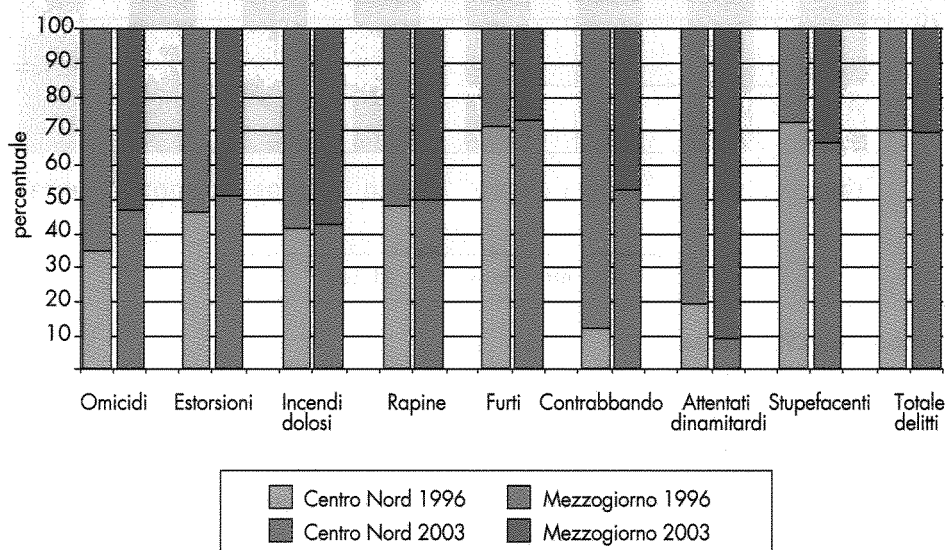


- ra il 45 per cento del dato nazionale nel periodo 2001-2003, a fronte di una media del 10 per cento del triennio 1998-2000;
- i reati connessi alla produzione e al commercio degli stupefacenti nel periodo 1996-2003 sono in diminuzione a livello nazionale e nel Centro-Nord, mentre sono in crescita nel Mezzogiorno, in linea col dato nazionale relativo ai sequestri di droga, che mostra un incremento per tutte le tipologie di sostanze illecite;
 - la criminalità minorile si va concentrando soprattutto nel Centro-Nord. Il dato sull'ingresso di minori in istituti di pena vede infatti nelle prime 4 posizioni istituti localizzati nel Centro-Nord (Roma, Milano, Bologna e Torino).

Il grafico che segue confronta l'incidenza delle due macroaree sul totale della delittuosità nel 1996 e nel 2003, evidenziando alcuni dei processi di "avvicinamento" appena citati.

Figure 1.35 - DELITTUOSITÀ PER MACROAREE CONFRONTO 1996-2003



Fonte: elaborazione DPS su dati Istat.

Le tendenze rilevate di "livellamento" di fenomeni delinquenti oggi non più confinabili o contenibili in specifiche aree, si correlano ad una maggiore diffusione della criminalità organizzata, ormai stabilmente presente sul territorio nazionale, e ad una sua dimensione sempre più transnazionale²⁵.

²⁵ Nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2003, del 12 gennaio 2004 (rinvenibile sul sito www.giustizia.it), il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte suprema di Cassazione in riferimento a fenomeni di criminalità transnazionale, afferma infatti che: "profili di preoccupazione sono offerti dall'espansione di tale forma di criminalità verso territori nazionali con forte sviluppo economico, connotati dalla presenza di un tessuto economico-sociale sano e che rischiano di essere compromessi da organizzazioni criminali coinvolte in operazioni finanziarie di riciclaggio".

Complessivamente, la grande criminalità è in espansione in tutto il Paese, sia per il diffondersi, accanto ai tradizionali sodalizi di matrice nazionale, dei gruppi criminali stranieri sempre più spesso in concorso o “in filiera” con i primi (incremento della dimensione soggettiva), sia per l'estensione dei settori investiti dalla dimensione organizzata della malavita, che includono le attività territoriali (estorsioni, rapine, spaccio, ecc...), l'immigrazione clandestina, le cosiddette ecomafie, il riciclaggio dei proventi del crimine e il loro reinvestimento nell'acquisizione di attività economiche e finanziarie lecite (incremento della dimensione oggettiva).

