



**L'attuazione del PON Sicurezza 2007-2013:  
una nuova prospettiva nella strategia di  
riaffermazione dei principi di sicurezza,  
libertà e giustizia.**

18 Dicembre 2007

# INDICE

<b>1. PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
RIEPILOGO DELLE LINEE STRATEGICHE DEI DOCUMENTI PON: ELEMENTI INNOVATIVI RISPETTO ALLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006 .....	1
IL FRUTTO DELLA ESPERIENZA SUL TERRITORIO.....	1
L'EFFICIENZA DELLA PA COME STRUMENTO DI CONTRASTO DELLA CULTURA MAFIOSA .....	2
UNA MODERNA VISIONE DELLA SICUREZZA .....	3
VERSO UNA "RIVOLUZIONE CULTURALE" .....	4
<b>2. IL PON: L'IMPORTANZA DEL METODO DELLA CONCERTAZIONE .....</b>	<b>5</b>
L'ADOZIONE DI UN AMPIO APPROCCIO INTERISTITUZIONALE .....	5
IL VALORE AGGIUNTO DI UN UTILIZZO "INTEGRATO" DI TUTTE LE RISORSE DISPONIBILI.....	6
GLI SCENARI APERTI DALLE RECENTI MODIFICHE COSTITUZIONALI: UNA SCELTA VERSO IL PLURALISMO E L'EFFICIENZA .....	7
<b>3. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL PON SICUREZZA E LA METODOLOGIA DI ESECUZIONE .....</b>	<b>8</b>
L'ORGANIZZAZIONE DEL PON SICUREZZA .....	8
MODALITÀ ORGANIZZATIVE PER L'ESECUZIONE DEGLI OBIETTIVI OPERATIVI.....	9
LA TEMPSTICA DELLA STRATEGIA ATTUATIVA.....	10
UNA VISIONE STRATEGICA "INTEGRATA". IL RUOLO DEI PREFETTI .....	11
<b>4. CONCLUSIONI .....</b>	<b>12</b>

## 1. Premessa

### **Riepilogo delle linee strategiche dei documenti PON: elementi innovativi rispetto alla programmazione 2000-2006**

L'attuazione di una strategia di politica regionale unitaria - nel nuovo periodo di programmazione 2007/2013 - impone l'adozione di strumenti e di modalità procedurali che presuppongono anzitutto, come è ovvio, un momento di riflessione e valutazione delle pregresse iniziative e dei risultati conseguiti.

In questa prospettiva, prima di esaminare il frutto delle concrete esperienze registrate sul territorio, sembra doveroso rifarsi ad un documento che svolge, anche sotto tale profilo, un ruolo insostituibile: il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo.

Al riguardo, con specifico riferimento al comparto della "Sicurezza e Legalità" il QSN ha evidenziato che *"la programmazione per la sicurezza 2000-2006 [...] si è sviluppata con una debole integrazione tra l'intervento del PON e le programmazioni regionali, impegnate in settori contigui riconducibili al campo della riduzione dell'insicurezza"*.

Da tali considerazioni il documento strategico ha fatto discendere, in parziale discontinuità con il passato, talune direttrici operative che, al di là degli specifici profili tecnici, evidenziano - a fattore comune - l'esigenza di un ulteriore sforzo per individuare e realizzare, in maniera più ampia e convinta, nuove modalità di collaborazione e cooperazione attiva tra i diversi livelli di governo.

Consequenzialmente, il PON Sicurezza si è mosso nello stesso ordine di idee, suggerendo, in termini innovativi rispetto alla precedente programmazione, l'adozione - sin dalle fasi iniziali - di un approccio fortemente trasversale e partenariale nella programmazione.

### **Il frutto della esperienza sul territorio**

Se quelle sopra descritte sono le valutazioni enucleabili dai documenti relativi al QSN ed al PON Sicurezza, analoghe considerazioni sono suggerite dalla esperienza operativa sul territorio, ove si riscontra che l'azione della Pubblica Amministrazione è, nel complesso, parcellizzata in interventi che sono espressione di logiche e finalità tra loro eterogenee, con una cronica difficoltà di "fare sistema".

Da questi limiti alla capacità della PA di svolgere funzioni di alta amministrazione strategica conseguono non solo inefficienze e discrasie, ma anche - in un perverso circuito vizioso - una sua caduta di credibilità e di autorevolezza agli occhi dei cittadini, che ostacola ulteriormente lo sviluppo di un proficuo dialogo con

questi ultimi e sembra chiudere ancor più la PA in una condizione di isolamento ed incomprensione.

