

## DEMOCRAZIA, LOTTA ALLA CRIMINALITA' E SVILUPPO:

### IL MEZZOGIORNO D'ITALIA IN UNA DIMENSIONE PIU' EUROPEA

di **ANGELO COSTA**

*Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton*

Nel corso degli anni, almeno nell'ultimo trentennio, nel Mezzogiorno d'Italia si è innescato un meccanismo pericolosissimo, una sorta di morsa che si è stretta sempre più, che ha soffocato il tessuto sociale ed economico: l'abbraccio mortale tra criminalità organizzata e politica. Lobby di affaristi e di criminali senza scrupoli hanno, negli anni, reso arido il territorio del Sud ed oggi, poco si parla, del fatto che giovani e meno giovani, la maggior parte con titoli di studio, sono costretti a lasciare ed andare via da questa terra. Ma quello che colpisce è che anche per la mafia, si pensi alla 'ndrangheta, è arrivato il tempo della massiccia emigrazione: nel Meridione i boss con l'avallo del potere politico hanno preso il prendibile, ora non c'è più niente neppure per i delinquenti, e quindi è ormai sotto gli occhi di tutti la *colonizzazione* della Lombardia<sup>1</sup>, giusto per fare un esempio. Solo una rinnovata e coraggiosa azione civile ed amministrativa può fare risorgere uno dei territori più belli d'Europa, ma tristemente martoriato da una subcultura criminale che la fa da padrone e che già nel prossimo decennio, se non si interviene radicalmente, farà del Sud d'Italia una landa desertica nel vero senso della parola, senza uomini e senza vita. Tuttavia la sussistenza o meno dell'effetto diretto della norma comunitaria si sovrapponga alla valutazione degli effetti, espansivi o riduttivi, che la stessa norma andrebbe ad esplicare. Segnatamente, quando la norma comunitaria è chiamata ad esplicare effetti riduttivi, sarebbe per ciò solo provvista di effetti diretti, viceversa, quando è chiamata ad esplicare effetti espansivi sarebbe per ciò solo sistematicamente sprovvista di effetto diretto<sup>2</sup>. Questo ci porta ad affermare che in caso di conflitto ad effetti riduttivi il giudice non deve mai rinviare alla

---

<sup>1</sup> cfr. ENZO CICONTE, *'Ndrangheta padana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 127-139

<sup>2</sup> cfr. DAVIDE CARLUCCI, *A Milano comanda la 'Ndrangheta: come e perchè la criminalità organizzata ha conquistato la capitale morale d'Italia*, Milano, Ponte alle Grazie, 2009, pp. 200-257

Corte costituzionale, in caso di conflitti ad effetto espansivo invece deve rinviare alla Corte costituzionale.

La sempre crescente presenza in diversi Stati membri di organizzazioni criminali con matrice ndranghetistico-mafiosa, dedite a numerose attività tra cui la tratta di esseri umani e il loro sfruttamento, le frodi, il traffico di stupefacenti (in particolare precursori di droghe sintetiche e marijuana sintetica), il riciclaggio di denaro, la contraffazione di merci e i connessi traffici, le truffe connesse alle scommesse sugli eventi sportivi; è noto che queste organizzazioni agiscono soprattutto nell'ambito delle loro comunità di riferimento con maggiori difficoltà investigative per le autorità competenti a causa di barriere linguistiche e culturali e del grado di chiusura delle comunità stesse.

La recente mobilità interna, oggetto di tanti autorevoli studi sociologici anche a livello internazionale, si conferma fortemente ancorata al carattere dualistico del mercato del lavoro italiano e dell'economia italiana, che contrappone alle tradizionali regioni a disoccupazione cronica e strutturale del Mezzogiorno, realtà più o meno nuove, caratterizzate da una domanda di lavoro più dinamica e per questo più attraente, perchè ancora non attaccate definitivamente dal morbo mafioso. Le migrazioni interne odierne sono prevalentemente trasferimenti da lavoro ed il rinnovato scenario demografico e del mercato del lavoro impone, secondo alcuni, una riconsiderazione circa l'appropriatezza del termine "migrazioni" per riferirsi a questi spostamenti di popolazione<sup>3</sup>.

Sempre più oggi è la criminalità comune, l'insieme degli omicidi, delle violenze, dei furti e delle rapine, delle quotidiane piccole collusioni amministrative, a essere al Sud motivo delle preoccupazioni dei cittadini, dell'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa e delle richieste di intervento rivolte alle istituzioni. Occorre fornire conoscenze solide e quanto più accurate possibile sull'andamento della criminalità nel nostro Paese, sulla sua distribuzione territoriale, sulle caratteristiche dei reati che vengono commessi, dei loro autori, delle vittime e delle relazioni tra entrambi, senza tacere atteggiamenti di collusione istituzionale che hanno alimentato quotidianamente il degrado del tessuto sociale di queste terre. La corruzione è favorita dalla scarsa trasparenza nella finanza internazionale, dall'esistenza di paradisi fiscali e dalla disparità di livello tra le forme di lotta alla corruzione, spesso chiuse nell'ambito del singolo Stato, e il campo d'azione degli attori della corruzione,

---

<sup>3</sup> cfr. GIANLUIGI NUZZI, *Metastasi: [sangue, soldi e politica tra Nord e Sud: la nuova 'ndrangheta nella confessione di un pentito]*, Milano, Chiarelettere, 2010 – illuminante sotto ogni aspetto per la nostra ricerca.

solitamente sovrastatale e internazionale. È anche favorita dalla scarsa collaborazione tra gli Stati nel settore della lotta alla corruzione, dalla eccessiva diversità delle norme dei vari sistemi giuridici, dalla scarsa sensibilità degli organi di stampa verso fenomeni di corruzione in certe parti del mondo e dalla carenza di democrazia in vari Paesi. Senza la presenza di una stampa libera, di sistemi democratici di controllo e di trasparenza la corruzione è senz'altro più facile.

Ormai, le organizzazioni criminali, non paghe del loro territorio, non paghe delle terre del Sud ormai deserte, condizionano segmenti dell'economia imprenditoriale nazionale e, nel corso delle numerose operazioni di polizia effettuate sul territorio nazionale, è stata acclarata in particolare l'ingerenza negli appalti pubblici, nell'utilizzo dei fondi strutturali, nell'acquisizione e/o controllo di attività legali. Si fa ricorso sistematico alla commissione di reati tipici di mafia (estorsioni, usura, riciclaggio) per esercitare pressione sul tessuto socio-economico anche di altre regioni d'Italia, su tutte la Lombardia.

Roberto Scarpinato ha recentemente affermato<sup>4</sup>: “La ‘ndrangheta calabrese si è specializzata nell'offrire alle mafie straniere un servizio consistente nel riciclaggio dei proventi del mercato della prostituzione mediante una trattenuta concordata del denaro riciclato. A seguito di questa straordinaria ristrutturazione del mercato della prostituzione, la criminalità comune che prima gestiva la prostituzione in sede locale con metodi artigianali è stata spodestata dalle potenti mafie internazionali ed asservita come manodopera criminale. Questo fenomeno è interessante perché dimostra come anche il mercato illegale sia dominato dalla stessa dura selezione darwiniana che caratterizza oggi la competizione nel mercato legale”. Una selezione che ha portato un territorio, quello del Mezzogiorno, alla quasi desertificazione.