La crescente diffusione ed internazionalizzazione dei fenomeni criminali è ormai una tendenza diffusa in tutta l'Unione Europea.

Secondo l'analisi condotta da Europol²⁶, l'impatto e l'influenza della criminalità organizzata nell'Unione Europea sono andate aumentando negli ultimi 15 anni. “La tradizionale rappresentazione della criminalità organizzata in modo gerarchico è sempre meno convincente”; sarebbero infatti in aumento “*organizzazioni con una struttura molto più cellulare ... con catena di comando meno evidente*”. Esce ulteriormente rafforzato il profilo internazionale della criminalità organizzata, che si manifesta anche nella composizione delle organizzazioni stesse, che divengono più eterogenee e interetniche.

Tra i gruppi autoctoni che vantano i maggiori legami vengono citati quelli olandesi, spagnoli e belgi. Le organizzazioni criminali italiane, si afferma, “*sono sempre potenti e collaborano con le altre organizzazioni criminali, come quelle di etnia albanese, nel settore del traffico di droga e in quello della tratta degli esseri umani*”.

Pur tuttavia, sul piano della valutazione della minaccia al livello europeo, può essere considerato significativo che il Rapporto U.E. non faccia riferimento alcuno ad uno specifico ruolo della criminalità organizzata italiana nel network dei maggiori traffici internazionali (droga, immigrazione esseri umani, contrabbando).

Nel 2003, dopo alcuni anni di flessione, si assiste a un incremento dei reati collegati al crimine organizzato nel Mezzogiorno che, per la natura stessa del fenomeno, appaiono concentrati in aree ben delimitate. Le situazioni conflittuali nell'ambito della criminalità organizzata di tipo mafioso producono ancora un rilevante numero di omicidi, passati nel 2003 da 90 a 131. L'incremento si concentra soprattutto in Campania (da 47 a 75) e in Calabria (da 17 a 26), regioni dove si sono registrati oltre i tre quarti del totale degli episodi, mentre rimane stabile il dato della Sicilia (11) e della Puglia (18). La sola provincia di Napoli annovera il 40 per cento degli omicidi di mafia a livello nazionale e il 12 per cento del totale degli omicidi in Italia.

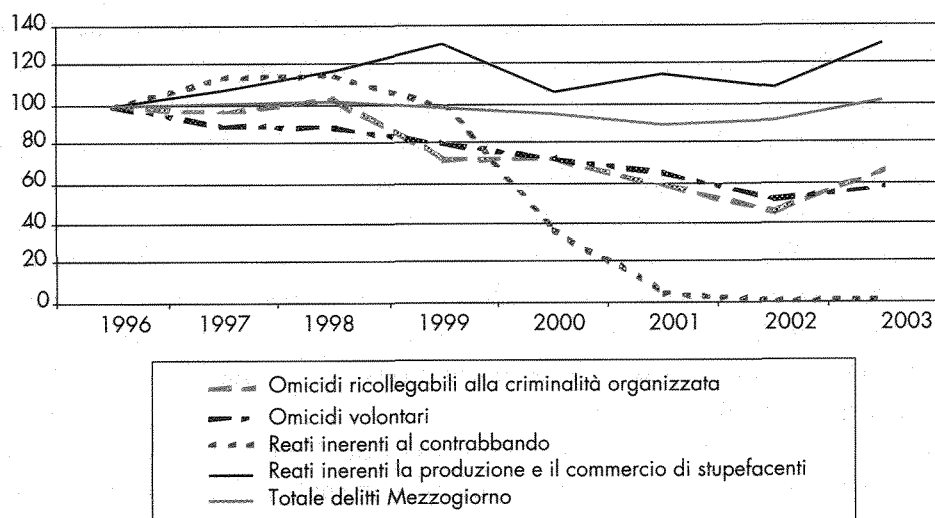
... ma persistono le peculiarità del Mezzogiorno

