

## Quaderni, 32

Dalla cittadinanza tradizionale al multiculturalismo della cittadinanza cosmopolita, dalla legalità alla giustizia, dalla partecipazione alla comunità libera dalle mafie, per un nuovo umanesimo nonviolento capace di fare della dignità e del cammino verso la reciprocità un linguaggio comune. Le risposte politiche delle istituzioni insufficienti all'attivismo civico e alla stessa cittadinanza digitale, dimostrano quanto si sia lontani dall'aver concepito una vera apertura alla cittadinanza democratica.

La sfida è prendere sul serio le varie istanze partecipative e garantire non soltanto diritti politici e i diritti civili, ma in particolar modo l'autonomia dei soggetti. I moderni strumenti tecnologici e informatici consentono di realizzare un costruttivo progetto di ascolto e di partecipazione in linea con le attese della comunità civile e responsabile. In sostanza, all'interno di un nuovo quadro di rapporti tra utenti e PA, si tratta di individuare come le istituzioni si possano aprire a un'effettiva partecipazione dei cittadini.

Si tratta di favorire, insomma, una «democrazia mista», dove entrambi i soggetti, quello delle rappresentanze politiche e quello della partecipazione diretta dei cittadini, sono alla ricerca di forme adeguate per favorire un «doppio potere d'intervento» del governo sociale.

**Leandro Limoccia**, avvocato, criminologo e mediatore, è docente a contratto e dottorando di ricerca in «Diritto comparato e processi di integrazione» presso la Facoltà di Studi Politici e per l'Alta Formazione Europea e Mediterranea «Jean Monnet» della Seconda Università di Napoli. Assegnista di ricerca presso il medesimo Ateneo, svolge studi e ricerche sulla cittadinanza e le mafie. Tra i suoi scritti: *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, 1997; *Lo sguardo corto. Storie di vita nelle case di pena*, 2008; *Il diritto e la giustizia come un fiume in piena nella nostra vita. Documento di denuncia, impegno e lotta nonviolenta alla luce delle beatitudini contro le mafie e le illegalità a partire dalle Chiese*, 2009; *Petali di vita. Don Peppe Diana: un cammino per la giustizia*, 2010.

801210411

32

L. LIMOCCIA CITTADINANZA DIGITALE E LEGALITÀ  
IN TERRA DI LAVORO



SECONDA UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI  
FACOLTÀ DI STUDI POLITICI E PER L'ALTA FORMAZIONE EUROPEA  
E MEDITERRANEA «JEAN MONNET»



PROVINCIA DI CASERTA

LEANDRO LIMOCCIA

# CITTADINANZA DIGITALE E LEGALITÀ IN TERRA DI LAVORO

LEANDRO LIMOCCIA  
Cittadinanza digitale  
e legalità in Terra  
di Lavoro  
ESI

Questo volume, sprovvisto del taloncino a fronte, è da considerarsi copia saggio gratuito esente da IVA (art. 2, c. 3, lett. d, DPR 633/1972)

€ 26,00



  
Edizioni Scientifiche Italiane

PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI STUDI POLITICI  
E PER L'ALTA FORMAZIONE EUROPEA E MEDITERRANEA «JEAN MONNET»  
DELLA SECONDA UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI

Quaderni

32



SECONDA UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI  
FACOLTÀ DI STUDI POLITICI E PER L'ALTA FORMAZIONE EUROPEA  
E MEDITERRANEA «JEAN MONNET»

PROVINCIA DI CASERTA

LEANDRO LIMOCIA

CITTADINANZA DIGITALE  
E LEGALITÀ  
IN TERRA DI LAVORO

*presentazione di*

GENNARO TERRACCIANO



Edizioni Scientifiche Italiane



*Il presente volume è il risultato di una ricerca realizzata con il contributo della Provincia di Caserta.*

LIMOCCIA, Leandro

Cittadinanza digitale e legalità in Terra di Lavoro

Collana: Pubblicazioni della Facoltà di Studi Politici e per l'Alta Formazione Europea e Mediterranea «Jean Monnet» della Seconda Università degli Studi di Napoli

