SICUREZZA E LEGALITA'

I COMUNI IN PRIMA LINEA

nella lotta contro la mafia il governo nazionale deve aiutare i governi delle città operose..
LEONARDO SCIASCIA
CONSIGLIERE COMUNALE DI PALERMO

PREMESSA

I dati[1] di riferimento ci dicono che la criminalità è diminuita del 13,95%. In calo: gli omicidi (-3,7%), le violenze sessuali (sono state 5.556 contro 6.022, con un -7,7%); i furti (-18,6%), le rapine (-20,4%), le estorsioni (-15,1%) e i reati di usura (-16,1%). Così come la criminalità organizzata: 30 latitanti arrestati tra i 100 più pericolosi ed il sequestro di beni alla mafia per un valore superiore a 4 miliardi e mezzo (+31%), e un miliardo per quelli confiscati (+179%).
Di contro, le statistiche dell'Ossif[2], rilevano una crescita di rapine agli esercizi commerciali quasi ovunque nel nostro Paese. A Milano a metà dicembre 2008, sono state censite 626 rapine contro le 460 dell'intero nefasto 2007 (un terzo in più).

La criminalità invade anche la **Pubblica Amministrazione** italiana. Si rileva, in proposito, come il fenomeno relativo ai reati di corruzione, concussione ed abuso di ufficio, continui a presentare carattere di assoluta gravità e risulti in forte aumento[3]. Secondo i dati della Guardia di Finanza,

[1] Dati Ministero dell'Interno – 15 agosto 2009.
[2] Statistica elaborata dall' Osservatorio per la sicurezza dell'ABI
[3]Fonte Corte dei Conti RELAZIONE INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2010 - La Toscana è la regione che - come rilevato dalla Procura generale della Magistratura Contabile - ha collezionato nel 2009 il maggior numero di citazioni in giudizio (21 su un totale nazionale di 92), seguita da Lombardia (18), Puglia (11) Sicilia (10), Umbria (7), Piemonte (7), Trento (5), Calabria (4), Lazio (3) Abruzzo (2) Emilia Romagna (2) Friuli Venezia Giulia (1), Liguria (1). I maggiori illeciti contro la Pubblica amministrazione rilevati da Servizio anticorruzione e trasparenza del dicastero del ministro della Pubblica amministrazione indicano come territori più a rischio quelli in

l'aumento delle denunce per fatti di corruzione e concussione **accertati nel 2009 raggiunge, rispettivamente, le percentuali del +229%** e del +153% rispetto all'anno 2008.

Gli episodi di corruzione e dissipazione delle risorse pubbliche persistono e "**preoccupano i cittadini e le istituzioni,** il cui prestigio ed affidabilità sono messi a dura prova da condotte individuali riprovevoli."[4]

La sicurezza non riguarda solo la sfera privata dei cittadini ma anche e soprattutto i **beni pubblici**, lo stesso poter disporre della città e dei suoi spazi collettivi, mentre invece intere zone urbane sono sottratte perché deteriorate dal degrado, anche sociale.

In alcune aree del Paese ed in particolare nel mezzogiorno, a quel degrado, si aggiunge un diffuso arretramento economico e sociale quale fattore determinante e qualificante della presenza della criminalità organizzata di *matrice mafiosa*.

Sarebbe tuttavia un errore sottovalutare il grado di presenza criminale legato alle diverse forme di lavoro nero che presentano, proprio a partire dai fatti di Rosarno, tutta la drammatica situazione del mix esplosivo tra illegalità , marginalità sociale e crimine organizzato sul territorio.

La tradizionale presenza delle organizzazioni criminali di stampo mafioso e il loro grado di penetrazione nell'economia, nonché di infiltrazione nella società, nella politica e nelle istituzioni, è direttamente legato al livello di arretratezza economica e sociale del territorio, condizione di cui la criminalità organizzata si avvantaggia minando alla base l'idea stessa del possibile sviluppo, mentre espande il suo potere economico, frutto delle attività criminali, anche nelle altre aree del Paese.

Tale presenza criminale ed il **volume delle attività illegali** quale peso direttamente legato agli esercizi commerciali ed imprenditoriali, **sono stimate e comprese tra l'1.5% ed il 2% del PL Prodotto Lordo di ciascuna regione**[5].

I costi dell'illegalità li pagano in primo luogo i cittadini, le imprese e le comunità locali direttamente coinvolte dalla presenza criminale di matrice mafiosa. A questi costi, che riguardano le imposizioni di richiesta di denaro direttamente presso gli imprenditori, come il racket delle estorsioni, il riciclaggio dei proventi di origine criminosa e l'usura, si aggiungono **altri costi magari indiretti ma ben più importanti e derivanti dal mancato sviluppo economico e sociale del territorio**.

