><br>Il Protocollo d'Intesa avrà efficacia fino a quando l'Osservatorio lo riterrà necessario.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |
| <b>Articolo 4</b><br><br>Il Protocollo potrà essere esteso ad altri Comuni della provincia ed organizzazioni rappresentative in relazione ai diversi momenti dell'attuazione delle iniziative industriali.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |
| <b>Potenza, 10 giugno 1999</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |  |

**Protocollo di legalità  
Contratto d'area di Gela**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ attuazione, nell'ambito del piano coordinato di controllo del territorio di servizi di vigilanza generica radiocollegata;
- ✓ istituzione di linee telefoniche " privilegiate";
- ✓ intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti;
- ✓ forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro, di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro;
- ✓ intensificazione dell'attività doganale e della polizia di frontiera;

**Articolo 2**

Tutte le parti si obbligano:

- ✓ a svolgere attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione dei soggetti interessati e dei cittadini in genere in modo da innescare nella società un processo culturale di accrescimento dei valori basati sul rispetto della legalità;
- ✓ ad assicurare il rispetto delle norme e delle leggi vigenti;
- ✓ ad individuare strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese.

**Articolo 3**

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Caltanissetta, composto dai rappresentanti di:

- ✓ La Regione Siciliana;
- ✓ L'Amministrazione Provinciale di Caltanissetta;
- ✓ Le Amministrazioni Comunali di Butera, Gela, Mazzarino e Niscemi;
- ✓ Le Organizzazioni Sindacali;
- ✓ Le Associazioni Imprenditoriali;
- ✓ La Gela Sviluppo S.c.p.A.;
- ✓ L' Enisud S.p.A. .

**Articolo 4**

Il Protocollo potrà essere esteso ad altri Comuni della provincia ed organizzazioni rappresentative in relazione ai diversi momenti dell'attuazione delle iniziative industriali.

**Caltanissetta, 18 maggio 1998.**

**Protocollo di legalità**  
**Contratto d'area di Gioia Tauro**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ impegno della Prefettura teso a sviluppare sulle aziende rientranti nel Patto un incisivo ed intenso controllo sulle attività d'impresa;
- ✓ intenso controllo del territorio ed attività preventive per la sorveglianza dei cantieri di lavori e degli opifici industriali;
- ✓ potenziamento dei mezzi delle strutture in dotazione alle Forze dell'Ordine;
- ✓ controllo dell'intero ciclo lavorativo degli appalti allo scopo di contrastare eventuali infiltrazioni criminose nonché per il rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro, di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro;
- ✓ attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione dei soggetti interessati e dei cittadini in genere;
- ✓ individuazione di strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese.

**Articolo 2**

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Reggio Calabria, composto da:

- ✓ il Presidente del Soggetto Responsabile del Contratto d'area;
- ✓ dall'Amministrazione Provinciale;
- ✓ dai Comuni interessati;
- ✓ dalle Associazioni dei datori di lavoro;
- ✓ da un rappresentante dell'Ispettorato Provinciale del Lavoro;
- ✓ dai rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali dei lavoratori CGIL, CISL, UIL, UGL.

**Articolo 3**

Il Protocollo potrà essere esteso ad altri Comuni della provincia ed organizzazioni rappresentative in relazione ai diversi momenti dell'attuazione delle iniziative industriali.

**Articolo 4**

Il Protocollo avrà efficacia fino a quando l'Osservatorio lo riterrà necessario.

**Reggio Calabria, 23 ottobre 1998.**

**Il Contratto di Sicurezza**  
**Contratto d'area di Agrigento**

**Articolo 1**

**I Sindaci si impegnano a:**

- ✓ presentare periodicamente alla Prefettura il consuntivo delle iniziative attuate nonché il programma di quelle da attuare;
- ✓ ad informare la Prefettura dell'avvio di piani commerciali e per l'insediamento di attività produttive;
- ✓ a riaffermare ed a rafforzare la disponibilità del Corpo di Polizia Municipale a collaborare con la Forze dell'Ordine nei servizi da svolgere per il controllo del territorio;
- ✓ a fornire alla Prefettura tutte le informazioni amministrative in ordine alle vicende autorizzative e transitive degli esercizi pubblici e degli esercizi commerciali
- ✓ ad istituire linee telefoniche per la segnalazione anonima di atti di intimidazione indirizzati contro le attività produttive ed imprenditoriali.