Sezione: Quaderni, 32

Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012

pp. 260; 24 cm

ISBN 978-88-495-2237-2

---

© 2012 by Facoltà di Studi Politici e per l'Alta Formazione Europea  
e Mediterranea «Jean Monnet»

© 2012 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

80121 Napoli, via Chiatamone 7

00185 Roma, via dei Taurini 27

**Internet:** [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)

**E-mail:** [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)

Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

*a Samuele e Luca con amore*



*«Il nostro impegno profetico di denuncia non deve e non può venire meno»*  
Don Peppe Diana

*«E se ognuno fa qualcosa, allora si può fare molto»*  
Padre Pino Puglisi



## Presentazione

La cittadinanza non è solo e semplicemente uno *status* giuridico, attraverso il quale, la persona, in ragione di presupposti normativi e fattuali, diviene titolare di diritti e doveri; non è solo il riconoscimento di appartenenza ad una società civile e ad una collettività organizzata in Stato; non è una mera sommatoria di diritti politici e civili; non si risolve nella passiva acquisizione di posizioni di pretesa e nell'assunzione che le libertà siano un bene che altri debbano difendere.

In modo semplice, ma diretto, con passione e raziocinio, con forza e con sentimento, si deve affermare che la cittadinanza è soprattutto condivisione di valori e partecipazione attiva. Ciò pare essere la tesi di fondo propugnata dall'Autore, condotto a profonde riflessioni sul tema non solo in forza di studi interdisciplinari, come richiede un approccio non settoriale degli argomenti trattati, ma anche dal suo percorso professionale, culturale, religioso, insomma dalla sua esperienza di vita.

La ricchezza di argomenti e riflessioni sul modo di essere cittadino, sulla necessità che occorre ricostruire il senso di appartenenza ad una nazione, ad uno Stato, ad un territorio, è certamente frutto dell'appartenenza dell'Autore ad un territorio «difficile», sotto molteplici profili.

Non meraviglia, perciò, la circostanza che accanto agli approfondimenti di taglio giuridico, storico, sociologico e, per certi versi, filosofico, l'Autore esplori le potenzialità della digitalizzazione della vita pubblica e privata e, provi, pragmaticamente, ad individuare strumenti concreti di realizzazione della cittadinanza attiva che effettivamente teorizza.

Il continuo richiamo alla necessità del rispetto delle regole e di ricostruire un senso etico nuovo che faccia comprendere il vero

significato del «bene comune», nonché la affermazione della centralità della questione della legalità (certamente accentuata in ragione del territorio preso a riferimento) e della educazione alla giustizia, al fine di rintracciare il nucleo della cittadinanza, non possono non condividersi in astratto. Convincono, in realtà, ancor più per l'approccio concreto, per la ricchezza di dati, per le esperienze evidenziate, ed anche per lo stile a volte crudo. Si tratta spesso di riflessioni che non possono che essere conseguenza di quel particolare percorso di vita che ha portato l'Autore a «leggere e vivere» il territorio e le persone, non solo ad osservarle, ma con l'effetto di «sentire» i problemi attraverso una sensibilità unica.

E proprio tale sensibilità ha consentito di arricchire il volume di proposte concrete, e non poteva non essere così, per chi vive il suo essere cittadino in modo attivo, senza preconcetti, senza egoismi, senza pretese, pensando sia giusto dare prima che pretendere, agendo per il «bene comune».

GENNARO TERRACCIANO

## Introduzione

La cittadinanza, come la libertà non è mai data, è una conquista che si compie ogni giorno, «sporcandosi le mani», portando a termine scelte, nell'impegno dell'attivismo civico, imparando a essere cittadini.

La cittadinanza è: «quella che mira a fare del suddito... un cittadino che non è più oggetto del dominio, ma è egli stesso soggetto del potere politico»<sup>1</sup>.