La deregolamentazione del mercato del lavoro e la diffusione dei caratteri di flessibilità e temporaneità dell'occupazione, pur inducendo ad accettare impieghi a tempo determinato in regioni diverse da quelle di origine, rendono più difficile una progettazione di vita di lungo periodo. L'inserimento lavorativo a termine si traduce dunque in una minore stabilizzazione, intesa come mancato trasferimento di residenza anagrafica e definitivo radicamento nelle aree di destinazione.

---

<sup>4</sup> la relazione del dott. Roberto Scarpinato, Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Caltanissetta presentata a Bruxelles lo scorso 29-30 Marzo nell'ambito delle discussioni al Parlamento Europeo "Verso una strategia europea per combattere il crimine organizzato transnazionale".

E', pertanto, quanto mai necessario promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali : la cittadinanza europea deve diventare una realtà tangibile. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come uno spazio unico in cui siano protetti i diritti e le libertà fondamentali. Questo vuol dire avvicinare il Sud all'Europa. L'allargamento dello spazio Schengen deve proseguire da un lato, ma si deve anche concretizzare dall'altro. Il rispetto della persona umana e della sua dignità e degli altri diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, costituisce un valore essenziale. È da preservare, ad esempio, l'esercizio di questi diritti e di queste libertà, in particolare la sfera privata del cittadino, proteggerlo dalle quotidiane malversazioni mafiose che ormai fanno parte di una cultura. Occorre tenere conto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili ed oggi i cittadini del Sud, in un quadro di desolante fuga, sono i cittadini vulnerabili di questo Paese. I cittadini meridionali devono essere in grado di esercitare pienamente i propri diritti specifici all'interno dell'Unione e persino, all'occorrenza, al di fuori della stessa.

In periodi di crisi, la marginalizzazione diretta o indiretta alimenta la disuguaglianza, l'insicurezza e il pericolo di esclusione. I comportamenti sono influenzati e diviene più difficile rafforzare le politiche e la legislazione contro la discriminazione. La marginalizzazione è frutto delle azioni di una classe dirigente che negli anni si è sedimentata su dinamiche mafiose, della legislazione e della prassi nazionale, di fattori socio-culturali e delle diverse percezioni delle cause delle difficoltà economiche e sociali. Pertanto, il nesso fra la non marginalizzazione e la stabilità sociale è particolarmente rilevante in un periodo di avversità economica<sup>5</sup>.

E' necessario adottare misure per mitigare gli effetti di una crisi che potrebbe avere ripercussioni su tutto il sistema Stato. Di fronte alla mancata crescita e alla disoccupazione, questioni naturalmente ritenute prioritarie, la marginalizzazione rischia di cadere in secondo piano rispetto a politiche economiche e occupazionali di breve periodo o a decisioni di bilancio, che possono avere delle ripercussioni sulle istituzioni pubbliche e private che si occupano di marginalizzazione.

È necessario affrontare in maniera rapida e sistematica queste nuove tendenze registrate nei

---

<sup>5</sup> cfr. ELIO D'AURIA, GIUSEPPE GIARRIZZO, *La questione meridionale*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da G. Treccani, 1992, pp. 1-66

discorsi e nelle politiche che potrebbero pregiudicare le attuali e future iniziative volte a favorire una maggiore integrazione del Mezzogiorno con il resto del Paese e con l'Europa. Nella Network Analysis esistono due scuole di pensiero: la scuola di Manchester e quella di Harvard<sup>6</sup>. La prima ha una matrice di tipo antropologico e tende a focalizzare l'attenzione sull'individuo e sulla sua storia, la seconda, invece, centra la propria analisi sulla forma assunta dalle reti sociali. È stata quest'ultima metodologia a diventare la matrice teorica prevalente, ma negli ultimi anni si è acceso un dibattito che ha avanzato delle critiche riguardanti il suo eccessivo rigore deterministico. Si sta tentando di recuperare quella centralità dell'individuo alla scuola di Manchester. Tale tentativo si muove su un percorso non facile, che cerca di coniugare la necessità del rigore analitico con l'importanza dell'identità individuale.

L'intensa attività della mafia calabrese, per esempio, nell'Unione Europea si manifesta sia con la presenza di tali organizzazioni criminali nei territori degli Stati Membri, si veda la Germania, che con organizzazioni criminali basate in Calabria che utilizzano l'Unione Europea come mercato di destinazione dei loro traffici illegali e per riciclare i proventi delle loro attività criminali; considerando che i principali ambiti di azione nell'Unione Europea riguardano il traffico di merci, il traffico di esseri umani per lo sfruttamento della prostituzione, il traffico di stupefacenti (in particolare eroina ma di recente anche cocaina e droghe sintetiche) e di precursori per le droghe, la realizzazione di investimenti e la contaminazione dell'economia legale, la realizzazione di truffe internazionali ad alta intensità tecnologica, frodi legate all'IVA, reati contro la proprietà, estorsione e racket; considerando che le mafie del Sud d'Italia godono di un incredibile potere economico-finanziario e di una notevole influenza politica, con forti interessi riferiti a fondamentali settori quali il gas e più in generale il settore energetico; considerando che la maggiore preoccupazione riguarda gli impatti indiretti di queste organizzazioni criminali causati dall'intensa attività di riciclaggio e di investimento che distorce e talvolta distrugge il libero

---

<sup>6</sup> SCOTT J., *Analisi delle reti sociali*, Carocci, (2003)

mercato e facilita la penetrazione e l'integrazione delle organizzazioni criminali nelle strutture legali<sup>7</sup>.

In un contesto di globalizzazione, la ricerca e lo sviluppo vengono sempre più esternalizzati verso altre parti del mondo. In Europa, i costi della protezione e dell'attuazione delle innovazioni rimangono troppo alti. Le licenze relative alla distribuzione dei contenuti continuano ad essere di portata nazionale. Le procedure di fissazione di norme interoperabili sono esageratamente lente. Lo spettro è ancora gestito in modo frammentario e ciò frena lo sviluppo dei nuovi prodotti di alta tecnologia e dei servizi transfrontalieri. Troppe barriere, in particolare di natura legale, impediscono la collaborazione tra università, istituti di ricerca, imprese e ricercatori e ostacolano uno dei tradizionali punti di forza dell'Europa, la creatività e l'inventività dei suoi abitanti<sup>8</sup>.

La letteratura sulla criminalità e l'occupazione è prevalentemente basata su un'analisi che si ispira a modelli del tipo *crime as work* ossia l'analisi microeconomia della scelta individuale maturata in funzione dei costi opportunità associati alla scelta di commettere o meno un crimine, o influenzata da fattori socio-culturali, e che arriva ad esprimersi con una equazione del crimine (Becker 1968, Marselli – Vannini 1996a, 1996b, 1997; Bonanno – Pastore 2003, Sah 1991, Gleaser e altri 1996).