**Articolo 2**

**Il Prefetto si impegna:**

- ✓ a garantire la partecipazione dei Sindaci alle sedute del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica in occasione delle quali vengano trattate questioni relative all'ordine e la sicurezza nei comuni interessati dall'intesa, ciò al fine di uno scambio di informazioni, valutazioni e indicazioni sulle situazioni più critiche del territorio;
- ✓ a concordare periodicamente coi Sindaci il concorso della Polizia Municipale nell'attività coordinata di controllo del territorio esercitata dalle Forze dell'Ordine;
- ✓ a concordare coi Sindaci strategie di intervento mirate a fronteggiare il lavoro nero;
- ✓ a promuovere, d'intesa coi sindaci, incontri periodici con i presidenti dei Consiglio Comunali ed i Capigruppo Consiliari per uno scambio di informazioni e valutazioni sulla situazione dell'ordine pubblico;
- ✓ a concordare iniziative di formazione comune delle Forze dell'Ordine e della Polizia Municipale in tema di governo della sicurezza;
- ✓ a realizzare di concerto con le Amministrazioni Comunali iniziative pubbliche mirate a diffondere nella realtà locale la cultura della legalità.

**Articolo 3**

La durata della sperimentazione del presente protocollo è fissata in due anni.

**Agrigento, 12 dicembre 1998.**

**Protocollo di legalità.**  
**Patto territoriale di Brindisi**

**Articolo 1**

**Interventi**

- ✓ capillare controllo del territorio, nel contesto del quale dovrà essere effettuata una mirata sorveglianza dei cantieri e degli opifici industriali anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici;
- ✓ ricorso a forme di vigilanza privata da parte delle imprese;
- ✓ istituzione di linee telefoniche " privilegiate";
- ✓ intensificazione dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e dell'intero ciclo lavorativo degli appalti;
- ✓ forte impulso all'attività di controllo sul rispetto delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza del lavoro, di tutela del lavoratore e di accordi sindacali sulla gestione del mercato del lavoro;
- ✓ attività promozionale per il coinvolgimento e la sensibilizzazione alla problematica delle popolazioni interessate;
- ✓ individuazione di strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese.

**Articolo 2**

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio", presieduto dal Prefetto di Reggio Calabria, composto dai rappresentanti:

- ✓ dell'Amministrazione Provinciale;
- ✓ del Comune di Brindisi;
- ✓ delle Associazioni imprenditoriali;
- ✓ delle Organizzazioni sindacali.

**Brindisi, 9 febbraio 1998**

**Protocollo sulla pubblica sicurezza e la legalità.**  
**Patto territoriale per l'occupazione AGRO NOCERINO SARNESE**

**Articolo 1**

Il Protocollo d'Intesa ha per oggetto la definizione di interventi in materia di ordine e sicurezza sul territorio da realizzarsi nel contesto di un più efficace coordinamento delle attività.

**Articolo 2**

Al fine di sovrintendere alla puntuale attuazione del Protocollo d'Intesa viene costituito un "Osservatorio del Patto dell'Agro Nocerino Sarnese", presieduto dal Prefetto di Salerno, composto dai rappresentanti di:

- ✓ Regione Campania;
- ✓ Provincia di Salerno;
- ✓ Direzione Distrettuale Antimafia di Salerno;
- ✓ Procura di Nocera Inferiore;
- ✓ Direzione Provinciale del Lavoro;
- ✓ Associazioni Imprenditoriali;
- ✓ Organizzazioni Sindacali;
- ✓ Comuni del Patto;
- ✓ Patto territoriale dell' Agro S.p.A.

L'Osservatorio viene convocato dal prefetto in via ordinaria ogni tre mesi per verificare il grado di attuazione del Protocollo e può essere convocato in via straordinaria ogni qualvolta ciò si ritenga opportuno.