A questo assetto organizzativo della PA, già di per sé nocivo, si contrappone una realtà ambientale che - come testimonia la concreta esperienza - rende ancora più pressante la necessità di “aprirsi” all’ascolto ed al dialogo con il corpo sociale e di operare sinergicamente, imponendoci una sfida su due fronti: uno relativo alle minacce provenienti dalla aggressività delle organizzazioni criminali che, nelle regioni dell’obiettivo “convergenza”, viene ad assommarsi ad un’anomala percezione dell’“efficacia” della loro azione; un altro che riguarda il complesso degli aspetti culturali ed ambientali, che costituiscono l’humus in cui prospera l’inerte e nocivo abbandono ad un clima di “legalità debole”, giustamente stigmatizzato dal PON. E’ questa un’ulteriore conferma dell’esigenza di realizzare una strategia integrata, di legalità a tutto campo.

I due ordini di considerazioni - quelle formulate sulla base della attuazione del PON 2000-2006 e quelle che, in termini più ampi, ricaviamo dalla nostra esperienza - sono quindi assolutamente sintonici, anzi in larga parte coincidenti.

### **L’efficienza della PA come strumento di contrasto della cultura mafiosa**

Da quanto detto consegue che la progettualità del PON 2007-2013 risulta orientata, anzitutto, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a qualsiasi livello di governo, adottando, quale uno dei suoi capisaldi, l’obiettivo di “*diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia*”.

In altri termini, si è ormai definitivamente acquisita la consapevolezza che l’efficienza della pubblica amministrazione è uno dei migliori “antibiotici” contro la mafia nelle quattro regioni dell’obiettivo “convergenza”, sulla base dell’assunto - pure ormai ampiamente condiviso - circa la necessità di supportare la PA non solo per tutelarla dalle aggressioni criminali, ma anche per depurarla dall’inefficienza e dall’inerzia che, in certe aree del Meridione, ancora la caratterizza.

Infatti, è questo un circuito vizioso nel quale le organizzazioni criminali traggono ovviamente vantaggio dall’immagine poco esemplare offerta dalla PA e dalla sua incapacità di dare risposte concrete ed immediate al cittadino. A ciò si aggiunga che l’irresponsabilità, la scarsa trasparenza, l’assenteismo nella PA sono tutte componenti che favoriscono l’infiltrazione, la corruzione ed il condizionamento dell’azione amministrativa da parte dei clan.

In questo ordine di idee, la Programmazione 2007-2013 - alla luce delle ampie forme di collaborazione interistituzionale - può rappresentare l’occasione per promuovere un significativo processo di trasformazione della PA, focalizzato sullo sviluppo di strategie e di processi di innovazione diretti a migliorare la qualità dei servizi e delle politiche pubbliche, valorizzando le conoscenze ed il capitale umano,

ma soprattutto creando condizioni relazionali favorevoli ad una più efficace ed efficiente gestione della *res publica*.

### **Una moderna visione della sicurezza**

Si è sopra evidenziato che le politiche di sicurezza finanziate all'interno della politica di sviluppo regionale comunitario, pur rientrando nella generale categoria di *politiche di sicurezza*, sono contraddistinte da un forte orientamento a contribuire alla creazione di un contesto più favorevole alla crescita economica ed alla diffusione di condizioni di legalità e giustizia.

In questa prospettiva è necessario superare non solo - come auspicato dal QSN - una concezione degli interventi per la sicurezza tendenzialmente "*orizzontale*", con pochi agganci con le peculiarità del territorio in cui di volta in volta si opera, ma anche abbandonare una visione della sicurezza pubblica ormai *vetusta*, che "compartimenta" i segmenti dell'operatività: la prevenzione, la repressione, la formazione dei propri operatori, ecc..

E' evidente infatti che, in tal modo, non solo si perviene ad una più ampia - ed efficace - prospettiva, che integra diversi ambiti di operatività territoriale (operatori di polizia nazionale e locale, nonché dell'apparato giudiziario), ma si evolve la stessa concezione di sicurezza, orientandola nettamente in chiave di *prevenzione generale*, non più quindi solo appannaggio degli apparati investigativi e giudiziari. L' incisiva azione di contrasto, svolta dalle Forze di polizia e dalla magistratura con risultati di assoluto rilievo, non è, infatti, da sola sufficiente a garantire standard di sicurezza apprezzabili.

Pertanto occorre orientarsi in un'ottica di prevenzione generale, diffondendo la cultura della legalità con il coinvolgimento del partenariato istituzionale e sociale, ivi compresi i protagonisti dell'associazionismo e del volontariato, nonché di tutti i cittadini.