In un ottica macroeconomica, invece, si studia il nesso di causalità tra criminalità e tassi di disoccupazione (Masciandaro 1999, Marselli – Vannini 2000, Calvò-Armengol Zenou 2003) oppure tra criminalità e produttività del lavoro (Centorrino – Ofria 2001, 2008; Felli – Tria 2000). Fatto salvo il lavoro di Costabile – Giannola (1996), che presta una esplicita attenzione al funzionamento del mercato del lavoro in presenza di fenomeni corruttivi, in letteratura si fanno solo dei richiami alle barriere che la mafia impone al mercato del lavoro (Tullio – Quarella 1999).

La criminalità organizzata di tipo mafioso continua a caratterizzare il panorama delinquenziale nazionale secondo modelli in continua evoluzione, privilegiando un sostanziale radicamento sul territorio d'influenza e mantenendo un'elevata capacità di infiltrazione nel tessuto economico-finanziario.

---

<sup>7</sup> cfr. FRANCO COMPASSO, *Scritti per il Sud: la solidarietà possibile*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1996, pp. 74-128

<sup>8</sup> cfr. SANDRO CALVANI, MARTINA MELIS, *Saccheggio globale*, Milano, Sperling & Kupfer, 2003 – si legga la bella prefazione di Gian Carlo Caselli

I sodalizi criminali più strutturati, cosa nostra, 'ndrangheta, camorra e criminalità organizzata pugliese, continuano ad esercitare una efficace azione di controllo dei territori di origine ed a rappresentare una grave minaccia allo sviluppo delle relazioni tra le varie componenti sociali e dell'ordine economico.

Dal punto di vista teorico, l'ordinamento giuridico non può costruire i propri concetti prescindendo da quello che è il dato di partenza fissato dalla legge di copertura. Gli stessi principi fondamentali, contenuti nella Costituzione, indicano che la norma penale debba fare riferimento alle leggi che disciplinano la realtà che ne forma oggetto. Quando questa realtà è puramente fisica, a rilevare sono solo le leggi scientifiche. Ma se il fatto incriminato è disciplinato da un altro ordinamento, significa che al dato naturalistico si sovrappone uno normativo, che non può essere ignorato: così come il legislatore penale non può manipolare le leggi scientifiche, non può neppure manipolare le leggi giuridiche che governano il fatto incriminato. Portando alle estreme conseguenze la teoria autonomistica, il diritto penale sarebbe legittimato a costruire da sé anche le categorie naturalistiche, per piegarle alle esigenze dell'ordinamento penale.

A muovere la criminalità organizzata è il desiderio di forti guadagni. Se si riuscisse a impedire il riciclaggio dei proventi del crimine o il finanziamento di attività criminali, si minerebbe in maniera significativa le motivazioni e le capacità dei gruppi della criminalità organizzata. È quindi evidente che per combattere ed eliminare tali attività criminali è necessario che vi sia un miglioramento della capacità di congelare e confiscare i proventi del crimine. Occorre, dunque, incoraggiare lo sviluppo di competenze per le indagini finanziarie e di strumenti giuridici adeguati che contribuiscano alla rapida individuazione e rintracciamento delle operazioni finanziarie illecite e di altre operazioni.

Anche il tasso di abbandono scolastico registra la sua significatività nel caso in cui lo si consideri in una regressione binaria. Un aumento del tasso di abbandono scolastico dovrebbe aumentare la probabilità di ricorrere alle reti sociali informali: chi ha una scarsa preparazione scolastica potrebbe riscontrare maggiori difficoltà nel collocarsi sul mercato del lavoro e, nota l'importanza giocata dalla rete delle conoscenze, ricorrere con maggiore probabilità alla *sntw*. Questo risultato si ricollega a quello micro relativo al livello d'istruzione. In questo caso, però, si fa riferimento ad una variabile macro-sociale che contribuisce a descrivere un contesto socio economico.

È opportuno far presente che Marselli e Vannini (2000) hanno rimosso questa variabile affinché non si registrassero problemi di simultaneità con la variabile dipendente sulla criminalità e sostituita con la distribuzione regionale delle forze di polizia. Quest'ultima è stata anche impiegata al posto della variabile che in questo lavoro è stata definita "(in)capacità investigativa delle forze dell'ordine" e che Marselli e Vannini indicano come "Ignoto". Ritengono infatti che la variabile (costruita per ciascuna delle quattro variabili dipendenti considerate – Omicidio, Rapina, Furto e Truffa) sia viziata da un errore di misurazione attribuibile al denominatore che riporta solo i delitti denunciati. In questo lavoro, invece, si è ritenuto comunque valido questo regressore poiché è stato costruito rispetto ad una sola variabile, la criminalità diffusa, che incorpora oltre al reato di furto, che sembra essere più sensibile alla distorsione per mancata denuncia, anche quello di rapina e di truffa. Peraltro gli autori hanno considerato il totale dei delitti di furto denunciati, cosa che in questo lavoro non avviene nel momento in cui l'unità osservata è la regione. In tal caso, infatti, sono state considerate solo delle fattispecie di furto alcune delle quali, in effetti, possono essere soggette ad un problema di distorsione (ad esempio il borseggio) ma altre, invece, non sembrano esserne affette (ad esempio il furto di autovetture o in abitazione).

Pier Luigi Maria Dell'Osso ebbe modo di affermare: "Allorchè si appunta l'attenzione sullo stato della criminalità organizzata nel territorio del Nord Italia, si delinea fatalmente il quesito circa le connessioni con le criminalità presenti nel Sud del Paese. Naturalmente non è questa la sede per una rivisitazione storica del fenomeno e delle sue evoluzioni: troppo noti sono i sequestri di persona a scopo di estorsione posti in essere al nord da Cosa Nostra negli anni 60-70; altrettanto dicasi per la 'ndrangheta, le cui imprese criminali nel nordovest sono state continue ed eclatanti per almeno tre decenni. Neppure la camorra è stata silente, se solo si pensa che Raffaele Cutolo realizzando la "nuova famiglia" incaricava Pagano Oreste – storico narcotrafficante del territorio, poi divenuto collaboratore di giustizia – di fondare a Brescia una cellula camorrista."

In questo contesto, le progressive infiltrazioni nel territorio delle varie province di formazioni malavitose di matrice meridionale sono state facilitate dall'obiettivo impossibilità di un'adeguata azione di contrasto dovuta all'annosa insufficienza di uomini e mezzi, denunciata con insistenza da magistratura e forze dell'ordine anche in relazione alle esigenze operative di normale amministrazione e - dalla mancanza di condizioni analoghe a



quelle delle regioni del Meridione, dove le consolidate forme della criminalità organizzata, mantenendo il controllo del territorio, impediscono la penetrazione di gruppi criminali di qualsiasi tipo<sup>9</sup>.

E', quindi, opportuno creare sinergie attraverso la concentrazione delle unità operative sulle loro attività centrali; raggruppare l'infrastruttura di polizia in seno alla divisione principale Servizi; concentrare le attività internazionali nella divisione principale Cooperazione internazionale di polizia; uniformare la grandezza degli ambiti di responsabilità dei diretti subordinati del direttore; creare «equilibrio» tra i vari settori.

Da più parti si evidenzia la necessità di un sempre maggiore coordinamento con le autorità giudiziarie meridionali, segnalandosi come la collaborazione sin qui attuata abbia già prodotto importanti risultati con l'avvenuta consegna di alcuni criminali italiani latitanti in Nord d'Italia.