**Articolo 3**

**Intensificazione dell'attività investigativa.**

- ✓ capillare controllo coordinato del territorio nel contesto del quale verrà effettuata una mirata sorveglianza dei cantieri di lavoro e degli opifici industriali;
- ✓ promozione, da parte del Prefetto, di ogni utile iniziativa per consentire la segnalazione di eventuali tentativi di estorsione o di intimidazione, nonché di eventuali fenomeni di usura ai danni di imprese;
- ✓ ispessimento dell'attività info-investigativa nel settore degli investimenti e degli appalti.

**Articolo 4**

**Attività di Controllo sul mercato del lavoro.**

- ✓ Forte impulso all'attività di controllo ispettivo sull'osservanza delle norme in materia di avviamento al lavoro, di igiene e sicurezza sul lavoro, di tutela del lavoratore e dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro;
- ✓ l'Osservatorio, in stretto contatto con la Direzione Provinciale del Lavoro vigilerà per garantire il rispetto delle norme;
- ✓ l'Osservatorio promuoverà ogni possibile iniziativa tesa ad affrettare la definizione del contenzioso giudiziario in materia di lavoro;
- ✓ Ogni impresa aderente al Patto informerà la " Patto territoriale dell' Agro S.p.A." e l'Osservatorio sulle eventuali variazioni del piano relativo agli interventi da realizzare, alla metodologia di affidamento dei lavori, alle aziende che li eseguiranno, al numero dei lavoratori da occupare, alle loro qualifiche e al criterio di assunzione.
- ✓ I soggetti che saranno ammessi a finanziamento sono tenuti ad osservare il Protocollo

- ✓ La S.p.A. "Patto territoriale dell'Agro", sentito l'Osservatorio, per reiterate ed accertate violazioni delle norme di legge e del seguente protocollo assumerà a carico degli operatori economici i necessari provvedimenti sino alla revoca del finanziamento, delle concessioni di cui sono titolari ed alla revoca dell'appalto.

#### Articolo 5

##### **Lotta ai reati ambientali.**

Il Prefetto promuoverà l'iniziativa dell'istituzione di un numero verde di pronto intervento ambientale per consentire l'immediata segnalazione di atti che possano configurare reati ambientali.

#### Articolo 6

##### **Lotta all'usura**

- In aggiunta all'iniziativa dell'attuazione del numero verde il Prefetto solleciterà i responsabili delle Forze dell'Ordine ad attivare opportuni canali informativi con la Sezione Fallimentare del tribunale e con le Associazioni antiracket e antiusura;
- I firmatari si impegnano ad individuare strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito alle imprese

#### Articolo 7

Destinazione dei beni confiscati a fini istituzionali, sociali o di interesse pubblico.

#### Articolo 8

##### **Attività di controllo e sensibilizzazione dei Comuni.**

I Comuni aderenti al Patto si impegnano a:

- ✓ potenziare gli Organi di Polizia Municipale per supportare l'attività info-investigativa delle Forze di Polizia;
- ✓ promuovere ogni iniziativa per meglio strutturare sul territorio i servizi di Polizia Municipale;
- ✓ riservare annualmente un'aliquota del dieci per cento degli alloggi che verranno realizzati nell'ambito degli interventi di edilizia residenziale pubblica agli appartenenti alle Forze dell'Ordine;
- agevolare interventi pubblici per la realizzazione di presidi e caserme delle Forze di Polizia;
- ✓ attivare, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, progetti didattici e culturali per l'educazione alla legalità;
- ✓ progettare politiche per le pari opportunità uomo-donna al fine di offrire un supporto per la valorizzazione delle individualità femminili;
- ✓ promuovere iniziative e progetti in favore dei minori al fine di migliorare la condizione giovanile.

#### Articolo 9

##### **Impegni delle Parti Sociali e degli Imprenditori.**

- garantire la trasparenza nella gestione delle assunzioni di manodopera
- denunciare ogni pressione o tentativo di infiltrazioni criminali.

#### Articolo 10

Il Protocollo avrà efficacia fino al completamento delle iniziative programmate secondo la valutazione che sarà rimessa all'Osservatorio.