Cittadinanza è ricerca nei territori dello «spazio comune»: luogo fisico, mentale, emotivo e collettivo, spazio pubblico per l'incontro, il coinvolgimento, l'autorganizzazione, infine per la partecipazione al governo della città. In questo spazio è pienamente vissuta la sperimentazione aperta ai problemi complessivi, per tentare di spezzare il cerchio dell'egoismo, dell'individualismo, della privatizzazione; lo spazio comune per costruire le diverse esperienze di cittadinanza e contribuire a divenire comunità di reciprocità che va oltre l'importante solidarietà, in uno stretto rapporto tra «responsabilità» come essenza della cittadinanza a livello individuale, e «corresponsabilità» a livello collettivo. È insomma parte attiva per il miglioramento sociale: è questo in ultima analisi il senso profondo del cammino di educazione alla cittadinanza, di partecipazione e dei doveri individuali e collettivi.

Cittadinanza è fare la propria parte, uscendo dall'isolamento privato per costruire «legami, aggregazione, socializzazione, partecipazione consapevole, opportunità individuale e collettiva».

Pertanto, richiede l'attenzione costante alle relazioni sociali perché il cittadino è prima un'opportunità per l'altro e poi una risorsa per se stesso.

<sup>1</sup> N. BOBBIO, *Democrazia ed educazione*, in *L'educatore*, 7, 1995, p. 6.

In questo senso appaiono efficaci le parole di Don Lorenzo Milani: «Su una parete della nostra scuola c'è scritto grande "I Care". È il motto dei giovani americani migliori. "Me ne importa, mi sta a cuore". È il contrario del motto fascista "me ne frego"»<sup>2</sup>.

Cittadini si diventa. È un cammino di «coscientizzazione» come diceva Paulo Freire per indicare il metodo usato per ridare il potere al popolo, per interpretare e decifrare la realtà, per sviluppare una coscienza attiva e consapevole delle proprie condizioni. La cittadinanza come la democrazia non è un bene garantito per sempre, ma si realizza attraverso l'impegno costante e la coerenza nel tempo.

Ritornano centrali le parole di Don Milani: «il fine giusto è dedicarsi al prossimo. E in questo secolo come si vuole amare se non con la politica o con il sindacato o con la scuola? Siamo sovrani. Non è più il tempo delle elemosine, ma delle scelte»<sup>3</sup>.

La prima scelta, è quella di ri-trovare il senso dell'educare, e del rieducare è riscoprire la bellezza e la passione alla formazione umana dell'essere.

L'educazione comincia infatti dalla consapevolezza che cambiare è difficile, non impossibile. La negazione dell'umanizzazione e dell'educazione porta alla rassegnazione di fronte alle offese che ci distruggono nel nostro essere, all'immobilismo di chi è stato zittito, all'elogio, all'adeguarsi, inteso come fatalità o destino da cui non si può sfuggire.

L'educazione autentica è eversiva e non invasiva, provocatoria e mai omologante, rivoluzionaria e mai reazionaria, trasgressiva e mai acquiescente.

L'educazione autentica è mediativa e negoziale; vale per tutti e non solo per noi stessi, è auto/etero referenziale nello stesso momento (tempo della coscienza); è a-spaziale nella sua infinita spazialità; è indefinita nella sua essente definizione (che è mentre si va facendo); è a-temporale nella sua intima temporalità.

Tutto ciò significa assumere la responsabilità personale e sociale del compito educativo che attiene al mondo degli adulti e, nello stesso tempo, schierare e contrastare l'effimero che è continua-

<sup>2</sup> L. MILANI, *Lettera ai giudici*, 1965, reperibile sul sito: [http://www.liberliber.it/biblioteca/m/milani/l\\_obbedienza\\_non\\_e\\_piu\\_una\\_virtu/html/milani\\_e.htm](http://www.liberliber.it/biblioteca/m/milani/l_obbedienza_non_e_piu_una_virtu/html/milani_e.htm).

<sup>3</sup> L. MILANI, *Lettera a una professoressa*, Libreria Fiorentina, Firenze 1978, p. 28.

mente proposto come valore o ostacolare l'acquiescenza vissuta all'insegna del «tanto lo fanno tutti».