I progressi realizzati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia rivestono in genere una grande importanza per i cittadini, le imprese e i professionisti. Il Consiglio europeo ha chiesto pertanto a tutte le istituzioni dell'Unione, in particolare alla Commissione, e agli Stati membri di prendere in esame soluzioni che migliorino la comunicazione ai cittadini e agli operatori del settore dei risultati politici concreti conseguiti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. E' stato chiesto alla Commissione di delineare una strategia per spiegare in modo ottimale ai cittadini come possano trarre i massimi vantaggi dai nuovi strumenti e dai nuovi quadri giuridici, ad esempio ricorrendo alla giustizia elettronica e servendosi del relativo portale europeo.

La mancanza di rilievi in merito alla protezione dei magistrati, fa ritenere che in merito siano state adottate adeguate misure, che comunque, atteso il quadro complessivo della criminalità organizzata pugliese e la delicatezza delle relative indagini e processi, devono essere mantenute, qualora ne permangano le condizioni che le hanno determinate, dovendo costituire quello della sicurezza dei magistrati sottoposti a pericolo per la loro incolumità, un punto di continua attenzione da parte delle autorità competenti.

La criminalità organizzata guadagna – è quanto emerge dall'analisi 2009 – più di 20 miliardi di euro l'anno in Italia. Un quarto del fatturato delle mafie. Il tutto grazie al traffico di

---

<sup>9</sup> cfr. UMBERTO SANTINO, *Dalla mafia alle mafie: scienze sociali e crimine organizzato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, [2006], pp. 39-84

rifiuti, e in barba ad ogni crisi. Proliferano, infatti, ulteriormente le “aziende del settore” per Legambiente.

Un business di successo soprattutto nel Meridione, banalmente. In cima alla classifica, stabile, la Campania. Seguono Calabria, Sicilia, Puglia e Lazio. E nel Lazio si rimarca un significativo aumento proprio in termini di “ecoreati” legati allo smaltimento illecito dei rifiuti nel quale alcune indagini hanno evidenziato interessi della criminalità organizzata.

Gli straordinari progressi delle tecnologie dell’informazione hanno ovvie ripercussioni sullo sviluppo della criminalità organizzata “tradizionale”, con uno spostamento nel settore della cybercriminalità. Le reti e i sistemi informatici senza dubbio segnano un passo avanti nello sviluppo della società, ma possono essere utilizzati anche per renderla più vulnerabile.

L’evoluzione delle tecnologie e la sempre maggiore globalizzazione forniscono nuove opportunità alle organizzazioni criminali. Per prevenire e combattere le attività della criminalità organizzata devono essere raccolte ed aggiornate le conoscenze sulla criminalità organizzata, le organizzazioni criminali e i punti deboli dei settori leciti al fine di elaborare migliori strumenti, come prevedono molti dei documenti strategici sopra menzionati, tra cui il programma dell’Aia. Il futuro sistema di statistiche sulla criminalità nell’UE raccoglie informazioni sulle autorità di contrasto e dati quantitativi sulla base dei sondaggi effettuati tra i cittadini e le imprese, nonché valutazioni della criminalità e della vittimizzazione in categorie specifiche al fine di contribuire alla presa di decisioni in diversi settori strategici. Il sistema di statistiche sulla criminalità deve essere elaborato in collaborazione con gli Stati membri utilizzando, ove necessario, il programma statistico della Comunità<sup>10</sup>.

Dobbiamo evitare il rischio di cercare di combattere la corruzione e la criminalità organizzata a spese del rispetto dei principi democratici. Uno Stato che imbocchi una strada sbagliata, non solo non riuscirà a difendere i diritti dei propri cittadini, ma li esporrà a rischi ancora maggiori. Inoltre, il malfunzionamento degli organi giudiziari e delle forze dell’ordine, che scelgono di concentrarsi su spettacolari operazioni di repressione della criminalità organizzata e della corruzione, senza garantire il pieno rispetto dei principi di legalità, contribuiscono solo in apparenza alla costruzione di una società migliore, anche quando tali operazioni siano e si rivelino efficaci. Di fatto, quando si piantano i semi di

---

<sup>10</sup> cfr. ADA BECCHI, *Criminalità organizzata: paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*, Roma, Donzelli, 2000, pp. 120-147

poteri statali incontrollati e privi di responsabilità, è sicuro che ricresceranno i frutti dell'ingiustizia e della corruzione.

I mafiosi sanno rendersi particolarmente visibili ma, quando vogliono, anche particolarmente invisibili. È una delle loro caratteristiche, una delle tante. Al nord tali caratteristiche hanno reso più complicata l'individuazione dei mafiosi particolarmente nei momenti iniziali dell'insediamento. I mafiosi in molte regioni del Nord non hanno usato violenza se non in forme limitate e quando non ne potevano fare a meno.

Molte fonti concordano: la penetrazione dei mafiosi e il loro inserimento nella società sono avvenuti non in forma cruenta, ma con ben altre modalità.

Le guerre di mafia sono sconosciute nella regione settentrionale. I mafiosi sono arrivati e si sono fermati “nella maniera più discreta possibile” e hanno avuto l'accortezza di muoversi in ambiti che non hanno mai prodotto eccessivo allarme sociale.

Giovanni Verdicchio, direttore della DIA, nel maggio 1995 inviava alla Commissione antimafia una relazione sulla criminalità organizzata in Emilia-Romagna nella quale descrivendo le strategie di insediamento nella riviera adriatica affermava che queste “risultano meno percepibili quanto più ‘insinuanti’. È il caso di alcuni soggiornanti obbligati che, in passato, hanno pianificato significativi legami col territorio mediante la creazione di attività industriali non disgiunte, talvolta, da iniziative di carattere sociale (mediante, ad esempio, creazione di squadre sportive)”.

Questa tecnica di inserimento e di penetrazione distrugge l'immagine del mafioso come persona violenta, sanguinaria, con la coppola in testa e la lupara imbracciata che è stata per lungo tempo la raffigurazione dominante nell'immaginario collettivo.

Il riciclaggio di danaro, la cui perpetrazione da parte di organizzazioni criminali straniere viene spesso segnalata a livello di intelligence, è purtroppo più difficilmente verificabile giudiziariamente sia per le oggettive difficoltà nella ricostruzione dell'iter degli scambi valutari che per la individuazione del reato presupposto, sovente compiuto fuori dai confini nazionali<sup>11</sup>.

Anche se gruppi criminali, operanti verso e all'interno degli Stati Membri, sono impegnati in vari tipi di reati, sono i settori del traffico di droga e dell'associato riciclaggio di denaro sporco a prevalere. In generale questi gruppi consistono in reti a maglia larga che lavorano

---

<sup>11</sup> cfr. l'interessantissimo studio di DAVID KULE AND REY KOSLOWSKI, *Global human smuggling, comparative perspectives*, Baltimore- London, The Johns Hopkins University Press, 2001

insieme, se e quando si presenta la necessità, per raggiungere un obiettivo criminale. Uno studio nei Paesi Bassi ha scoperto che quando si vedeva una piramide o una struttura verticale, essa era legata solo a gruppi colombiani.