**Salerno, 22 luglio 1997**

**Protocollo "Sicurezza e Legalità".****Patto territoriale di Palermo****Articolo 1**

Il "**Gruppo Ispettivo**" (composto dai rappresentanti delle Forze dell'Ordine ha il compito di svolgere accertamenti sull'attività delle imprese operanti nella provincia di Palermo) procederà:

- ✓ ad effettuare accertamenti preventivi sulle imprese ammesse al finanziamento e su tutte le imprese che successivamente saranno direttamente o indirettamente interessate;
- ✓ -a rappresentare alla prefettura eventuali esigenze di un migliore rafforzamento del controllo nelle zone a più alto rischio;
- ✓ -ad attivare collegamenti con la Sezione Fallimentare del Tribunale e con le Associazioni antiracket e antiusura.

**Articolo 2**

Gli accertamenti dovranno essere svolti secondo modalità che non comportino ritardi nelle procedure per l'erogazione dei finanziamenti già stanziati.

**Articolo 3**

Il "Gruppo" informerà periodicamente la Società "Patto di Palermo S.p.A." ed i sottoscrittori del protocollo sull'attività svolta.

**Articolo 4**

La Società "Patto di Palermo S.p.A." in stretto contatto con l'Ispettorato del lavoro, vigilerà per garantire il rispetto delle norme in materia di avviamento, di igiene e sicurezza sul lavoro, di tutela del lavoratore e degli accordi sindacali.

L'Ispettorato informerà periodicamente i sottoscrittori del protocollo sull'attività svolta.

**Articolo 5**

La Società "**Patto di Palermo S.p.A.**" si attiverà per:

- ✓ l'individuazione di tutti gli strumenti di garanzia volti a facilitare l'accesso al credito delle imprese
- ✓ l'istituzione delle "Sportello Unico" per lo snellimento e la definizione delle procedure connesse ai finanziamenti da erogare.

**Articolo 6**

Ogni impresa aderente al "Patto" informerà la Società "Patto di Palermo S.p.A." sulle eventuali variazioni del piano relativo agli interventi da realizzare, alla metodologia di affidamento dei lavori, alle aziende che li eseguiranno, al numero dei lavoratori da occupare, alle loro qualifiche e al criterio di assunzione

**Articolo 7**

Presso la Prefettura potrà essere attivata, su richiesta, un'apposita linea telefonica per la segnalazione di abusi o illegalità.

**Articolo 8**

I soggetti che saranno ammessi a finanziamento sono tenuti ad osservare il Protocollo

Gli operatori economici che non dovessero rispettare le disposizioni saranno segnalati al Ministero del Bilancio.

**Articolo 9**

**Il Comune e la Provincia regionale di Palermo s'impegnano:**

- ✓ a verificare il regolare svolgimento delle attività nei settori più esposti ( cave, movimento terra, raccolta dei rifiuti urbani, smaltimento dei rifiuti tossici) ciò anche al fine di acquisire dati conoscitivi sulle ditte che eseguono i lavori, sulle modalità di stoccaggio, di distruzione o di conferimento dei rifiuti.

**Articolo 10**

**Le Parti Sociali e gli Imprenditori si impegnano a:**

- ✓ garantire la trasparenza nella gestione delle assunzioni di manodopera;
- ✓ denunciare ogni pressione o tentativo di infiltrazioni criminali.

**Articolo 11**

Il Comune e la Provincia Regionale di Palermo s'impegnano a promuovere occasioni di confronto sui temi della legalità e della sicurezza

**Articolo 12**

I soggetti che successivamente aderiranno al " Patto" sono tenuti a sottoscrivere il Protocollo.