Un percorso di cittadinanza, quindi, è condizione per educarci a pensare con la «nostra» testa; a controllare le nostre tendenze egocentriche e a canalizzarle verso obiettivi condivisi; ad avere la consapevolezza che i bambini e i ragazzi sono cittadini già dalla loro tenera età. È un impegno a pensare i bambini come non cittadini del domani, ma cittadini oggi.

I bambini anche nel gioco dovrebbero abituarsi a «fare politica» che in un certo senso è lo stesso che «fare filosofia»; discutere dei problemi, mettersi d'accordo, vedere qual è il giusto compromesso che vada bene a tutti e come perseguirlo.

È necessario, dunque, l'incontro tra la dimensione educativa e quella politica, tra responsabilità e la partecipazione perché la cittadinanza «esige un esplicito e consapevole processo educativo mentre si fa presupposto e terreno per l'agire politico»<sup>4</sup>.

E ciò avviene attraverso la riscoperta del bene comune.

Che cosa si intende per bene comune?

Tommaso D'Aquino introduce il concetto di bene comune affermando che spetta alla *scientia civilis*, cioè la politica, considerare il fine migliore, che è il «bene comune della città». Aggiunge che<sup>5</sup> «sembra, molto più importante e perfetto procurare e salvare ciò che è bene per l'intera città piuttosto che ciò che è bene per un solo uomo». E aggiunge: «Appartiene in verità all'amore che deve esistere tra gli uomini, che l'uomo conservi il bene anche per un solo uomo. Ma è cosa lodevolmente migliore e più divina che ciò sia offerto all'intero popolo ed alle città...».

Poi precisa: «si è detto che ciò che è più divino per il fatto che assomiglia maggiormente a Dio, il quale è la causa ultima di tutti i beni». Il bene comune della città, dunque, è il più divino di tutti gli altri, perché assomiglia più di tutti a Dio.

I beni comuni non sono solo il luogo o i luoghi dove si sta bene tutti insieme; rappresentano la centralità della persona nella sua unicità, relazionalità e profondità.

I diritti devono essere accompagnati dai «doveri»: occorre ri-

<sup>4</sup> Per una sintesi, cfr., L. MORTARI, *Educare alla cittadinanza partecipata*, Mondadori, Milano 2008.

<sup>5</sup> Sul bene comune, v. T. D'AQUINO, *S. Thomae Aquinatis In decem libros Ethicorum Aristoteli ad Nicomachum expositio*, Maretti, Torino-Roma 1949.

trovare il loro senso, perché senza di essi non esistono diritti. *Dovere*: il termine deriva dall'infinito dal verbo latino *debere*, avere avuto qualcosa da qualcuno che si dovrà restituire; significa «rispetto delle regole», in altre parole rispetto della Costituzione italiana e dell'ordinamento giuridico.

I doveri dei cittadini sono nel garantire i diritti e la libertà degli altri; di sostenere economicamente lo Stato, pagando le imposte e le tasse necessarie al suo funzionamento, in ragione della loro capacità contributiva e «tutti» sono tenuti a osservare le leggi della Costituzione.

I doveri costituzionali sono essenzialmente giuridici e civili e sono alla base della convivenza civile. Il dovere giuridico prevede sanzioni di natura giuridica, mentre quello civico un obbligo di natura morale, che grava sulle coscienze individuali.

Spesso nell'abdicare al dovere si lascia la porta aperta alla corruzione, che è consequenziale all'assenza del senso del dovere. Non a caso, nel dilagare della corruzione, proprio l'Italia è nel contesto europeo tra i paesi dove è più diffusa la pratica dei pagamenti illeciti. Il dovere è la condizione necessaria dei diritti e delle libertà, poiché senza di esso i diritti degenerano nella tirannide<sup>6</sup>, o diventano privilegi.