Abitualmente, con specifico riferimento alle politiche di trasformazione del territorio, si ricorre alla contrapposizione tra *government* e *governance*, ma il modello di analisi può certamente essere applicato anche in ambiti diversi. A tal proposito, si giustappongono le due nozioni, evidenziando che il governo del territorio non si configura come un soggetto o un apparato, dotato di una propria visione dell'interesse generale e assistito da burocrazie specialistiche (*government*), ma piuttosto come un processo di confronto e di scambio tra istituzioni pubbliche e anche soggetti privati (*governance*). In termini analoghi, si può sottolineare come tali meccanismi siano venuti ad interessare non solo i rapporti tra le istituzioni, ma anche i "gruppi della società civile".

Così, a fianco dello "stato-rete", ove le politiche pubbliche sono decise e messe in opera attraverso un'azione incessante di negoziazione tra apparati pubblici, appartenenti a diversi settori di intervento o a diversi livelli di governo, verrebbero a

consolidarsi forme di interazione con il “privato”, giungendo anche a forme di partenariato.

E’ questo, del resto, il significato del “*partenariato economico-sociale*”, affermato dal QSN come un principio ed un valore che, in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista, non possono essere disattesi in quanto consente di prendere decisioni pubbliche sulla base di un patrimonio di conoscenze disperse tra una moltitudine di soggetti e di mediare le diverse istanze di una società complessa.

Questo principio - che, per portare risultati concreti, deve peraltro tradursi in metodo e prassi amministrativa - può trovare un decisivo impulso ed una significativa esplicitazione proprio alla luce degli strumenti della programmazione a cofinanziamento comunitario, dando luogo ad un’azione amministrativa svolta per progetti coerenti, temporizzati e rendicontabili.

Come detto sopra, oltre ai maggiori, più duraturi risultati che un simile approccio comporterà, ne sarà fortificato, nel suo complesso, l’intero apparato della Pubblica Amministrazione, non più inteso come una sommatoria di segmenti disgiunti, ma quale un corpus unico, in cui nessuno sarà chiamato ad affrontare da solo i problemi sul territorio.

### **Verso una “rivoluzione culturale”**

Con il supporto di tutti gli attori interessati, il nostro compito è quindi quello di offrire sicurezza e legalità; ma queste non devono essere un mero “involucro protettivo” di realtà attraversate internamente da patologie comportamentali, bensì un nuovo tessuto connettivo che rappresenti una base culturale su cui tentare di costruire un rapporto diverso tra istituzione e cittadinanza.

In tal modo non si avrà più una “sicurezza per lo sviluppo”, concetto dimostratosi non sempre veritiero secondo cui lo sviluppo è una conseguenza automatica di idonee condizioni di sicurezza sul territorio, bensì una “sicurezza dello sviluppo”, quale componente ampia, interdisciplinare, sinergica a tutti gli attori sociali.

Solo così si può ambire ad intervenire con efficacia nei confronti di quella che è stata definita “legalità debole”, cioè un contesto relazionale in cui la legalità viene percepita come adesione supina ed accondiscendente ad un’imposizione estranea, destinata a soddisfare finalità proprie dell’Istituzione, non condivise dal cittadino.

In questo ambito, ipotizzare una “educazione alla legalità” rivolta ai giovani delle scuole può risultare velleitario ed illusorio se gli stessi giovani, poi, ritornando alle loro famiglie, trovano dominanti “filosofie di vita” diametralmente opposte.

La “cultura della legalità”, di cui spesso invochiamo la presenza, non può essere infatti un esercizio intellettuale che viene delegato ad estemporanei momenti d’incontro nelle scuole e negli altri momenti d’aggregazione, bensì deve assurgere ad abitudine mentale e comportamentale che viene appresa dai più giovani “per contagio”, mediante l’esempio che viene offerto loro dagli adulti e dalle figure che rappresentano le istituzioni.

In tale prospettiva sarebbe auspicabile la programmazione, con il finanziamento di fondi PON, di iniziative che fungano da catalizzatore delle intelligenze e delle personalità, coinvolgendo trasversalmente più settori delle Istituzioni, della ricerca, dell’università e dell’economia.

Tali iniziative servirebbero a mobilitare la società civile meridionale verso un recupero di valori di civiltà e di più elevata qualità della vita, passando dall’enunciazione di teorie ai fatti con soluzioni progettuali “ad ampio spettro”, per coniugare impegno privato e cultura sociale.