Nel corso del 2003 si sono registrati 12 provvedimenti di scioglimento di consigli comunali per infiltrazione e condizionamento mafioso (8 in Calabria, 1 in Campania e 3 in Sicilia), seguiti da altri 6 provvedimenti nei primi 11 mesi del 2004 (1 in Calabria, 2 in Campania e 3 in Sicilia). Secondo il Ministero dell'Interno,

²⁶ Relazione UE 2003 sulla criminalità organizzata (versione pubblica), L'Aia ottobre 2003, disponibile sul sito www.europol.eu.int.

inoltre, “nel settore degli appalti pubblici si evidenzia un’ingerenza più marcata delle organizzazioni criminali nelle regioni tradizionalmente interessate dal fenomeno mafioso e, in particolare, in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia”²⁷.

Figura 1.36 - ANDAMENTO DELLA DELITTUOSITÀ MACRO NEL MEZZOGIORNO¹ ANNI 1996-2003 (numero indice 1996=100)



¹ Il dato è riferito alle Regioni a tradizionale radicamento della criminalità di tipo mafioso: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Fonte: elaborazione DPS su dati Istat.

Gli attentati dinamitardi e incendiari (fortemente sintomatici di una pressione estorsiva e/o intimidatoria sul territorio da parte della malavita organizzata) crescono nel Mezzogiorno, con una quota che supera il 90 per cento del dato nazionale nel 2003. Anche in questo caso gli episodi appaiono legati ad alcuni territori specifici: la sola provincia di Reggio Calabria (228 episodi) supera nel 2003 il 15 per cento del dato nazionale; se si considerano anche le province di Vibo Valentia (149 episodi) e Catanzaro (67 episodi), si raggiunge circa un terzo di tutti i reati di questo tipo. In Sardegna si rileva circa il 13 per cento del dato nazionale, con una forte concentrazione nella provincia di Nuoro (98 episodi)²⁸.

L'elevato numero di attentati conferma, indirettamente, il forte radicamento della pressione estorsiva, rilevato anche da una recente indagine conoscitiva di SOS Impresa²⁹.

²⁷ Ministero dell'Interno, Relazione sullo stato della sicurezza in Italia, Roma, Agosto 2004, disponibile sul sito www.interno.it

²⁸ Con una forte commistione tra criminalità ed eversione: cfr. Relazione sulla politica informativa e della sicurezza 1° semestre 2004, p. 34.

²⁹ SOS Impresa VII Rapporto maggio 2004. Secondo tale indagine la percentuale di commercianti vittima dell'estorsione si attesterebbe al 70 per cento in Sicilia, al 50 per cento in Calabria, al 40 per cento in Campania ed al 30 per cento in Puglia, contro medie del 10 per cento in Basilicata, Lazio e Abruzzo e del 5 per cento nelle altre regioni.

Le rapine, che rappresentano spesso una fonte di accesso alla liquidità per la malavita organizzata, si concentrano nel Sud (50,4 per cento del dato nazionale), dove le sole province di Napoli e Caserta annoverano oltre il 30 per cento delle denunce.

Il furto di autoveicoli (che presuppone circuiti e indotti a valle del reato) nel Sud ammonta al 44 per cento del dato nazionale, pur a fronte di un parco veicoli sensibilmente inferiore a quello del Centro-Nord.

Il rischio usura è notevolmente più elevato nel Mezzogiorno, al di là del numero visibile delle denunce: il Ministero dell'Interno afferma infatti che *“in quelle regioni dove la criminalità organizzata risulta maggiormente radicata sul territorio (Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna), l'usura costituisce lo strumento principale attraverso cui la stessa ricicla il denaro sporco”*³⁰, in quanto fenomeno non più riconducibile solamente ad ambienti marginali della società, ma entrato a far parte a tutti gli effetti del circuito di interessi proprio delle grandi organizzazioni malavitose.

Vi è, inoltre, una forte crescita nel Mezzogiorno dei delitti concernenti gli stupefacenti (19,3 per cento nel periodo 1996-2003), a fronte di un calo nel Centro-Nord (-13 per cento)³¹.