I doveri nella Costituzione italiana sono sottolineati nell'articolo 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». I doveri sono: pagare le imposte, prestare servizio militare, ma anche quello di solidarietà civile per prendersi cura dei cittadini più deboli; ad esempio, tra i doveri per le imprese vi è quello di assumere persone con disabilità. Insomma nell'articolo 2, il singolo è espressione del principio di solidarietà e generatore dell'indispensabile integrazione sociale, economica e politica. Una solidarietà intergenerazionale riferita anche ai migranti.

L'articolo 4 comma 2: «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una

<sup>6</sup> M.M. RAIA, *Maurizio Viroli, L'Italia dei doveri*, in *L'etica dell'equità, L'equità dell'etica*, a cura di G. Limone, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche della Seconda Università degli Studi di Napoli, 4.1, Franco Angeli, Milano 2010, p. 563.

funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». È questo il dovere individuale verso se stessi, che s'intreccia nel dovere di solidarietà economica.

L'articolo 9: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». È pertanto il dovere verso le generazioni future di lasciare loro una terra e una patria migliori.

L'articolo 30 comma 1: «È dovere e diritto dei genitori, mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio». Rappresenta quindi la responsabilità genitoriale che si sostanzia nella preminenza del dovere su qualunque circostanza.

L'articolo 34 comma 2: «L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita». La dottrina (U. Pototschinig e G. Lombardi) ha suggerito un'interpretazione della norma attraverso un collegamento all'art. 2 della Costituzione. Qui si desumerebbe il preciso obbligo del legislatore di dare attuazione alle norme costituzionali, che impongono alla Repubblica di rendere sia effettivo il diritto allo studio sia affermare l'interesse preteso della collettività alla diffusione dell'istruzione, quale proiezione dei doveri di solidarietà.

L'articolo 48 comma 2: «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico». Rappresenta il dovere di solidarietà politica.

L'articolo 52 comma 1: «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino». È questo il dovere di solidarietà politica.

L'articolo 53 comma 1: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». Rende, indubbiamente esplicito il dovere di solidarietà economica.

L'articolo 54: «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge». La fedeltà, in questo caso, è vista come possibilità interiore piuttosto che obbedienza. Infatti, non si deve confondere il dovere di fedeltà con quello di obbedienza.

Un'altra parte il dovere di fedeltà alla Costituzione, comporta il diritto di non obbedire alle leggi che sono in contrasto con essa?

Se non fosse consentito ai cittadini di ricorrere alla resistenza, quale estremo rimedio per ripristinare la legalità violata, il prin-

cipio della sovranità popolare sarebbe di fatto privo di significato<sup>7</sup>.

La resistenza dei cittadini è fondamentale, seppur in via eccezionale, come elemento di garanzia dell'ordinamento Costituzionale, anche se non è espressamente stabilita. E in questo senso che il dovere di fedeltà alla Costituzione sancito dall'art. 54, comporta il dovere di non obbedire alle leggi che sono in contrasto con essa<sup>8</sup>.

Naturalmente la resistenza non può essere esercitata in forma violenta, perché nel diffondere un diritto, non si può ledere e sacrificare altri diritti fondamentali.

Se non si esercitano i doveri, quindi, viene meno anche la stessa libertà e la stessa restrizione che il diritto impone alle persone: «non è un'attenuazione della libertà, ma una limitazione insita nell'idea di libertà del cittadino. Essere libero vuol dire vivere secondo leggi eque e, come osserva Harrington, i cittadini sono liberi perché controllati dalle leggi. Per restare liberi bisogna essere capaci di capire quando e come si stanno formando poteri forti ed essere in grado di contrastarli. Si deve essere capaci di emanciparsi dal dominio anche se questo comporta dei sacrifici»<sup>9</sup>.

Allora si diventa cittadini e l'educazione alla cittadinanza è lo strumento per la costruzione di una coscienza morale personale e per comprendere che «l'etica individuale si completa nella dimensione pubblica della vita morale, secondo una prospettiva globale»<sup>10</sup>.