## **2. Il PON: l’importanza del metodo della concertazione**

### **L’adozione di un ampio approccio interistituzionale**

Resta ora da vedere in che modo utilizzare il disegno strategico del PON Sicurezza 2007-2013 (dotato di risorse finanziarie ammontanti a circa 1.158.000.000 di euro) - il quale esige che vengano valorizzati sinergicamente i contributi propositivi dei diversi soggetti istituzionali interessati - non solo per impiegare in maniera ottimale le risorse finanziarie rese disponibili, ma anche per adottare e consolidare un approccio che esalti il contributo di conoscenze e valutazioni di tutte le componenti sociali.

Nel perseguimento di tale finalità si rivela imprescindibile, alla luce di quanto detto, una globale azione di concertazione con tutti i soggetti - pubblici e privati - che possono fattivamente concorrere a “produrre” il bene sicurezza secondo una logica interdisciplinare, sinergica, tesa al “fare sistema” con tutte le componenti attive, siano esse le amministrazioni centrali o locali, le aziende e le filiere produttive e commerciali, ovvero le formazioni associazionistiche e di categoria.

In quest’ottica l’Autorità di Gestione del PON Sicurezza si renderà promotrice di un’intensa e qualificata concertazione con le Regioni al fine di rendere estremamente coerente l’intervento strutturale.

Ed è proprio in quest’ottica che è stato elaborato il documento, allegato a questa relazione (All.1), che individua i Responsabili degli Obiettivi Operativi e le conseguenziali concertazioni.

Nel QSN viene giustamente evidenziato che *“la conoscenza dei fabbisogni e di come soddisfarli è spesso esistente, ma frammentata”* e che *“le istituzioni pubbliche possono svolgere la funzione che la politica assegna loro se operano come “mediatori” e assemblatori di questa conoscenza”*, con la conseguenza che *“alle istituzioni pubbliche ed alla politica è, allora, richiesto uno sforzo ulteriore per ritrovare modalità di collaborazione e cooperazione attiva tra livelli diversi”*.

In questa ottica i principi ispiratori del PON 2007-2013 mostrano sicuramente - con lampante evidenza - le potenzialità insite in un metodo operativo che si propone di coniugare le responsabilità centrali e quelle locali che caratterizzano la politica regionale, esaltando le capacità di ascolto e di dialogo delle diverse componenti della PA.

In termini innovativi, si può dunque ipotizzare che tale approccio possa corrispondere anche alle esigenze del settore pubblico e dimostrarsi ampiamente coerente con il processo di profonda trasformazione che stanno vivendo le Amministrazioni centrali e locali, orientato a servire i cittadini e le imprese come “clienti” da gestire con la massima attenzione.

### **Il valore aggiunto di un utilizzo “integrato” di tutte le risorse disponibili**

In questa ottica, si intende quindi realizzare una globale progettualità in materia di PON Sicurezza 2007-2013, facendone oggetto di una preventiva, ampia condivisione secondo una serie di step: in primo luogo tra le diverse componenti del Ministero dell’Interno, poi tra le Autorità di Gestione dei PON e quindi con le Regioni, in modo da assicurare una visione d’insieme ed una strategia realmente “integrata”.

In tale prospettiva, volta ad allargare il più possibile e quindi rendere effettiva la partecipazione delle Istituzioni a vario titolo interessate, è sicuramente esemplare l’istituzione del Comitato di Indirizzo e Attuazione, che affianca l’Amministrazione centrale responsabile dell’attuazione del programma, con la specifica finalità di contribuire ad assicurare la massima coerenza interna ed esterna della politica regionale unitaria e di garantire quella *“forte connotazione territoriale”* che, in parziale discontinuità con il passato, deve caratterizzare - come detto - la nuova strategia del PON.

Tale azione di coinvolgimento di “nuovi” attori nella realizzazione di un progetto globale per la sicurezza del resto trova - da ultimo - espressione nella partecipazione di ulteriori prestigiosi soggetti, chiamati a concorrere - quali osservatori - ai lavori del Comitato di Sorveglianza e che saranno comunque coinvolti nell’attuazione dell’impianto operativo.

E’ evidente che si tratta di una prospettiva multipolare, che richiede - fin dalla fase progettuale - una concertazione con tutti i soggetti a vario titolo competenti, in primis le Regioni, e deve poi essere costantemente calibrata - in corso d’opera -

con l'intervento degli Accordi di Programma Quadro, fino a conservare - anche negli ultimi stadi della realizzazione dei progetti - una piena condivisione.

### **Gli scenari aperti dalle recenti modifiche costituzionali: una scelta verso il pluralismo e l'efficienza**

I descritti orientamenti strategici - improntati a conseguire ampie concertazioni tra le varie forme di *governance* sul territorio e ad adottare una visione del "problema sicurezza" ad ampio raggio, - trovano un evidente supporto nelle recenti modifiche costituzionali, così come hanno riflessi in alcune proposte di emendamenti normativi e nei dibattiti che a queste ultime si accompagnano.