Alleanze strategiche a lungo termine tra organizzazioni criminali creano un ponte verso nuovi mercati, minano la posizione di gruppi concorrenti e riducono i costi di investimento, nonché i rischi. Inoltre esse garantiscono un costante rifornimento di beni criminali per coloro che hanno già accesso sul mercato. Alcune alleanze come quelle tra gruppi criminali colombiani e la Mafia italiana, e tra la Mafia italiana e i gruppi russi, si conoscono da anni. Tuttavia più recentemente è stata individuata una alleanza strategica russo-colombiana.

La scelta del legislatore di rapportare la competenza per territorio per i reati permanenti, quali sono quelli associativi, al luogo in cui ha inizio la consumazione del reato (art. 8, 3° comma, c.p.p.) sembra creare problemi in relazione a fattispecie di reato di tipo associativo, nelle quali la individuazione della competenza è complicata dal passaggio ad assetti organizzativi non sempre confinati in contesti territoriali ristretti, ma sovente ramificati con carattere di pluriterritorialità, e dall'essere le medesime associazioni non sodalizi "a numero chiuso" ma aperte ad apporti ed approdi successivi alla loro costituzione.

Nella ricerca di rimedi compensativi che riducano il rischio processuale di interpretazione, la giurisprudenza sembra avere abbandonato la tradizionale posizione, secondo la quale la consumazione del delitto associativo ha inizio nel momento in cui interviene l'accordo tra i compartecipi, non essendo necessaria la realizzazione del fine sociale.

Diversi stimati esperti stanno discutendo sul fatto che l'introduzione dell'euro come valuta unica nell'Unione europea può fornire ulteriori buone opportunità per il riciclaggio di denaro sporco, principalmente a causa del fatto che non vi sarà la necessità di cambiare il denaro guadagnato da una valuta all'altra, quando esso viene spostato nell'ambito degli Stati membri.

Il modo migliore per ridurre il livello di criminalità è adottare misure efficaci, fra le quali la promozione dell'inclusione sociale, per evitarne proprio l'insorgenza, ricorrendo ad un approccio multidisciplinare che preveda, tra l'altro, interventi amministrativi e la promozione della cooperazione fra le autorità amministrative, i cittadini dell'Unione che

hanno esperienze simili e soffrono in modo simile nel quotidiano per la criminalità e il conseguente senso d'insicurezza<sup>12</sup>.

Vi sono anche preoccupazioni circa le possibilità offerte nel prossimo futuro dalle moderne tecnologie come Internet e le carte bancarie elettroniche, anche se fino ad ora le indagini non hanno fornito prove a riguardo.

L'agenda della governance europea deve essere un contributo al progresso della lotta alla criminalità, con una particolare attenzione rivolta a temi selezionati nell'ottica di determinate assunzioni, presupponendo l'esistenza di un quadro istituzionale e regolamentare stabile, incentrato su un metodo comunitario rinvigorito.

La gestione dell'emergenza criminalità nel nostro Paese si deve fondare su due principi essenziali: responsabilità delle regioni di fornire ai propri cittadini la protezione necessaria in funzione dei rischi e delle minacce esistenti e solidarietà tra regioni, che si prestano assistenza reciproca, qualora l'evento vada al di là delle capacità locali.

L'Italia, in sintonia con l'Europa, deve muovere dagli obiettivi di riduzione della vulnerabilità, mediante lo sviluppo di un approccio strategico alla prevenzione e l'ulteriore miglioramento della prontezza e della risposta, nel rispetto della competenza nazionale. Occorre elaborare orientamenti sui metodi di mappatura, le valutazioni e le analisi dei pericoli e dei rischi.

E' opportuno studiare la possibilità di creare accordi di partenariato più ampi con determinati settori della società civile organizzata, optando per un metodo programmatico per garantire un'efficace messa in opera degli standard generali. L'azione di lotta alla criminalità deve avere un duplice obiettivo: da un lato, consentire alle Regioni meridionali di procedere a consultazioni più ampie di quanto previsto dagli standard minimi con i settori partner e, dall'altro, indurre, tramite tali accordi, le organizzazioni della società civile a rendere più rigorose le loro strutture interne, a fornire garanzie di apertura e di rappresentatività e a mettere alla prova le loro capacità di trasmettere informazioni e di condurre dibattiti a livello regionale e nazionale. Le Regioni sono chiamate a conferire alle organizzazioni della società civile un ruolo che compete, del tutto o in parte, ai responsabili politici eletti, senza l'instaurazione «de facto» di un regime di associazioni privilegiate.

---

<sup>12</sup> cfr. DAVID GARLAND, *The culture of control: crime and social order in contemporary society*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2001, pp. 159-206

La Regione dovrebbe, pertanto, proporre accordi di gemellaggio tra amministrazioni locali per condividere le migliori modalità nell'applicare i provvedimenti in determinati settori, quali quello della lotta alla criminalità, per sensibilizzare tribunali e giuristi nei confronti del diritto regionale e penale.

Una proposta intesa a stabilire un quadro per la creazione di agenzie di regolamentazione a livello regionale, per migliorare l'attuazione e il controllo delle norme in materia di repressione dei fenomeni criminali, insistendo sulla salvaguardia della unità e integrità della funzione esecutiva a livello nazionale e comunitario. La Regione, in quest'ottica, sostiene fermamente la sua responsabilità nell'esercizio della funzione esecutiva e espone le modalità della creazione, del funzionamento e del controllo delle agenzie di regolamentazione, conformemente al loro mandato pubblico e all'autonomia operativa.

Alcuni hanno sottolineato il fatto che le Regioni abbiano competenze in tema di lotta alla criminalità proprie solo in rari ambiti nei quali l'amministrazione nazionale sembra l'unico mezzo efficace di attuazione. Secondo altri, non è tuttora dimostrata la necessità di agenzie di regolamentazione a livello regionale. Altri hanno sollevato le questioni della trasparenza e del controllo democratico, altri ancora hanno messo in dubbio il valore aggiunto di nuovi livelli di partecipanti ed hanno sottolineato il rischio che il processo decisionale sia ancor meno comprensibile agli occhi dei cittadini<sup>13</sup>.

Occorre prestare maggiore attenzione alle misure di applicazione nell'elaborazione della nuova normativa. Laddove la legislazione dell'UE e dello Stato contiene misure di applicazione, la Regione si adopererà per garantirne un completo utilizzo, e in particolare la loro corretta attuazione e applicazione.

Ciò significa che dobbiamo stare al passo con i cambiamenti. Troppi cittadini meridionali sono ancora senza lavoro. Le imprese del Sud non dispongono ancora di un ambiente che ne stimoli al meglio la crescita. In materia di promozione dell'innovazione e della ricerca e sviluppo, lo Stato agisce ancora in modo frammentario. Il contributo del settore privato è ancora insufficiente. Abbiamo appena cominciato a trasformare l'UE in un'economia a bassa emissione di carbonio. A fronte del rischio di rallentamento della crescita a livello mondiale, è essenziale accelerare le riforme e consolidare le capacità di ripresa delle nostre economie.