Nell'educare alla cittadinanza, assume rilievo il rispetto delle leggi e l'educazione alla legalità, che deve far riscoprire il rapporto tra: «leggi e bene comune, tra diritti e doveri, tra libertà e demo-

<sup>7</sup> Il Prof. V. Crisafulli scrive che, negli ordinamenti nei quali è accolto il principio della sovranità popolare, il popolo «è sempre in grado di far valere la propria volontà, a tutela dei propri interessi, nei confronti di quella, eventualmente contrastante, manifestata dalla persona statale attraverso i suoi organi». P. BARILE, *Soggetto privato nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova 1953.

<sup>8</sup> Il Prof. P. Barile scrive: «Anche qualora il diritto positivo vietasse espressamente la resistenza, essa sarebbe perfettamente legittima in quanto la violazione della costituzione materiale compiuta da un soggetto legittimerebbe la conseguente violazione delle norme che vietano la resistenza da parte di un altro soggetto interessato al mantenimento delle basi dell'ordinamento violato». *Ivi*.

<sup>9</sup> Ancora, M.M. RAIA, *Maurizio Viroli, L'Italia dei doveri*, cit., p. 564.

<sup>10</sup> In merito, cfr., C. NANNI, *Educazione e pedagogia in una cultura che cambia*, Las, Roma 1992.

crazia, tra individualità e uguaglianza»<sup>11</sup>. È uno strumento che ha come obiettivo la giustizia.

In questo quadro si colloca la «cittadinanza digitale», che cerca di cambiare la qualità dell'esercizio democratico, riferendosi ai diritti e alle responsabilità correlati all'utilizzo della tecnologia. È inscindibile dal diritto di cittadinanza, è l'estensione naturale della partecipazione, dell'informazione e dell'interazione.

Rappresenta, inoltre, il nostro essere virtuale che naviga sul web, occorre vivere, però, la realtà digitale come un cittadino consapevole, seguendo le regole in internet come nella vita con la stessa educazione, lo stesso significato della consapevolezza e della saggezza nella vita reale.

Non ci può essere un mancato rispetto nella vita digitale, dato che nel prossimo futuro saremo sempre più proiettati nella realtà digitale. Basti pensare, ad esempio, agli uffici amministrativi che «dematerializzano» gli archivi cartacei per riversare nel digitale e nel web tutti i nostri dati.

Nel rapporto tra PA e rafforzamento della cittadinanza in termini di partecipazione alle decisioni, assume rilievo politico e tecnico l'*e-government*, cioè le politiche per agevolare il processo di riorganizzazione e innovazione della PA con l'obiettivo di promuovere una società dell'informazione inclusiva, i cui benefici sociali ed economici possono essere allargati a tutti.

Le NTIC: cioè la diffusione e l'uso di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, possono dare un contributo non solo all'innovazione organizzativa e alle prestazioni amministrative (*e-government*), ma anche ai processi politici, di formazione, di rappresentanza, di partecipazione alle decisioni politiche. Inoltre l'accesso al *wi-fi* gratuito garantisce, spazi di discussione e ingresso ai contenuti dell'informazione. Abitando la rete, si riutilizzano i processi di progettazione, si promuovono tecnologie per l'informazione – CMS –; tecnologie per il dialogo – Forum, mailing list, chat e posta elettronica –; tecniche per la consultazione e per la cooperazione tra utenti e gruppi (*e-democracy* in senso lato); le NTIC offrono, quindi, importanti opportunità per consolidare ed estendere i flussi di comunicazione fra cittadini e istituzioni e promuovere nuove forme di partecipazione dei cittadini.

<sup>11</sup> C. VITALE, *Educare alla legalità. Costruire una nuova identità*, Junior, Roma 2001, p. 8.

Non mancano però alcuni problemi: non può esservi un'e-democracy che non sia fondata su un'e-inclusion, l'e-government, l'amministrazione elettronica non può evolversi senza tener conto della compressione dei diritti individuali e collettivi. Certo, il vero *digital divide* è quello dell'accesso all'informazione: offre tante chance, ma al singolare creando forme di simulazione dell'azione camuffata da una partecipazione da spettatore; inoltre, senza il rispetto dei diritti dei cittadini con disabilità, manca la cultura dell'accessibilità.