L'art. 118 Cost., così come novellato a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, è venuto infatti a dare, nel nostro ordinamento, vera e propria dignità costituzionale al principio di sussidiarietà, consacrando un'innovativa formula organizzatoria dei pubblici poteri, ricca di nuove potenzialità.

Come noto, l'introduzione del principio di sussidiarietà nella nostra Costituzione è avvenuta secondo una dimensione verticale ed una orizzontale. Sotto il primo profilo si è operata una diversa allocazione delle funzioni amministrative, partendo non più dall'alto, ma dal basso, secondo la regola della loro spettanza, in primo luogo, ai Comuni "*salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato...*" (art.118, comma 1).

Sotto il secondo profilo (art.118, u.c.) si è introdotto l'impegno dello Stato e degli enti territoriali a favorire l'ingresso delle autonomie sociali, dei corpi intermedi nell'esercizio di funzioni di interesse dell'amministrazione, non tanto al fine di salvaguardare gli spazi di libertà privata, ma piuttosto in funzione di costruzione di un nuovo modello di amministrazione, che tenga non più solo conto delle autonomie locali, ma anche di quelle funzionali e sociali.

Quando la Costituzione entrò in vigore sarebbe stato molto difficile immaginare che il rapporto fra Istituzioni e cittadini potesse articolarsi in forme e con modalità diverse da quelle tradizionali, fondate sul "paradigma bipolare", cioè sull'idea che le amministrazioni - essenzialmente quelle centrali - hanno il "monopolio" del perseguimento dell'interesse pubblico e gli amministrati sono meri destinatari dell'intervento pubblico.

Oggi la situazione è cambiata sia dal punto di vista delle capacità delle diverse componenti sociali, sia da quello dei problemi che le Istituzioni si trovano a dover affrontare per realizzare la propria missione, la cui complessità è tale per cui spesso non sono in grado di risolverli da sole.

Oggi dunque, grazie allo sviluppo della società italiana ed all'art.118 Cost., è non solo possibile, ma anche necessario, da un lato, ricorrere a sempre più ampie

forme di concertazione tra le autonomie locali e le amministrazioni centrali e, dall'altro lato, prevedere strumenti di diretta partecipazione dei cittadini. Tale recente modifica costituzionale si rivela ancora più significativa per le regioni meridionali ed, in particolare, per quelle dell'obiettivo "Convergenza", in ragione dell'incisiva presenza in queste aree di agguerrite organizzazioni di tipo mafioso.

E' evidente il collegamento fra questa impostazione ed il concetto di pluralismo, ma tale prospettiva non è "soltanto" una questione di pluralismo, di democrazia, ma anche di maggior efficienza. Può infatti risultare più vantaggioso per un'organizzazione, in termini soprattutto economici, aiutare una delle sue componenti ad esercitare le proprie competenze piuttosto che toglierle per esercitarle in proprio.

L'evoluzione del testo costituzionale ci offre oggi, quindi, ulteriori strumenti e più ampi spazi di manovra sia per dialogare e concertare progettualità di intervento a tutto campo, sia per promuovere mirate iniziative di modifica normativa.

Alla luce di quanto detto è ancor più palese che l'attuale disponibilità di ingenti risorse finanziarie, in virtù del cofinanziamento strutturale comunitario, rappresenta un'occasione ideale per avviare nel Meridione d'Italia un'ampia strategia che concepisca la realizzazione del PON Sicurezza 2007-2013 a fianco di due coerenti direttrici operative, secondo un approccio "integrato" ai problemi in questione.

Come si dirà più diffusamente in seguito (par.4.3), si ritiene infatti imprescindibile sviluppare il PON Sicurezza in sintonia sia con una mirata evoluzione degli strumenti normativi, sia con programmati interventi strutturali, da finanziare con fondi nazionali aggiuntivi, per disporre di architetture logistiche che possano adeguatamente valorizzare le dotazioni tecnologicamente avanzate finanziate dal PON.

### **3. La struttura organizzativa del PON Sicurezza e la metodologia di esecuzione**

#### **L'organizzazione del PON Sicurezza**

Tracciati - in sintonia con i più importanti documenti sulla politica regionale unitaria - gli orientamenti strategici per il periodo 2007-2013, restano ora da esaminare concretamente gli strumenti che si intendono attivare per realizzare il PON Sicurezza. In proposito, facendo rinvio alla analitica esposizione contenuta nel documento allegato, se ne riportano - di seguito - gli elementi più significativi.