---

<sup>13</sup> cfr. *Lotta alla criminalità organizzata: ruolo delle istituzioni e dei cittadini, risultati ottenuti e prospettive*. atti del Convegno, Napoli, 12 novembre 1994 – Napoli, La città del sole, 1995

La strategia di Lisbona esige un forte spirito d'iniziativa, anche in materia di lotta alla criminalità. Se una Regione prende l'iniziativa, i fatti seguono. Sarebbe opportuno adottare principi comuni in materia di "flessicurezza". Ciò rappresenta una base solida per un nuovo slancio politico.

Quasi la metà degli Stati europei ha elaborato o sta mettendo a punto politiche improntate al principio della "flessicurezza", ma le misure adottate dai poteri pubblici rimangono però frammentarie.

Promuovere la solidarietà all'interno dell'Unione è fondamentale ma non sufficiente per realizzare una politica comune in materia di lotta al crimine che sia credibile e sostenibile. È perciò importante perfezionare strumenti per esprimere solidarietà a regioni svantaggiate, allo scopo di incentivare e di contribuire allo sviluppo di capacità da impiegare per gestire le diverse emergenze.

Il nuovo programma comunitario di Lisbona rappresenta il contributo della Commissione alla strategia di Lisbona rinnovata. Esso va inteso come controparte dei programmi nazionali di riforma e definisce le iniziative in cui le azioni comunitarie apportano il maggiore valore aggiunto alle riforme intraprese dagli Stati membri ed esercitano la maggiore incidenza sulla crescita e l'occupazione. Per alcune misure del programma comunitario di Lisbona è prevista l'adozione da parte della Commissione, ma la maggior parte di esse prevedono l'adozione in via prioritaria del Consiglio e del Parlamento. Per rilanciare la crescita e l'occupazione, vero serbatoio per la criminalità, è necessario che tutte le istituzioni UE esprimano la volontà politica di raggiungere un accordo su tali misure.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, le politiche passive stanno per essere abbandonate a favore di un approccio più attivo. Gli Stati membri stanno riformando i sistemi di sicurezza sociale, soprattutto modificando i sistemi fiscali e previdenziali, in modo da introdurre un equilibrio tra diritti e obblighi. Sono stati introdotti nuovi contratti di lavoro più flessibili per determinate categorie di lavoratori (per esempio, i nuovi lavoratori), a cui non si associano però adeguate possibilità di acquisire nuove competenze che possono aiutare a progredire nel mercato del lavoro. Al problema più delicato di riformare le norme relative ad altri tipi di contratto non si è dedicata un'attenzione sufficiente. Così, molti mercati del lavoro rimangono segmentati, con insiders molto tutelati ed outsiders più precari con contratti dalle prospettive incerte.

Per l'Unione, una delle priorità è colmare le notevoli lacune a livello di mercato unico, in particolare per quanto concerne i servizi, in modo da poter beneficiare al massimo delle riforme nazionali. L'attuazione integrale ed entro i termini previsti della direttiva sui servizi permetterà di creare un effettivo mercato unico dei servizi e offrirà inoltre un'importante occasione di snellire le procedure, eliminare le formalità burocratiche, facilitare l'accesso ai mercati e accelerare l'introduzione delle applicazioni di e-government interoperabili.

Da parte dell'UE sono state adottate tre decisioni quadro sul congelamento e la confisca dei beni, che prevedono anche un'estensione dei poteri di confisca. La decisione quadro sulla confisca dei proventi del crimine prevede che nel ricorrere a poteri di confisca estesi, gli Stati membri possano servirsi di procedimenti non penali. Nei considerando si fa anche riferimento alla convenzione delle NU sulla criminalità organizzata transnazionale in cui è previsto che gli Stati contraenti possano prendere in considerazione la possibilità di chiedere all'autore di un reato di dimostrare l'origine lecita dei presunti proventi del crimine, anche invertendo l'onere della prova e/o riducendo il livello di prova. La Commissione dovrebbe, pertanto, riesaminare la legislazione UE in materia di confisca dei proventi del crimine in tale ottica. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare quali norme applicare alla restituzione dei beni confiscati a titolo di compensazione o restituzione alle vittime identificabili di reati o ad associazioni caritative<sup>14</sup>.

La letteratura in tema è concorde nell'osservare che la principale peculiarità delle organizzazioni criminali di tipo mafioso è identificabile nella capacità di intimidazione, intimamente radicata nel contesto socio-culturale ed economico, indipendentemente dall'effettiva minaccia o violenza; considerando che proprio questa caratteristica rende possibile un'influenza più pervasiva e radicata, opprimendo la società e garantendo all'organizzazione criminale il pieno controllo del territorio attraverso le relazioni sociali e un'azione che è anche apparentemente legale; ed inoltre, le organizzazioni criminali di tipo mafioso presentano una straordinaria capacità di interazione con altri poteri quale quello politico e quello economico.

Oggi, come suggeriscono gli esperti del settore, è vitale l'importanza di promuovere una cultura della legalità e accrescere la consapevolezza e la conoscenza del fenomeno tra i

---

<sup>14</sup> cfr. GAETANO INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 124-215



cittadini e in generale nell'opinione pubblica; sottolineando in tal senso il ruolo fondamentale di una stampa libera e priva di qualsiasi condizionamento, in modo da indagare e rendere pubblici i legami del crimine organizzato con i poteri forti, in primis quello politico; esprimendo seria preoccupazione per tutte le iniziative degli Stati membri che tendono a ridurre la libertà della stampa o ad assoggettarla a qualsiasi forma di controllo.

Le norme penali, diventano, quindi, in questo scenario strumento indispensabile per la lotta al crimine e sono costruite come argomentazioni deduttive, perché il loro effetto deve avere connotati di certezza. Ciò è imposto, a tacer d'altro, dall'art. 533, comma 1 c.p.p. e dai valori che esso riflette.

Ciò vale senza deroghe per le norme di incriminazione, che non possono essere costruite né per abduzione, né per analogia. Tuttavia è possibile che la fattispecie penale impieghi all'interno di una struttura deduttiva un elemento costruito con l'abduzione.

Nel diritto civile ed amministrativo il principale prodotto della fattispecie normativa, cioè l'effetto giuridico essenziale, è il rapporto giuridico. Savigny lo definì «una relazione tra più persone determinata da una regola di diritto», la cui ragione è data dal conflitto delle libertà, tra le quali il diritto segna la linea di confine.

Lo sviluppo della nozione di rapporto giuridico, pur attingendo categorie pre-positive, è rimasto ancorato alla norma giuridica. Pertanto è opportuno stabilire, nello studio della norma penale, se gli effetti penali sono riconducibili a tale concetto.

Tutte le norme penali, descrittive o valutative che siano, hanno un collegamento socio-culturale, proprio perché prevedono illeciti sanzionati con la pena, la cui giustificazione è nella lesione a beni giuridici o in modalità di lesione avvertiti come rilevanti dalla comunità. I reati che realizzano pienamente tale collegamento sono definiti «naturali», gli altri «artificiali»<sup>15</sup>.