La libertà di accesso a internet è limitato da fattori sociali, tra cui l'analfabetismo digitale, le politiche di spesa pubblica, le possibilità economiche.

Non si tratta solo di curare i diritti di cittadinanza digitale delle persone con disabilità, e di portare la tecnologia a chiunque per includere tutti nella società e nella tecnologia, ma di interconnettere e agevolare anche quei diritti di difficile godimento, come la protezione dei diritti umani, per evitare che internet diventi un luogo di discriminazione.

## CAPITOLO I

# La cittadinanza e la sua derivazione storica

SOMMARIO: 1. Sudditi e cittadini. – 2. Le origini della cittadinanza moderna. – 3. Il concetto della cittadinanza. – 4. Diritti sociali. – 5. La cittadinanza nella Costituzione italiana e nell'ordinamento giuridico. – 6. Lo *status* dello straniero. – 7. Multiculturalità e trasformazioni della cittadinanza. – 8. Diritti inviolabili. – 9. Elementi costituzionali comparati.

### 1. *Sudditi e cittadini*

L'impresa di trasformazione di schiavi in sudditi e di asserviti in cittadini è un'impresa che non ha mai fine, ovunque in tutti i Paesi.

Come si definisce, e chi è il suddito?

Il domicilio è ciò che definisce il suddito. Che cos'è il domicilio? È il luogo in cui un certo individuo ha riposto i suoi principali interessi e dove svolge la maggior parte dei suoi affari.

Il suddito, invece, è chiunque dimori nei territori sottoposti alla potestà del principe e gli deve obbedienza<sup>1</sup>. «È il luogo – come leggiamo nel *Codex saxonicus* (7 X 39) – “ubi quis larem rerumque ac fortunarum suarum summum constituit”, in altre parole – secondo una formula germanica – “Feuer und Herd”. Non sembra esservi traccia della nozione di “nazionalità” come di una posizione giuridica di appartenenza distinta da quella più generale di soggezione alla legge del paese»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Su questa vicenda cfr. R. GRAWERT, *Staat und staatsangehörigkeit*, Berlin 1973, p. 79 ss.

<sup>2</sup> M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino 2004, cap. II, p. 32.

«Il concetto di *Staatsangehörigkeit* (traducibile oggi con nazionalità), coincide, fino alla metà dell'Ottocento, con quello di sudditanza (*Unterhänigkeit*), distinto in tre *status*: nel «suddito in senso stretto» (*proprie subditus*), il vero «cittadino»; nel *subditus temporarius* (lo straniero non residente in modo permanente nel territorio dello Stato); e infine nel *quodammodo subditus*, nel suddito «in un certo senso» (fondamentalmente nello straniero residente, detto anche *Forense* o *Einsasse*)»<sup>3</sup>.

Si evince così che la sudditanza è legata non solo all'appartenenza, in senso lato, di un luogo territoriale, ma anche alle dipendenze della sovranità.

La storia moderna della cittadinanza inizia con la rivoluzione francese dell'89, dove i soggetti diventano membri attivi di una comunità politica e abbiano pari dignità. Si afferma così, come posizione universale, la cittadinanza democratica, che rivendica il valore della partecipazione contrapposta alla sudditanza, affermando diritti fondamentali, diritti politici e diritti civili.

Nei testi della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e del 1795 «importa poco determinare chi è francese e chi è straniero; è quella una semplice questione di fatto che non ha più nessuna importanza, nemmeno per lo Stato. L'unico problema da risolvere è l'appartenenza non ad un paese bensì ad una comunità politica»<sup>4</sup>.