In queste aree del Paese emerge, infatti, un quadro desolante dal punto di vista dei tassi di occupazione e di disoccupazione, specie giovanile, e dell'esigua presenza di attività produttive rispetto alle altre aree del Paese.

Inoltre, ai costi sociali ed economici direttamente legati ad attività criminose nell'ambito della

---

cui il Pil pubblico più elevato offre maggiori opportunità criminali, o dove c'è il maggior numero di dipendenti pubblici (ad esempio Lombardia, Sicilia, Lazio e Puglia).

[4] da Relazione Presidente *Luigi Giampaolino* - Presidente Corte dei Conti - 19 ottobre 2010

[5] I Costi dell'Illegalità – Mafia ed estorsioni in Sicilia – Fondazione Rocco Chinnici 2010

sfera del diritto penale, si aggiungono **ulteriori costi** che provengono da altre forme di illegalità, non meno importanti e che riguardano **l'inefficacia e la distorsione di norme civili rilevanti per l'attività economica**. In altri termini, si tratta di aree del Paese dove si manifesta un fenomeno comunemente denominato di "*legalità debole*"[6].

Una situazione ormai così asfissiante che, accanto ai segnali incoraggianti provenienti dalle città, dalle nuove generazioni, con i ragazzi di "Addiopizzo", dalla diffusione delle Associazioni Anti-racket, dalle Associazioni di "Libera" contro le mafie, arrivano anche in modo inequivocabile forti segnali di volontà di cambiamento da parte del mondo imprenditoriale, anche a dimostrazione della estrema pericolosità del fenomeno per il particolare momento in cui versa l'economia nazionale e della potenza di intromissione delle organizzazioni criminali nella sfera economica sana.

A seguito dei protocolli sulla legalità, adottati da Confesercenti e da Confindustria Siciliana ecco che si arriva alla sottoscrizione a Milano lo scorso 10 maggio di un Protocollo di Legalità tra Ministero dell'Interno e Confindustria nazionale.
Per la prima volta, appare chiara la presa di posizione nonché più forte la consapevolezza che i condizionamenti della criminalità organizzata nell'economia **rappresentano un grande freno allo sviluppo del Paese e un grande pericolo per le imprese sane**.

Sono importanti segnali che vanno incoraggiati e rafforzati, con l'introduzione di specifiche regole tese ad isolare le imprese partecipanti alle gare e quelle sub contraenti che siano oggetto di informativa ostativa da parte dei soggetti istituzionali competenti, anche a seguito dell'aggiudicazione, e di poter far valere la risoluzione del contratto o del sub contratto. E' accaduto infatti che bloccare le attività di imprese collegate alla criminalità organizzata ha significato bloccare la realizzazione di una opera pubblica o la chiusura di un settore produttivo senza lasciare una alternativa di riscatto all'impresa economica sana.

In tal senso, il *Mezzogiorno* non è condannato ad un destino di arretratezza né tanto meno a rimanerne "***bloccato***", anche se per diverse ragioni storiche e politiche continua ad essere contrassegnato dal particolarismo e da fenomeni di "*clientelismo*" che limitano le spinte dinamiche ed innovative verso il cambiamento.

L'inefficienza della giustizia civile, amministrativa e penale, compromette inoltre la certezza e la sicurezza di poter realizzare le aspettative di ciascuno, **cittadino ed imprenditore**, che vuole il rispetto delle regole in un normale funzionamento imprenditoriale e di mercato, e ciò a danno di investimenti e capitali che continuano a non arrivare in quelle aree del Paese.

Sicurezza Urbana

A seguito dell'incontro tra i Sindaci sul diritto alla sicurezza per una diversa qualità della vita urbana, con il **Forum Nazionale delle Città sulla sicurezza** e la **Carta di Parma**, si sono avviate iniziative che hanno portato all'attenzione dell'opinione pubblica e del Governo nazionale il grado di approfondimento che i Comuni hanno maturato in ordine ai fenomeni e alle

[6] Cfr. Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno – Antonio La Spina. Il Mulino 2005

tematiche legate alla **sicurezza urbana** e dei mezzi e strumenti necessari a fronteggiare fenomeni di **microcriminalità ed illegalità**.

