

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

OSSERVATORIO SOCIO-ECONOMICO SULLA CRIMINALITA'

Valutazioni e Proposte di Lavoro

sul Rapporto di ricerca relativo al
"Monitoraggio e valutazione dello stato di attuazione
dei Protocolli di legalità nella programmazione negoziata"

Roma 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.