Accanto alla delittuosità, il Mezzogiorno evidenzia ancora indici elevati di illegalità diffusa, anche se si sta progressivamente riducendo il divario con il Centro-Nord.

In questo senso appaiono ancora rilevanti, anche se in miglioramento, i dati delle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa riferiti al quadro dell'Ecomafia:

- l'illegalità ambientale³², con il 43,1 per cento degli illeciti complessivamente accertati nel 2003 (nel 2002 era il 46,4 per cento);
- l'abusivismo edilizio, con il 55 per cento degli illeciti accertati del 2003³³;
- il ciclo del cemento con il 39,5 per cento delle infrazioni accertate dalle Forze dell'ordine (lo scorso anno erano pari al 47,7 per cento);
- il ciclo dei rifiuti con il 33,9 per cento degli illeciti accertati (nel 2002 erano il 38,6 per cento)³⁴.

Il persistere di profonde differenze tra le due macroaree del Paese, risente ancora fortemente del radicamento endemico della criminalità organizzata nel Meridione, che in molte aree risulta fortemente penalizzante per gli effetti di condizionamento sull'attività economica locale e per il complessivo svantaggio competitivo che ne può derivare.

Appaiono illuminanti, al riguardo, taluni passaggi della Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 del Procuratore generale presso la corte di

³⁰ Ministero dell'Interno, Relazione sullo stato della sicurezza in Italia, Roma Agosto 2004 (disponibile sul sito www.interno.it)

³¹ Rilevante il dato relativo ai sequestri di hashish in Sardegna, che fa registrare uno dei valori più elevati del Mezzogiorno, evidenziando il potenziale ruolo dell'isola come punto di transito della droga al centro del Mediterraneo.

³² Legambiente: Rapporto Ecomafia 2004.

³³ Nell'ordine, come numero di case illegali, Campania, Sicilia, Puglia e Calabria. Cfr. Legambiente: *Rapporto Ecomafia 2004*.

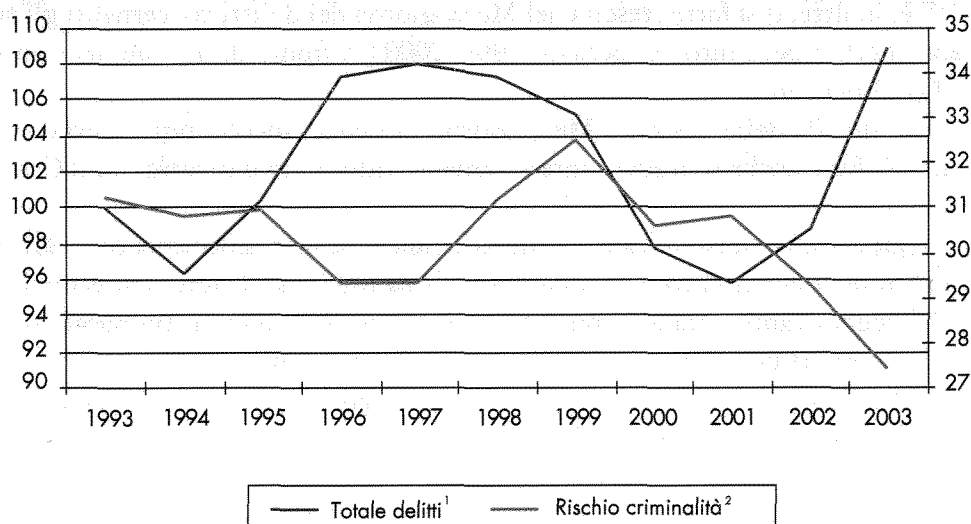
³⁴ Anche se, dopo la Sicilia, si collocano Veneto e Lazio, prima di Campania e Puglia. Cfr. Legambiente: *Rapporto Ecomafia 2004*, p.37.