I dati sull'andamento dell'iniziative e le analisi[7] condotte dall'Associazione ci portano a considerare un bilancio contrassegnato da luci ed ombre e con degli **interventi che hanno tentato di rispondere alla crescita della domanda di sicurezza espressa dai cittadini.** Gli interventi, spesso solo contro il degrado urbano e le opere di riqualificazione della città, hanno permesso di raggiungere risultati significativi in taluni casi ma hanno anche mostrato forti limiti, in altri.

Dal mese di luglio 2008 alla fine di agosto 2009 sono 788 le ordinanze censite dall'Associazione sulla **sicurezza urbana emesse dai Sindaci** in 445 comuni. Di queste, 220 sono state emesse dai sindaci di 152 comuni nel corso dello stesso anno. Sono soprattutto i comuni di piccole e medie dimensioni ad aver emesso il maggior numero di disposizioni[8].

Negli ultimi anni il minimo comune denominatore sul **tema della sicurezza** è stato il sempre più **forte coinvolgimento dei sindaci e delle amministrazioni locali**. Tale coinvolgimento è nato da una domanda sociale proveniente dai cittadini, che hanno visto nei Sindaci e nella polizia municipale un interlocutore di fatto, anche se i mezzi e le risorse a disposizione non sono stati e continuano ad non essere sufficienti. In tal senso, non può che manifestarsi anche in questa sede, la necessità di dotarsi al più presto di strumenti nuovi ed efficaci con la riforma della Polizia Locale. Rivedere complessivamente il ruolo delle polizie locali è ritenuto, da più parti, indispensabile e non più rinviabile, per poter procedere con un coordinamento forte a livello locale tra le forze dell'ordine, comprendendo tra queste anche le polizie locali stesse, in un quadro complessivo di "sicurezza integrata".

Ribadiamo come l'attuale articolo 54 del TUEL novellato ha creato una '*anomalia*', attribuendo ai Sindaci un potere di ordinanza che sembra quasi come un ordinamento "*extra ordinem*" con una funzione delegata dall'Autorità nazionale di pubblica sicurezza. [9]

E non si tratta solo della novità del rapporto tra Sindaco e Prefetto, dove sembra quasi legare il primo cittadino ad un consenso preventivo da parte del rappresentante del Governo, ma perché molti sono i ricorsi amministrativi che ci mostrano una "*debolezza*" della norma e come sia necessario un intervento di restyling normativo per circoscrivere meglio il perimetro del potere di ordinanza, rafforzandolo e rendendolo più efficace.

PER LA LEGALITÀ E CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

LA DIMENSIONE COMUNALE

Le amministrazioni locali sono in prima linea nel contrasto alla criminalità organizzata e i rappresentanti pro-tempore della *res pubblica* sono da tempo oggetto di intimidazioni da parte

[7] Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana – ANCI Cittalia 2009
[8] *Oltre le Ordinanze. I Sindaci e la Sicurezza Urbana*. Cittalia Fondazione Anci , 17 settembre 2010, Riccione
[9] *Angelo Rughetti* – Segretario Generale Anci "La Sicurezza urbana. Il Ruolo dei Comuni". Anci ComuniCare 2010.

delle organizzazioni criminali, cosa che si verifica non più solo nelle tradizionali aree del Paese dove è storicamente marcata la presenza di fenomeni di matrice mafiosa.
Per questo riteniamo che è sempre più necessaria la definizione di interventi che riguardano il contrasto alle infiltrazioni mafiose nella pubblica amministrazione, a partire da orientamenti univoci sulla legalità da parte di tutti i livelli di governo, nazionale e locali, e su un più rigido intervento nella selezione delle classi dirigenti facendo appello ancora ai partiti politici nella definizione delle liste elettorali anche attraverso l'adozione di codici di comportamento ed etici. In tal senso, si segnalano le iniziative dell'Associazione come l'anagrafe degli amministratori.

AMMINISTRATORI COMUNALI IN PRIMA LINEA

Quello che sta per concludersi è stato un anno difficile per gli amministratori. Il tragico evento criminale di Pollica – l'assassinio del sindaco Angelo Vassallo – è il più eclatante e doloroso per la sua efferatezza. Purtroppo la lista degli atti intimidatori criminali ai danni degli amministratori locali è lunga e prevede lo stesso copione con le buste piene di minacce e proiettili, con le auto a fuoco e con l'esplosione di armi da fuoco diretti ai portoni della casa comunale ma anche, spesso, esplose sotto ai portoni della casa degli stessi rappresentanti della cosa pubblica.