Al fine di dare attuazione all'art. 59 del Regolamento (CE) del Consiglio n.1083/2006 sono state designate una Autorità di Gestione, una Autorità di Certificazione ed una Autorità di Audit, identificandole rispettivamente nel Vice Direttore Generale della P.S. con funzioni vicarie, nel Vice Direttore Generale della

P.S. con funzioni di coordinamento e pianificazione e nel Direttore Centrale *pro tempore* per le Risorse finanziarie e strumentali del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Il modello organizzativo dell'Autorità di Gestione prevede la seguente articolazione<sup>1</sup>:

- La Segreteria Strategica;
- Il Prefetto Coordinatore Referente Conoscitivo;
- Il Responsabile dell'Attuazione;
- La Segreteria Tecnico-Amministrativa;
- I Responsabili di Asse;
- I Responsabili degli Obiettivi Operativi.

Tale modello organizzativo è illustrato in dettaglio nell'Allegato 2.

Inoltre, il documento che individua i Responsabili degli Obiettivi Operativi, è disponibile all'indirizzo web del Programma ([www.sicurezzasud.it](http://www.sicurezzasud.it)),

### **Modalità organizzative per l'esecuzione degli Obiettivi Operativi**

Come si evince dal Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo – Obiettivo convergenza" 2007-2013, la strategia del Programma sarà connotata da un forte orientamento verso gli obiettivi di crescita dei territori delle regioni "convergenza", favorendo la creazione di un contesto più favorevole alla vita economica, nonché alla diffusione ed al consolidamento della legalità.

In tale prospettiva meglio si comprende il senso che lega tra loro i diversi Obiettivi Operativi, accomunati da una concezione di sicurezza quale prodotto - come detto nelle pagine precedenti - sicuramente "trasversale" ad una pluralità di settori di intervento. Del pari, si comprendono agevolmente le ragioni che, in considerazione della natura variegata e complessa di taluni Obiettivi Operativi del Programma, hanno indotto ad operare l'aggregazione di taluni di essi secondo quanto riportato nell'unito documento (Allegato 3).

Tale misura - volta a semplificare e razionalizzare i futuri interventi, accorpandoli per omogeneità ed affinità delle attività da svolgere o delle finalità perseguite - porta ovviamente a ridurre in maniera consistente il numero dei Responsabili degli Obiettivi Operativi (13) ed a realizzare, conseguentemente, le premesse per una più agevole integrazione fra le diverse progettualità.

Non si può infatti trascurare che il QSN lega il successo della strategia della politica regionale unitaria alle regole con cui, all'interno di ogni Programma Operativo, vengono individuati, selezionati e finanziati i progetti. Tali regole devono quindi essere caratterizzate da un grado elevato di coerenza e di efficacia rispetto agli Obiettivi Generali e Specifici in cui la strategia si articola.

---

<sup>1</sup> Testo novellato a seguito della modifica del modello organizzativo disposto dall'Autorità di Gestione.

In proposito, si evidenzia che i criteri in questione si articolano in due macro-categorie, concernenti rispettivamente i criteri di ammissibilità ed i criteri di valutazione.

Sull'argomento si rinvia allo specifico documento presente nel dossier messo a vostra disposizione .

### **La tempistica della strategia attuativa**

La pianificazione della tempistica da rispettare nell'attuazione del PON Sicurezza impone ovviamente di tenere presenti le due principali coordinate della programmazione, quella relativa alle risorse finanziarie complessivamente disponibili (circa 1.158.000.000 di euro) e quella concernente l'arco temporale di riferimento.

Ne consegue che deve essere previsto il finanziamento di progetti per circa 200 milioni di euro l'anno. Peraltro, tenuto conto che la prima annualità - il 2007 - è ormai decorsa, si dovrà aver cura di svolgere l'attività di progettazione, quella conseguente di verifica dei progetti, nonché quelle di realizzazione dei lavori e di finanziamento con la massima celerità, in modo da recuperare il ritardo entro il 2008.

A tal fine, focalizzando l'attenzione sugli obiettivi operativi 1.1 e 1.2, che meglio si prestano ad avviare con assoluto tempismo mirate progettualità, si ritiene indispensabile completare - entro il mese di settembre 2008<sup>2</sup> - l'attività di progettazione di sistemi di videosorveglianza, attribuendo priorità anzitutto ai capoluoghi di provincia e poi alle aree di sviluppo industriale, agli assi stradali ed alle aree rurali.

In particolare, per quanto concerne le aree di sviluppo industriale, rivestono carattere prioritario i sistemi da realizzare nell'ambito del porto di Gioia Tauro, i quali verranno definiti sulla base del programma che sarà sottoposto dal Commissario Straordinario per lo sviluppo imprenditoriale dell'area al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché delle susseguenti intese che verranno raggiunte con le Autorità portuali e le Forze di polizia, in termini rispettivamente di *security* e di sicurezza.