**Palermo, 3 febbraio 1998**

## 12. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Arlacchi, P. (1983), *"La mafia imprenditrice"*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco, A. (1999), *"Teoria del capitale sociale political economy comparata"*, Stato e mercato, n. 3.
- Barca F. (1993), *"La dannosità del fenomeno criminale per l'economia"* in A.A.V.V., *"Economia e criminalità"*, Camera dei Deputati, Roma.
- Barca, F., a cura di (1996), *"Storia del capitalismo italiano dal 1945 ad oggi"*, Donzelli, Roma.
- Baumol, W.J. (1990), *"Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive"*, Journal of Political Economy, n. 5.
- Becchi, A. (2001a), *"Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia"*, Donzelli, Roma (in corso di stampa).
- Becchi, A. (2001b), *"La penetrazione criminale nell'economia legale: il caso degli appalti"*, Donzelli, Roma (in corso di stampa).
- Becchi, A., Rey, G.M. (1994), *"L'economia criminale"*, Laterza, Bari.
- Becker, G.S. (1968), *"Crime and punishment: An economic approach"*, Journal of Political Economy, aprile.
- Boeri, T. e Garibaldi, P. (2000), *"Shadow Activity and Unemployment in a Depressed Labor Market"*, paper Igier, Milano.
- Bovina, L. (1996), *"I focus group - Storia, applicabilità, tecnica"*, in Rassegna Italiana di Valutazione, n. 1 gennaio-marzo 1996.
- Camera dei Deputati (1997), *"La programmazione negoziata - Deliberazione CIPE 21 marzo 1997"*, Servizio Studi, Documentazione e ricerche, n. 63, XIII legislatura, maggio.
- Camera dei Deputati (1998), *"I Contratti d'area"*, Servizio Studi, Documentazione e ricerche, n. 98, XIII legislatura, giugno.
- Camera dei Deputati (1998), *"I patti territoriali"*, Servizio Studi, Documentazione e ricerche, n. 94, XIII legislatura, giugno.
- Camera dei Deputati (1998), *"Gli strumenti della programmazione negoziata"*, Servizio Studi, Documentazione e ricerche, n. 102, XIII legislatura, luglio.
- Camera dei Deputati (1999) [a], *"Rapporto sul Fenomeno della Criminalità Organizzata (Anno 1998), Presentato dal Ministro dell'Interno Jervolino Russo, Trasmeso alla Presidenza il 2 settembre 1999.*
- Camera dei Deputati (1999) [b], *"Lo stato di attuazione dei patti territoriali"*, XIII legislatura, settembre, Servizio Studi.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (1995), *“Indicazioni per un’economia libera dal crimine”* Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari in Relazioni della XI legislatura, Tomo I, Servizio informazioni parlamentari e relazioni esterne, Ufficio Atti e Pubblicazioni, Roma.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (1998), *“Relazione sulle risultanze dell’indagine concernente l’attività di repressione della criminalità organizzata nella provincia di Messina”*, Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, Approvata dalla Commissione nella seduta del 28 aprile 1998, Comunicata alle Presidenze il 28 aprile 1998.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (1999), *“Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi”*, Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, Approvata dalla Commissione nella seduta del 13 luglio 1999, Comunicata alle Presidenze il 16 luglio 1999.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (1999), *“Relazione sull’infiltrazione mafiosa nei Cantieri Navali di Palermo”*, Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, Approvata dalla Commissione nella seduta del 26 gennaio 1999, Comunicata alle Presidenze il 26 gennaio 1999.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (1999), *“Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari in collaborazione con il Comando generale dell’Arma dei Carabinieri: La lotta alle mafie nel territorio legalità e sicurezza nelle grandi aree metropolitane e nelle altre zone a rischio”*, Napoli 26 e 27 novembre 1998, Atti e Convegni.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (1999), *“Le Nuove Mafie in Italia – Presenza e ruolo della criminalità internazionale nel territorio e nell’economia”*, Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della Mafia e delle altre associazioni criminali similari in collaborazione con la Polizia di Stato, Atti e Convegni, Dicembre 1999.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (2000), *“Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria”*, Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, Approvata dalla Commissione nella seduta del 26 luglio 2000, Comunicata alle Presidenze il 27 luglio 2000.

Catanzaro, R. (1989), *“Il delitto come impresa: storia sociale della mafia”*, Liviana Ed., Padova.

Centorrino M. e Signorino G. (1993), *“Criminalità e modelli di economia locale, in Zamagni, S. (a cura di), Mercati illegali e mafie. L’economia del crimine organizzato. Il Mulino, Bologna*

Centorrino M. e Signorino G. (1997), *“Macroeconomia della mafia”*, NIS, Roma

Centorrino, M., La Spina, A., Signorino, G. (1999), *“Il Nodo Gordiano, Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno”*, Editori Laterza.

CIRM-Confcommercio (1999), *“Rapporto Confcommercio sulla criminalità in Italia”*, Millemercati, Edizione speciale, anno II, numero 6.

CNEL (1999), *"Rapporto sulla concertazione locale"*.