A Ottana, in provincia di Nuoro, il sindaco si è dimesso dopo aver ricevuto, con la sua famiglia, gravi intimidazioni a colpi di fucile. Solo l'ultimo degli episodi in ***Sardegna, dove nell'ultimo anno sono stati almeno 60 gli amministratori minacciati****. A Isola Capo Rizzuto, il 5 luglio, è andata a fuoco l'auto del sindaco Caterina Girasole. Inutile contnuare la lunga lista di episodi criminali.*

Le vittime degli attentati, senza distinzione di colore politico e area geografica, sono spesso a capo delle amministrazioni di comunità anche di piccole dimensioni*. Sindaci, assessori e consiglieri comunali, costretti a vivere e lavorare sotto l'incubo delle minacce. E' con il dato più preoccupante, ovvero che la quasi totale impunità dei responsabili.*

I COMUNI RIUNITI A LAMEZIA TERME PER LANCIARE UNA STRATEGIA PER I PROSSIMI ANNI SUL RAFFORZAMENTO DELLA LEGALITÀ

I SINDACI ASSUMONO L'IMPEGNO DI:

1. Incontrarsi nuovamente e periodicamente a Lamezia Terme al fine di verificare il buon andamento degli impegni assunti in questa sede;

2. Adottare in ciascuna città gli atti amministrativi per il contrasto alle infiltrazioni mafiose come concordati insieme all'Associazione;

3. Visto il Protocollo d'Intesa con la Direzione generale per la lotta alla contraffazione del Ministero dello Sviluppo Economico, di realizzare il **Programma nazionale Anticontraffazione PNA** e da mandato al Presidente Chiamparino di sottoscrivere gli impegni;

4. Visto il **Protocollo d'Intesa con la FAI** (Federazione delle Associazioni Antiracket e Antiusura Italiane) da mandato al Presidente Chiamparino di sottoscrivere gli impegni e di dare l'avvio alle iniziative anche nel confronto con il Governo nazionale;

5. L'Anci si impegna a diffondere presso i Comuni Italiani, gli atti amministrativi dedicati a **"Infiltrazione mafiosa e Strategie di Contrasto**" ed attivare un monitoraggio che consenta di misurare i dati e i risultati;

6. Vista la Mozione **"**Iniziative di contrasto alle mafie e di sviluppo della legalità e della trasparenza da parte degli Enti Locali" di iniziativa di Anci giovane, i **Comuni si impegnano a costituirsi parte civile nei procedimenti contro le attività criminose di stampo mafioso afferenti i propri territori**.

7. **Adozione del "Codice Etico"** da parte dell'Associazione per promuovere l'etica della responsabilità e l'adozione di principi che contemplino anche misure di trasparenza e partecipazione attiva nella vita associativa.

I SINDACI CHIEDONO AL GOVERNO
E IN PARTICOLARE AL MINISTRO DELL'INTERNO E AL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA:

- Emanare un decreto legge che **rafforzi il potere di ordinanza dei Sindaci** e che preveda il sostegno alle misure di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni criminali adottate dai Sindaci e dalle amministrazioni comunali;

- Un tavolo straordinario per il **Sostegno alle progettualità** dei Comuni sull'utilizzo del PON Sicurezza 2007-2013;

- Costituzione in tempi rapidi di un Tavolo di confronto sul "**Piano Carceri**" in cui ci sia un reale coinvolgimento dei Comuni interessati;

- Istituzione di un tavolo per la realizzazione di interventi diffusi a favore della legalità: ***Osservatori locali sulla legalità*** *ed i*stituzione di un **Premio per il miglior progetto sulla legalità** dedicato ad Angelo Vassallo, Sindaco di Pollica;

- *Campagna nazionale per il sostegno e la realizzazione dei piccoli impianti sportivi* : 1000 campetti di Calcio e Basket per la legalità e relativo **Protocollo d'intesa con il Credito Sportivo**;

- Campagna di diffusione e sostegno alle comunità locali nei territori a forte presenza criminale e conseguente ***Protocollo d'intesa con l'Agenzia pei Beni confiscati alla Mafia*** e valorizzazioni di tali beni, nell'interesse della collettività, anche attraverso la costituzione di fondi d'investimento immobiliari pubblici;

- Di accelerare l'adozione di tutti i provvedimenti inerenti la lotta alla corruzione ed in Particolare di approvare velocemente il DDL 2156 presentato lo scorso 4 maggio 2010 dal Ministro della Giustizia Alfano inerente "***Disposizione per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione***";

- Sostegno alla diffusione e applicazione delle nuove Norme Antimafia - Tracciabilità delle risorse pubbliche;

- Organizzare la "**I Conferenza delle Autonomie locali sulla Legalità" -** maggio 2011;