In questa prospettiva, allo scopo di assicurare l'ottimale impiego delle risorse disponibili, si intende procedere preliminarmente ad un intervento ricognitivo in ordine al livello di effettivo utilizzo delle dotazioni già assegnate, in modo da definire in maniera compiuta il quadro esigenziale e poter poi tracciare le conseguenti progettualità, anche con riguardo all'opportunità di prevedere l'aggiornamento tecnologico delle apparecchiature acquisite in passato.

In proposito, si rammenta che, nel decorso mese di ottobre, è stato conferito un apposito incarico al Coordinatore del "Comitato per l'Innovazione e la Standardizzazione dei Sistemi Informatici e delle Telecomunicazioni" del

---

<sup>2</sup> Così sostituito dall'Autorità di Gestione, rispetto al mese di marzo 2008 indicato alla data del 18 dicembre 2007.

Dipartimento della Pubblica Sicurezza per effettuare, per quanto riguarda la Polizia di Stato, nelle regioni meridionali destinatarie delle programmazioni comunitarie 1994-1999 e 2000-2006 una puntuale verifica in ordine alla disponibilità di apparecchiature acquisite con quei fondi e di accertarne il livello di utilizzo.

Questa preliminare ricognizione ha consentito altresì di valutare, sulla base di un completo quadro conoscitivo, l'opportunità di rimodulare - sempre nell'ambito delle regioni dell'obiettivo "convergenza" - l'allocazione territoriale di apparecchiature tecnologiche acquisite con fondi comunitari delle precedenti Programmazioni, laddove si riscontri il venir meno della esigenza di monitorare determinate aree o itinerari in passato utilizzati per i flussi criminali o per la perpetrazione di attività delittuose, come si è verificato per l'immigrazione clandestina proveniente da taluni Paesi che oggi non sembrano più ospitare basi di partenza.

In proposito si evidenzia che è presente nel *dossier* un Documento per il miglioramento dell'impatto migratorio, il cui Obiettivo Operativo (2.1) è stato assegnato al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

### **Una visione strategica "integrata". Il ruolo dei Prefetti**

Come si è sopra accennato, la realizzazione della progettualità del PON Sicurezza deve avvantaggiarsi di un utilizzo "integrato" di tutte le risorse finanziarie disponibili. A tale riguardo, esistono diversi strumenti finanziari, peraltro accomunati dalle stesse caratteristiche procedurali e di ammissibilità: i fondi del PON Sicurezza, quelli dei POR e quelli FAS.

La prospettiva - volta a conseguire l'impiego ottimale di tali fondi secondo una logica "trasversale" condivisa dalle Regioni - deve inoltre svilupparsi in un più ampio ordine di idee, affiancando la realizzazione del PON Sicurezza 2007-2013 con due direttrici che realizzino, nel loro complesso, un coerente ed incisivo approccio "integrato" ai problemi in questione: l'una orientata a conseguire una mirata evoluzione degli strumenti normativi, l'altra volta ad attuare interventi strutturali, da finanziare con fondi nazionali aggiuntivi, per disporre di architetture logistiche che possano validamente impiegare le dotazioni tecnologicamente avanzate finanziate dal PON.

Sotto il primo profilo, le auspiccate modifiche normative, dovrebbero assicurare:

- una più fluida gestione e destinazione dei beni confiscati con lo snellimento delle procedure;
- una più ampia valorizzazione delle autonomie locali, funzionali e sociali, tramite una disciplina che, in attuazione del nuovo art.118 Cost., offra estesi spazi di operatività al principio della "sicurezza partecipata" nel più ampio contesto di sicurezza integrata;
- una maggiore incisività degli strumenti per l'esercizio dei poteri di accesso e scioglimento degli enti locali;

- un crescente coinvolgimento dell'authority antiracket ed antiusura sia nell'azione di sensibilizzazione degli imprenditori e commercianti sia nella realizzazione di più efficaci iniziative di contrasto degli specifici fenomeni criminali.

Con riguardo invece alla seconda direttrice, si sottolinea l'esigenza di programmare - secondo una strategia tesa ad assicurare un globale miglioramento funzionale - interventi per offrire un idoneo supporto strutturale al sistema sicurezza, in modo da metterlo in condizione di utilizzare in termini ottimali gli apparati che verranno acquisiti grazie ai fondi PON, secondo una logica che faccia sinergicamente interagire misure strutturali ed infrastrutturali.