Dal punto di vista teorico la questione dei rapporti tra legge penale ed ordinamenti extrapenali si traduce in un fenomeno di concorso tra norma penale ed extrapenale. La concezione sanzionatoria di fatto giunge a ritenere che vi sia perfetta coincidenza tra l'ambito di applicazione della norma penale e di quella extrapenale, mentre il rapporto è di specialità, unilaterale o bilaterale.

---

<sup>15</sup> cfr. GAETANO INSOLERA, *op.cit.*, pp. 124-215

In questo quadro le politiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dovranno essere ben integrate nelle politiche generali dell'Unione. L'adozione del trattato di Lisbona offre all'Unione possibilità nuove di agire con maggior efficacia nelle relazioni esterne. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è anche uno dei vicepresidenti della Commissione, il servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione hanno il fine di garantire una migliore coerenza tra strumenti tradizionali di politica esterna e strumenti di politica interna con dimensioni esterne significative, ad esempio quelli attinenti allo spazio di libertà, giustizia e sicurezza. Si dovrebbe considerare il valore aggiunto che si conseguirebbe includendo competenze specifiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nelle delegazioni dell'Unione in paesi partner strategici. Inoltre la personalità giuridica dell'Unione dovrebbe permetterle di agire con maggior forza nelle organizzazioni internazionali.

Tocqueville percepiva la democrazia come una società caratterizzata da eguaglianza di condizioni e prepotentemente guidata da uno spirito egualitario. Democrazia è, dunque, un modo di vivere e convivere, una generale condizione della società. Il concetto di «democrazia sociale», denota, pertanto, una società il cui ethos richiede ai propri membri di vedersi e trattarsi come eguali socialmente.

La dottrina penalistica statale, comunque, ritiene di dover distinguere tra principio di legalità e riserva di legge e democrazia. La riserva di legge mira a sottrarre, specialmente al potere esecutivo, la competenza di porre norme in uno o più settori o materie dell'ordinamento. Di solito la riserva di legge costituisce uno dei requisiti essenziali del principio di legalità in materia penale; vale a dire, questo richiede che la creazione dei delitti e la determinazione delle relative pene (termine inteso in senso stretto e non comprensivo delle misure disciplinari) debbano essere riservate al potere legislativo, mediante l'emanazione di leggi in senso formale<sup>16</sup>.

In proposito, un tradizionale e valido indicatore dello stress a cui è sottoposto il principio di legalità è offerto dalla valutazione degli effetti che produrrebbe la norma comunitaria sulla norma penale nazionale: qualora l'applicazione della norma comunitaria prevalente producesse una riduzione del penalmente rilevante si può presumere che il principio di legalità non venga direttamente coinvolto; all'opposto, qualora cioè l'applicazione della

---

<sup>16</sup> cfr. SANDRO STAJANO, *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, Napoli, Jovene, [2003], pp. 329-399

norma comunitaria prevalente producesse un'espansione del penalmente rilevante, si deve invece presumere che il principio di legalità venga coinvolto o comunque venga messo sotto stress.

Come tuttavia vedremo a più riprese il criterio degli effetti è un valido indicatore di partenza, ma non permette affatto di sovrapporre il *demonstrandum* (verifica di contrarietà /conformità al principio di legalità) al *demonstratum* (effettiva contrarietà /conformità al principio di legalità).

Riferirsi alla categoria degli effetti espansivi di una norma comunitaria su una norma penale nazionale vuol dire esplorare “l’obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario” nella sua dimensione più immediata. Entrando in campo una sola norma nazionale, la norma comunitaria non può che dispiegare un eventuale effetto di “attribuzione di significato” a quella norma nazionale di per se’ suscettibile di più interpretazioni.

Il quadro tracciato ci permette di svolgere un passaggio chiave dei rapporti tra diritto penale e diritto comunitario, riassumibile in questo sillogismo:

- (a) la penetrazione in posizione di prevalenza della norma comunitaria opera fino a quando non venga pregiudicato un diritto inalienabile della persona umana (premessa maggiore);
- (b) il principio di legalità penale è un diritto inalienabile della persona (premessa minore);
- (c) la penetrazione in posizione di prevalenza della norma comunitaria opera fino a quando non sia in contrasto con tale principio (conclusione).

Emerge così una radicale distinzione nel regime delle norme comunitarie a seconda che l’eventuale penetrazione in posizione di prevalenza metta o meno sotto stress il principio di legalità.

La povertà, è noto, è considerata una delle cause dei reati contro la proprietà, il furto e la rapina, ma in generale non una causa necessaria, che esime dalla responsabilità etica individuale. Quintiliano nella *Institutio* afferma che nei processi per furto, l’argomento della difesa che l’azione criminosa è stata motivata dalla *paupertas*, non dunque la povertà estrema, come abbiamo visto, può essere facilmente controbattuta dall’argomento, al quale si presuppone che i giudici siano particolarmente sensibili, che anche personaggi della tradizione romana, come Fabrizio, erano *pauperes*, ma non per questo inclini al furto.

Un altro ambito criminale in correlazione con una situazione di povertà, come anche di schiavitù, è lo sfruttamento della prostituzione, anche se in questo caso i criminali non sono i poveri, ma coloro che approfittano della loro situazione di bisogno.

Il trattato di Lisbona offre all'Unione nuovi strumenti per la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, sia a livello interno che esterno. Dovrebbero essere promossi i valori dell'Unione, osservando rigorosamente il diritto internazionale e la relativa evoluzione. Il Consiglio europeo invita a stabilire un piano d'azione sui diritti umani per promuoverne i valori nella dimensione esterna delle politiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il piano dovrebbe essere esaminato dal Consiglio europeo e dovrebbe tenere conto dell'interconnessione tra gli aspetti interni ed esterni dei diritti umani, per esempio quanto al principio di "non-refoulement" o al ricorso alla pena di morte da parte di partner con i quali l'Unione coopera. Il piano dovrebbe contenere misure specifiche a breve, medio e lungo termine e individuare i responsabili dell'azione.

Le chiese, con l'organizzazione dell'assistenza ai poveri, con il controllo esercitato sulla loro moralità, e con la promozione della loro partecipazione alla vita della comunità, non solo nelle occasioni culturali, ma anche nella loro mobilitazione contro eretici, scismatici, talora contro le intrusioni del potere politico, come anche nelle elezioni episcopali, esercitano un'azione importante di integrazione dei ceti inferiori, come in qualche misura degli schiavi stessi, nel contesto sociale, pur senza proporre alterazioni nei sistemi e nelle gerarchie sociali.

D'altra parte, la storia insegnava che anche sotto la più dura azione repressiva condotta con metodi autoritari e al di fuori della legge - come era avvenuto per un certo periodo negli anni '20 durante il regime fascista - la mafia non era mai stata sradicata del tutto. In quell'occasione, essa si era limitata a diminuire la propria visibilità sino a far quasi credere di essere scomparsa, e aveva atteso che l'ondata repressiva si esaurisse per ricominciare a tessere, forte come prima, le sue reti criminose. "Calati juncu ca passa la china" ("Abbassati giunco al passar della piena") recita un noto proverbio siciliano, insegnando che il modo più sicuro per superare le avversità è quello di offrire ad esse la minore resistenza possibile per non venirne spezzati. Occorre cambiare la cultura!