Cassazione³⁵, nei quali si afferma che *“l'imprenditoria mafiosa opera una simbiosi tra crimine ed economia, il cui effetto negativo si riverbera in maniera diretta sull'economia di realtà territoriali già gravemente colpite su questo fronte e che presentano elevati livelli di disoccupazione”*. Si afferma inoltre che *“in un contesto siffatto si va sempre più consolidando il “modello mafia-impresa” che tende a porsi come alternativo allo Stato ed alle forze sane del Paese, anche nella capacità di creare occupazione”*.

Percezione di
insicurezza delle
famiglie italiane

L'evoluzione del profilo legalità, criminalità e sicurezza negli ultimi tre anni è apparentemente contraddittorio: a un incremento della delittuosità (dimensione oggettiva) corrisponde un decremento della sensazione di insicurezza (dimensione soggettiva).

Figura 1.37 - CONFRONTO FRA ANDAMENTI DELITTI E PERCEZIONI DEL RISCHIO CRIMINALITÀ 1993-2003



¹ Numero indice, 1993=100.

² Valori percentuali.

Fonte: elaborazione DPS su dati Istat.

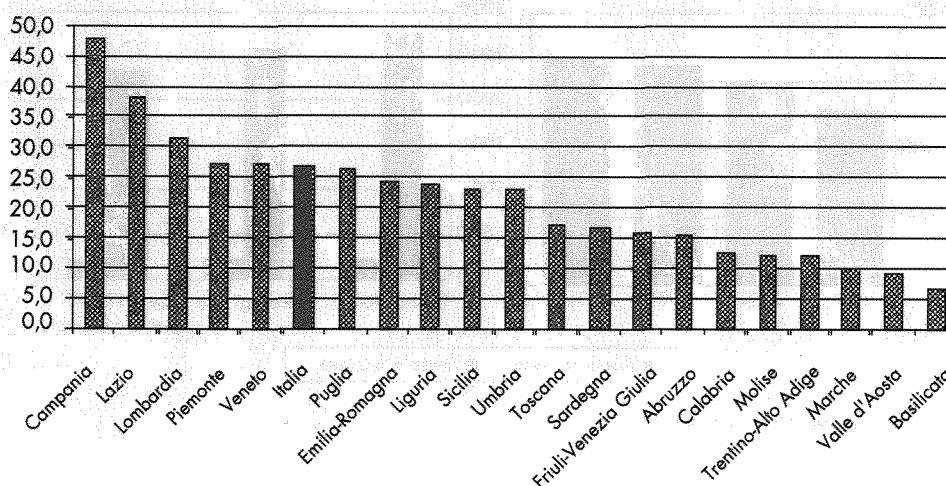
Nel 2003, a fronte del valore più alto del decennio di delitti denunciati, la percezione della sicurezza, misurata dalla quota di famiglie che considerano il rischio legato alla criminalità tra i disagi problematici dell'area di residenza, registra il suo punto di minimo. Tale quota, dopo il picco del 1999 (32,5 per cento), ha continuato a diminuire nel 2003, passando al 27,4 per cento dal 29,2 per cento del 2002. Sempre più ridotte appaiono le differenze fra le macroaree del paese: al Nord si segnala, infatti, un valore dell'indicatore (27,1 per cento) di poco inferiore alla media nazionale, mentre al Centro e al Sud si registrano quote appena superiori (27,5 per cento e 27,9 per cento rispettivamente), queste ultime, comunque, fortemente influenzate dagli alti valori del Lazio (38,8 per cento) e della Campania (48,2 per cento).

³⁵ Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2003 del dott. Francesco Favara, Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte suprema di Cassazione, 12 gennaio 2004, rinvenibile sul sito www.giustizia.it.

L'andamento, apparentemente divergente, delle due curve, viene per lo più letto in termini di sostanziale indipendenza della variabile soggettiva (chiaramente influenzata più dalla attenzione massmediatica e politica che dall'esperienza concreta di fatti di criminalità), ma, pur nella limitatezza e "rozzezza" del dato campione, si può azzardare anche una sovrapponibilità tra i due andamenti con un periodo "di ritardo" di due anni della percezione rispetto alla delittuosità.

La disamina regionale evidenzia come, a esclusione del dato allarmante della Campania, il problema della criminalità venga percepito come prioritario soprattutto nelle regioni del Centro-Nord, dove 4 Regioni presentano valori superiori alla media nazionale (cfr. Fig I.38).