CNEL Osservatorio socio-economico sulla criminalità – Ministero dell'Interno Ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura (2000), *"Manuale di difesa contro l'usura e l'estorsione"*.

CNEL (2000), *"Sviluppo locale e sicurezza. Esperienze dei Protocolli di legalità nei Patti territoriali"*, Consulta per il Mezzogiorno – Osservatorio socioeconomico sulla criminalità, Gerace, 18 febbraio 2000.

CNEL (2000), *"Sviluppo locale e sicurezza. Esperienze dei Protocolli di legalità nei Patti territoriali – Seminario di Studi"*, Consulta per il Mezzogiorno – Osservatorio socioeconomico sulla criminalità, Gerace, 18 febbraio 2000.

Coleman, J.S. (1988), *"Social Capital in the Creation of Human Capital"*, Journal of American Sociology, v. 94.

Coleman, J.S. (1990), *"Foundations of Social Theory"*, Harvard University Press, Cambridge Ma.

Commissario per coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, (1999-2000), Relazioni mensili.

Cunat, A. Peri, G. (2000), *"Job Creation in Italy: Geography, Technology and Infrastructure"*, paper Igier, Milano.

European Commission (1999) [a], *"Organized Criminality Security in Europe"*, Forward Studies Unit, Fondazione Rosselli, Working Paper.

European Commission (1999) [b], *"Evaluating socio-economic programmes – Principal evaluation techniques and tools"*, MEANS Collection, Vol.3.

Fantò, E. (1999), *"L'Impresa a Partecipazione Mafiosa – Economia Legale ed Economia Criminale"*, edizioni Dedalo.

Fondazione Banca Nazionale delle Comunicazioni - Censis (1997), *"Cultura dello Sviluppo, Cultura della Legalità - Programma integrato per il mezzogiorno"*, Gangemi Editore.

Fondazione Banca Nazionale delle Comunicazioni - Censis (2000), *"I Patti per la legalità – Uno strumento di crescita per la società civile"*. Gangemi Editore.

Franchetti, L. (1992), *"Condizioni politiche e amministrative della Sicilia"*, Meridiana, Roma.

Fujita, M. Krugman, P. Venables, A.J. (1999), *"The Spatial economy; Cities, Regions and International Trade"*, Mit Press, Cambridge Ma.

Gambetta, D. (1992), *"La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata"*, Einaudi, Torino.

Grasso, T., (1992), *"Contro il racket – Come opporsi al ricatto mafioso"*, Laterza, Bari.

Grasso, T., (1997), *"Antiracket – Le Associazioni, le Denunce"*, i Processi, in: Quaderni del Commercio, Turismo, Servizi – Rivista trimestrale della Confesercenti Nazionale, Anno 4 – n. 3/97.

- Kefauver, E. (1953), *"Il gangsterismo in America"*, Einaudi, Torino.
- Krugman, P. (1993), *"Geografia e commercio"*, Garzanti, Milano.
- Imprenditorialità Giovanile SpA, (1998), *"I Patti Territoriali nel Mezzogiorno d'Italia"*, Missioni di Sviluppo.
- ISTAT (1998), *"La criminalità in Italia – Dati territoriali. Anno 1995"* Informazioni n. 63.
- ISTAT (1999), *"La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione"*, Indagine Multiscopo sulle famiglie "Sicurezza dei cittadini", Anno 1997-1998, Informazioni n. 26.
- ISTAT (2000) [a], *"Rapporto Annuale – La situazione economica del Paese nel 1999"*.
- ISTAT (2000), [b], *"Statistiche giudiziarie penali – Anno 1998"*, Annuario n. 7.
- Lodato, S. (1999), *"Venti Anni di Mafia – C'era una volta la lotta alla Mafia"*, Superbur Saggi.
- Il Manifesto, 10 settembre 2000, *"'Ndrangheta, garantisce lo Stato – Nella relazione dell'Antimafia le strane sottovalutazioni sulla criminalità"* di Silvestri, F..
- Il Manifesto, 10 settembre 2000, *"La mafia? Ha il volto pulito – Intervista – L'allarme del pm Boemi: 'Si sta barattando la tregua delle armi con la libertà negli affari'"*, Diano, F..
- Marselli, R., Vannini, M., (1999), *"Economia della criminalità – Delitto e castigo come scelta razionale"*, Utet, Torino.
- Meldolesi, L. (2000), *"Occupazione ed emersione. Nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia"*, Carocci, Roma.
- Ministero dell'Interno (2000), *"Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno – Quadro Comunitario di Sostegno Italia – Regioni obiettivo 1 – Periodo di Programmazione 2000-2006"*, Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (1998), *"Cento idee per lo sviluppo – Schede di programma 2000-2006"*, Catania, 2-3-4 dicembre 1998.
- Masciandaro, D. (1998) *"Crisi d'Impresa e Criminalità"*, in Masciandaro, D., Riolo, F. (a cura di) *"Crisi d'Impresa e Risanamento – Ruolo delle Banche e prospettive di Riforma"*, Fondazione Rosselli, Terzo Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano, Edibank.
- Murphy K.M. Shleifer A. e Vishny R.W (1991), *"The Allocation of Talent: Implications for Growth"*, Quarterly Journal of Economics, vol 106
- Murphy K.M. Shleifer A. e Vishny R.W (1993), *"Why Is Rent-Seeking so Costly to Growth?"*, American Economic Review, Paper & Proceedings
- Mutti, A. (1998), *"Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa"*, Il Mulino, Bologna
- North, D.C. (1989), *"Institutions, Institutional Change, and Economic Performance"*, Cambridge University Press, Cambridge Ma.