In questa ottica, allo scopo di assicurare una migliore performance dell'intervento strutturale, si può ipotizzare la programmazione di interventi finanziati con fondi nazionali che - coordinati in un unitario "Progetto Mezzogiorno" - possano accompagnare il PON, adeguando le misure strutturali agli interventi infrastrutturali di avanzata tecnologia secondo progetti coerenti, temporizzati e rendicontabili.

In un sistema improntato secondo questo approccio interistituzionale, che sappia avvantaggiarsi dell'impiego congiunto delle diverse risorse disponibili, svolgeranno ovviamente un ruolo essenziale i Prefetti delle Regioni dell'Obiettivo "Convergenza", quali protagonisti sul territorio - unitamente alla Autorità di Gestione del PON Sicurezza - non solo delle scelte strategiche in ordine all'impiego delle risorse finanziarie in questione, ma anche come promotori di un ampio processo di rinnovamento che deve concepire, come si è detto, la sicurezza come un bene alla cui produzione devono concorrere "trasversalmente" tutti gli attori sociali.

Alla luce dell'esperienza relativa alla Programmazione 2000-2006, che ha evidenziato una debole integrazione territoriale, si farà quindi appello a tali figure non solo come espressione diretta dell'Amministrazione centrale sul territorio, ma sempre più come riferimento super partes in grado di offrire linee di indirizzo, proposte, criteri e soluzioni sistemiche.

In proposito, non si deve trascurare che il Prefetto presiede le Conferenze regionali e provinciali permanenti della PA e, di conseguenza, in tali contesti può promuovere elaborazioni progettuali e l'adozione di correttivi per superare inerzie e disfunzioni della pubblica amministrazione, valorizzando debitamente, nel rispetto delle prerogative di ciascuno, il metodo della preventiva concertazione.

#### **4. Conclusioni**

In termini conclusivi, con il presente documento sono state formulate talune, forse ardite, progettualità, cercando di sintetizzare alcune possibili forme in cui possono essere coniugati gli obiettivi del PON Sicurezza con una più ampia, complessiva strategia di riaffermazione dei principi di legalità e sicurezza, secondo

un processo di graduale e coordinato coinvolgimento di tutte le componenti del corpo sociale.

In sostanza, si tratta di direttrici operative che - come è evidente - richiedono il concorso di tutte le componenti attive del corpo sociale, siano esse le amministrazioni centrali, regionali o locali, le aziende ovvero le formazioni associazionistiche e di categoria. In tale direzione è altresì auspicabile, come detto sopra, una parallela evoluzione normativa sulla base delle esperienze fin qui acquisite.

L'obiettivo ultimo di tale disegno strategico - in sintonia con le finalità del Programma Operativo - è il conseguimento di più elevati *standard* di sicurezza attraverso un processo di conversione culturale che - con l'imprescindibile supporto delle istituzioni scolastiche, delle Università e di tutti gli operatori dell'intelligenza - permetta di "costruire" i cittadini del futuro. L'esperienza in tal senso di altri Paesi dell'Unione Europea è già disponibile, ma - senza trapiantare modelli avulsi dal contesto nazionale - vi è fondato motivo di ritenere che sussistano le condizioni generali per l'avvio di un'azione innovativa in questa direzione, proprio cogliendo l'occasione offerta dal recente avvio delle progettualità del PON.

Non ci si nascondono le difficoltà di un simile cammino, ma l'evoluzione dei pubblici poteri in forma reticolare e la rinnovata sensibilità della collettività non lasciano molte alternative. E' allora necessario cogliere con tempestività le occasioni propizie e sfruttare talune "leve" per orientare il flusso evolutivo degli apparati. Questo è il senso profondo del consapevole sforzo che ci troviamo di fronte, uno sforzo da sviluppare con metodo, verso più efficienti e razionali modelli di azione amministrativa, capaci - in una visione costruttiva e lungimirante - di "guardare al futuro".

Nel ringraziarvi per l'attenzione cedo a voi la parola per ogni utile contributo in ordine a quanto da me esposto sulle linee strategiche del Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza" 2007-2013, richiamando la vostra attenzione sui documenti contenuti nella cartella di lavoro:

1. il Documento tecnico sui criteri di selezione per gli interventi da ammettere al finanziamento;
2. il Documento strategico per il miglioramento dell'impatto migratorio;
3. il Piano di comunicazione;
4. il Piano di valutazione;
5. la bozza di Regolamento interno del Comitato di Sorveglianza

L'AUTORITA' DI GESTIONE  
Prefetto De Sena

L'AUTORITA' DI GESTIONE SUBENTRATA  
Prefetto Izzo

Roma, 18 dicembre 2007