Figura I.38 - FAMIGLIE CHE RITENGONO A RISCHIO LA ZONA IN CUI VIVONO, ANNO 2003, VALORI PERCENTUALI



Fonte: elaborazione DPS su dati Istat.

Inaspettata è, infine, la concomitanza, nel 2003, della riduzione dell'insicurezza percepita, con un incremento della spesa complessiva per la sicurezza (sistemi di sicurezza attivi e passivi, assicurazioni vigilanza privata) da parte delle famiglie, stimata attorno ai 700 Euro, con aumento del 7 per cento rispetto all'anno precedente³⁶.

RIQUADRO G – SPESA PUBBLICA PER LA SICUREZZA¹

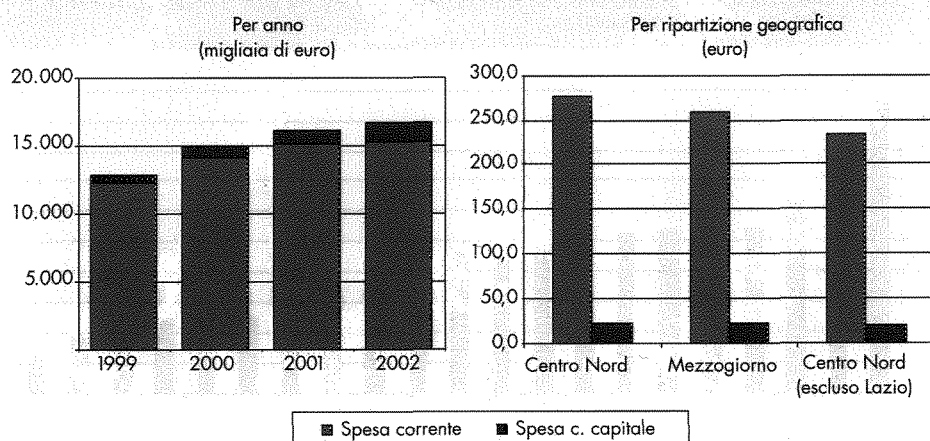
Nel periodo 1999-2002 la spesa pubblica destinata alla sicurezza mostra un andamento crescente sia per quanto riguarda la parte corrente sia per quella in conto capitale. Nel 2002 la spesa pro capite per la sicurezza nelle due macroaree pre-

¹ Le differenze rilevabili nei dati della spesa per la sicurezza rispetto alla scorsa edizione del Rapporto sono imputabili alla revisione metodologica effettuata nell'ambito dei Conti Pubblici Territoriali, di cui si dà conto nel capitolo III, Riquadro I.

³⁶ CENSIS, 38° Rapporto sulla situazione sociale del Paese, 2004 p. 683.

senta un valore leggermente superiore al Centro-Nord sia per quanto riguarda la spesa corrente (275 euro circa contro 258 nel Mezzogiorno), sia per quella in conto capitale (più elevata del 5 per cento al Centro-Nord). Se però dal Centro-Nord si esclude il dato del Lazio (fortemente influenzato dalla presenza del Ministero dell'Interno e delle strutture centrali delle Forze di polizia) si registra un valore della spesa pro capite inferiore a quello del Mezzogiorno sia nella parte corrente che in quella in conto capitale.

Figura G.1 - SPESE CONSOLIDATE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA SICUREZZA