- Orrù, M., (1997), *"The Institutional Logic of Small-Firm Economies in Italy and Taiwan"*, in M. Orrù, N. Woolsey Biggart, G.G. Hamilton, *The Economic Organization of East Asian Capitalism*, Sage, Thousand Oaks, 1997
- Paoli, L. (2000), *"Fratelli di mafia. Cosa Nostra e 'Ndrangheta"*, Studi e Ricerche, il Mulino.
- Piselli, F. (1999), *"Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico"*, Stato e mercato, n. 3.
- Pizzorno, A. (1999), *"Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale"*, Stato e mercato, n. 3.
- Putnam, R. (1993), *"La tradizione civica nelle regioni italiane"*, Mondadori, Milano.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'Informazione e l'editoria (1998), *"I Contratti d'area – Le Prime Esperienze"*, Voll. I, II. Supplemento n.3/1998 a Vita italiana.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Economici – Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione (2000), *"Rapporto sulle Attività del Comitato per il Coordinamento delle Iniziative per l'Occupazione"*, Bozza, Roma, Febbraio.
- Rey G.M. (1993a), *"Relazione introduttiva"* in A.A.V.V., *Economia e criminalità*, Camera dei Deputati, Roma
- Rey G.M. (1993b), *"Analisi economica ed evidenza empirica dell'attività criminale in Italia"*, in S. Zamagni (a cura di ), *"Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato"*, Il Mulino, Bologna
- Savona, E.U. (1998), *"La Criminalità Economica in Europa. Le Interdipendenze tra Frodi, Riciclaggio e Corruzione"*, TRANSCRIME, Working Papers n. 28, Research group on transnational crime, university of Trento, school of law, ottobre.
- Schelling, T.C. (1984), *"What is the business of organized crime?"*, in *"Choice and Consequence"*, Harvard University Press, Cambridge.
- Schotter, A. (1981), *"The economic theory of social institutions"*, Cambridge University Press.
- Sciarrone, R., (1998), *"Mafie vecchie, mafie nuove: radicamento ed espansione"* Donzelli.
- Sciarrone, R. (2000), *"I sentieri dello sviluppo all'incrocio delle reti mafiose"*, Stato e mercato, n. 2.
- Il Sole 24 ore, 4 ottobre 2000, *"Ma a Napoli le piccole imprese lanciano l'allarme criminalità"*, Viola, V.
- Svimez (1995) *"Rapporto Svimez 1995"*.
- Svimez (1999) *"Rapporto Svimez 1999"*.
- Svimez (2000) *"Rapporto Svimez 2000"*.

Tanzi V. (1996), "*Money Laundering and the International Financial System*" in Savona E.U. (a cura di), "*Responding to Money Laundering: An International Perspective*", Hardwood Publishers.

Triglia, C. (1999), "*Capitale sociale e sviluppo locale*", Stato e mercato, n. 3.