Nel 1982, sul luogo dove la mafia aveva crivellato di colpi il Prefetto di Palermo, Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, e la sua giovane moglie, una mano ignota aveva tracciato la scritta: "Qui muore la speranza dei palermitani onesti". Dopo l'uccisione di Falcone, un'altra mano ignota scrisse su un cartello una frase totalmente diversa: "Oggi inizia un'alba che non vedrà tramonto".

Come si è realizzato il miracolo di Palermo? Per quanto affascinante sia stata quella lotta, una storia di incredibile coraggio personale, di martiri e di ostinata mobilitazione, qui dobbiamo purtroppo tenerla per la maggior parte ai margini del nostro soggetto. Più vicina ai nostri interessi democratici e culturali è la domanda: quale è stato l'agente propulsivo e, in seguito, il palpabile precipitato di quest'atto di liberazione? Il termine riassuntivo è: rinnovamento. Più specificamente, rinnovamento nell'ambito della cultura. Ed è utile a questo punto operare una differenziazione tra – da una parte - la cultura intesa o proiettata come una sorta di occasione imbellettata al solo scopo di velare una realtà di alienazione civica o di prestare uno spurio prestigio ai violenti padroni di un dominio schiavizzato, e - dall'altra – la cultura della partecipazione, della mobilitazione sociale che, per esempio, si è manifestata a Palermo negli anni della lotta alla mafia e accompagna il processo di consolidamento delle vittorie finora conseguite, trasformando completamente la mentalità della sconfitta nelle generazioni più anziane e, di pari passo, allevando una nuova generazione nei principi di una molto umana ordinarietà e del diritto alla creatività e alla democrazia.

La Chiesa considera la corruzione un fatto molto grave di deformazione del sistema politico. Così la stigmatizza il Compendio della dottrina sociale della Chiesa: « La corruzione distorce alla radice il ruolo delle istituzioni rappresentative, perché le usa come terreno di scambio politico tra richieste clientelari e prestazioni dei governanti. In tal modo, le scelte politiche favoriscono gli obiettivi ristretti di quanti possiedono i mezzi per influenzarle e impediscono la realizzazione del bene comune di tutti i cittadini » (n. 411). La corruzione va annoverata « tra le cause che maggiormente concorrono a determinare il sottosviluppo e la povertà » (n. 447) e talvolta è presente anche all'interno degli stessi processi di aiuto ai Paesi poveri.

Per evitare questi pericoli la dottrina sociale della Chiesa propone il concetto di « ecologia umana » (Centesimus annus, 38), adatto anche ad orientare la lotta alla corruzione. Gli atteggiamenti di corruzione possono essere adeguatamente compresi solo se sono visti come frutto di lacerazioni nell'ecologia umana. Se la famiglia non è messa in grado di svolgere il suo compito educativo, se leggi contrarie all'autentico bene dell'uomo come quelle contro la vita diseducano i cittadini circa il bene, se la giustizia procede con eccessiva lentezza, se la moralità di base viene indebolita dalla trasgressione tollerata, se le condizioni di vita sono degradate, se la scuola non accoglie e non emancipa, non è possibile garantire

quella « ecologia umana » sulla cui mancanza alligna poi anche il fenomeno della corruzione. Non va dimenticato, infatti, che la corruzione implica un insieme di relazioni, di complicità, di oscuramento delle coscienze, di ricatti e minacce, di patti non scritti e connivenze che chiamano in causa, prima delle strutture, le persone e la loro coscienza morale. Si collocano qui, con la loro enorme importanza, l'educazione e la formazione morale dei cittadini e il compito della Chiesa che, presente con le proprie comunità, istituzioni, movimenti e associazioni e singoli fedeli in tutte le pieghe della società di oggi, può svolgere un ruolo sempre più rilevante nella prevenzione della corruzione. La Chiesa può coltivare e promuovere le risorse morali che aiutano a costruire una « ecologia umana » in cui la corruzione non trovi un habitat favorevole.

Premesso che non esiste idea di giustizia fuori dall'idea di proporzione, pose la questione se le proporzioni filosofiche e morali fossero diverse da quelle matematiche<sup>17</sup>. L'idea che aveva del concetto, del resto, era stringente, nel senso che «la proporzione è proporzione senza più o meno» e occorreva farne applicazione al reato e alla pena per comprendere se la giustizia penale avesse o no proporzione, che voleva dire se fosse o meno giusta. Egli non riteneva che il «mondo morale» fosse di per sé estraneo all'idea di proporzione, distinguendo una proporzione con mero valore estetico, caratterizzato da un'«armonia o convenienza di parti», e una proporzione con valore matematico, ossia quella con «eguaglianza di ragioni». Precisava, però, «che qui si ragiona di proporzione matematica: ché in fatto di giustizia penale l'armonia estetica entrerebbe come il cipresso di Orazio nella dipintura del naufrago». Trattandosi di «eguaglianza di ragioni», la proporzione matematica doveva concretarsi in un'equazione in cui i termini si potevano alternare e invertire; ciò implicava necessariamente l'omogeneità degli stessi termini dell'equazione, nel senso che non poteva esistere proporzione matematica tra termini eterogenei. Dunque, la proporzione penale tra reato e pena, termini eterogenei, era «intrinsecamente assurda» e tale da far «ridere i matematici e i filosofi». L'illustre napoletano, dunque, arriva alla conclusione che tra reato e pena non può rintracciarsi alcun rapporto di proporzione, spiegando ulteriormente, con un acuto ragionamento, che questo rapporto non potrebbe essere recuperato neanche nella forma della «ragione» o della «approssimazione». Dimostrato che la proporzione, fondamento del diritto, è introvabile nella pena contrariamente a quanto

---

<sup>17</sup> G. BOVIO, *Saggio critico del diritto penale* (1872), Milano, 1912, Parte I, § IV, p. 22 ss.

sosteneva la Scuola classica, l'Autore la individuò nella giustizia sociale che, tuttavia, non riteneva attuabile senza una riforma dello Stato.

Nella società moderna, dopo l'Illuminismo e le grandi rivoluzioni, parlare di potere politico ha significato parlare di democrazia. In tale contesto, l'influenza della religione sulla sfera pubblica, nonché il rapporto fra gli "universalismi" delle varie religioni compresenti, ha riguardato il rapporto che esse hanno intrattenuto e intrattengono con la democrazia quale modalità di governo del popolo da parte del popolo attraverso un sistema politico di tipo hobbesiano (è il Leviatano che garantisce ad ogni individuo la libertà di religione).

In tutta l'Unione dev'essere realizzato lo spazio giudiziario europeo. Per consentire ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione è necessario facilitare il loro accesso alla giustizia. Al contempo, all'interno dell'UE devono essere potenziati la cooperazione tra le autorità giudiziarie e il riconoscimento reciproco delle sentenze, tanto in materia civile quanto in materia penale. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero ricorrere alla giustizia elettronica (tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel campo della giustizia), adottare norme minime comuni per ravvicinare la regolamentazione civile e penale, e rafforzare la fiducia reciproca. Le istituzioni dell'Unione dovrebbero provvedere alla coerenza tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quello internazionale, al fine di poter interagire con i paesi terzi in un contesto giuridico sicuro.



## CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

## PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

## MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello



sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.