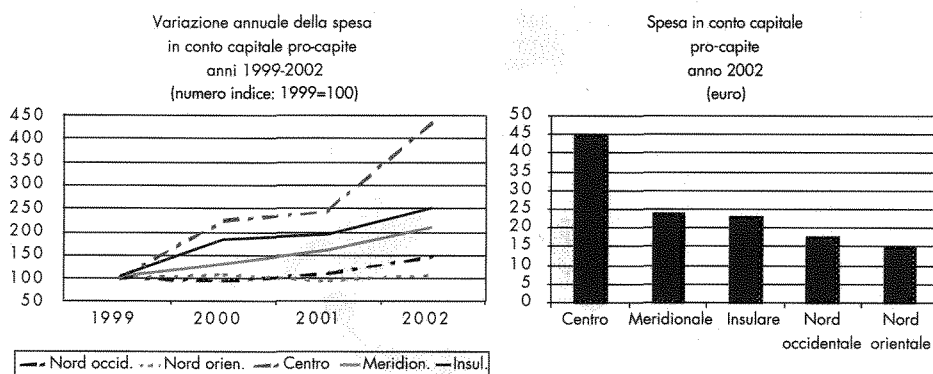


Fonte: elaborazione DPS su dati Istat.

La componente della spesa per la sicurezza quantitativamente più rilevante afferrisce al personale, che ha rappresentato il 76,2 per cento della spesa complessiva nel 2002 (era il 75,3 per cento nel 2001). L'incremento annuo della spesa per il personale è stato dell'8,9 per cento nel 2001 e del 4,8 per cento nel 2002, a fronte di una sostanziale stabilità delle risorse umane disponibili.

Per quanto riguarda la componente in conto capitale della spesa per la sicurezza, in un quadro di dinamica crescente a livello nazionale nel periodo 1999-2002, l'analisi per ripartizione territoriale localizza livelli di spesa più elevati nell'Italia centrale e in quella meridionale e insulare rispetto al Nord Italia.

Nel Mezzogiorno e nelle Isole la spesa in conto capitale pro capite nel periodo 1999-2002 (in cui sono state impiegate nella sicurezza le risorse a finalità di sviluppo) ha registrato un andamento uniformemente crescente (cfr. figura G.2), con un incremento superiore al 100 per cento nell'Italia meridionale e di quasi il 150 per cento nelle Isole, mentre nel Nord si è registrato un andamento pressoché stazionario nella ripartizione orientale e un incremento della spesa pro capite in conto capitale del 47 per cento in quella occidentale.

Figura G.2 - SPESE IN CONTO CAPITALE PER LA SICUREZZA

Fonte: CPT.

Difficile valutare come tale incremento di risorse e investimenti abbia inciso sulla qualità e sul livello del servizio offerto. Se, da un lato, è possibile sostenere che l'incremento della spesa in conto capitale abbia concorso alla forte riduzione nel Sud dei livelli di insicurezza, resta il dato critico circa una maggiore difficoltà di accesso ai servizi di Pubblica sicurezza del Sud.

Tavola G.1 FAMIGLIE CHE DICHIARANO DIFFICOLTÀ A RAGGIUNGERE POLIZIA E CARABINIERI - VALORI PER 100 FAMIGLIE DELLA STESSA ZONA - ANNO 2003

Italia	42,2
Nord	41,1
Centro	35,4
Mezzogiorno	47,9

Fonte: Istat, Annuario statistico 2004.

Una valutazione esaustiva non può non considerare, accanto all'azione degli apparati statuali, il crescente apporto delle Regioni e degli Enti locali, sia in termini operativi che di risorse: in tutte le sei Regioni dell'Obiettivo 1 e in Lombardia sono stati sottoscritti APQ in tema di sicurezza finalizzati alla "reciproca collaborazione nella lotta alla criminalità nel territorio regionale, stimolando, altresì, l'azione delle Amministrazioni locali su politiche integrate di governo della sicurezza con particolare riferimento alla coesione sociale ed alla diffusione della legalità", ma dedicando una attenzione mirata alle peculiarità di ciascun territorio. Gli APQ Sicurezza coinvolgono circa 527 milioni di Euro (487 nell'Obiettivo 1), con un concorso delle Regioni di oltre il 32 per cento delle risorse (di cui circa la metà di risorse proprie).

Soprattutto nel Centro-Nord si estende progressivamente la diffusione di specifiche legislazioni regionali, con dotazioni finanziarie anche rilevanti. Oggi, infatti, 10 Regioni e una provincia autonoma hanno una normativa organica di settore, ma pressoché tutte le Regioni hanno leggi incidenti sul piano della preven-

Il ruolo degli Enti locali per la sicurezza