In seguito con il Codice Napoleone si reintroduce l'idea che i diritti non sono più accordati a ogni essere umano e la stessa dottrina giuridica francese nella metà del XIX secolo conferma l'indipendenza della nozione di francese da quella di titolare di diritti politici ovvero di cittadino: i diritti civili spettano al francese, mentre quelli politici sono a discrezione dell'autorità pubblica. La separazione quindi tra nazionalità e cittadinanza risiede negli articoli del Codice Napoleone (artt. 7-11) cosicché «si può essere "Francese" senza essere "cittadino"... le carte costituzionali successive, quella del 1814 e l'altro del 1830, risolveranno il problema non facendo più menzione di alcuno specifico requisito per l'accesso alla cittadinanza come esercizio dei diritti politici e si limi-

<sup>3</sup> *Ivi*, pp. 34-35.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione della nazionalità francese, cfr., M. VANEL, *Historie de la nationalité française d'origine. Evolution historique de la notion de Français d'origine du XVI siècle au code civil*, Paris 1945, p. 9.

teranno, rispettivamente all'art. 68 e all'art. 59, a rinviare alle disposizioni del codice civile. In tal modo, in maniera implicita, la qualità di Francese diviene un che di preliminare e necessario per l'attribuzione della cittadinanza, e dunque la "nazionalità"... può finalmente atteggiarsi a categoria fondante e ricomprendente la cittadinanza»<sup>5</sup>.

Il concetto di cittadinanza, almeno in Italia, fino agli anni Settanta e Ottanta, con la lunga crisi della «prima Repubblica» è come se fosse relegato nelle disposizioni di legge, senza destare un reale interesse.

La crisi, poi, delle due grandi ideologie del socialismo e del capitalismo, che hanno diviso il mondo per oltre mezzo secolo, sono al tramonto e non emerge un nuovo archetipo del concetto di cittadinanza.

Il fallimento del «socialismo reale», ma anche la prassi dei regimi liberaldemocratici sembrano discostarsi dai modelli teorici dei padri fondatori, tra i quali, Locke, Montesquieu, Tocqueville, Stuart Mill, la crisi del *Welfare State*, i successi della nuova destra radicale, l'innovazione tecnologica-informatica senza riforme, l'evoluzione della società in rapida trasformazione, l'esplosione demografica, le rivendicazioni etniche e i nuovi conflitti, i problemi dell'ecologia, lo squilibrio crescente tra Nord e Sud, la povertà dilagante, richiedono nuovi strumenti di analisi e di studio, risposte adeguate che né il socialismo né il liberalismo sono in grado di manifestare.

Il concetto di cittadinanza, almeno in parte, leva fondamentale per rivisitare teorie classiche e neoclassiche della democrazia, dello Stato, della sovranità, della rappresentanza, della competizione tra partiti e dell'esperienza politica e dei «modelli ricevuti» del socialismo e della liberaldemocrazia.

«La democrazia, bisogna riconoscerlo, era stata progettata per società molto più elementare di quella in cui viviamo. E tuttavia, nel cuore della sua tradizione teorica e della sua esperienza pratica può essere rintracciato un 'concetto minimo' – come ha sostenuto Norberto Bobbio – che continua a rappresentare nonostante tutto un patrimonio europeo che sarebbe irresponsabile sacrificare sull'altare della fine delle ideologie: la tutela delle libertà

<sup>5</sup> Ancora, M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico*, cit., cap. II, p. 41.

fondamentali e il sistema delle garanzie istituzionali e procedurali dello Stato di diritto. Da tale 'contenuto minimo' probabilmente occorre partire per tentare una ricostruzione della teoria democratica e, in essa, di una teoria della cittadinanza»<sup>6</sup>.

Partendo dal classico saggio di Thomas H. Marshall<sup>7</sup> del 1950 e dall'ampia letteratura anglosassone, la cittadinanza è centrale per la concezione della democrazia, come «piena appartenenza a una comunità» e implica «una forma di uguaglianza umana fondamentale» realizzata per mezzo di «un formidabile apparato di diritti»<sup>8</sup>.

Le «parti» della cittadinanza sono «il civile, il politico e il sociale».

La cittadinanza civile si afferma storicamente e accorda una serie di diritti necessari alla libertà individuale: la libertà fisica, di parola, di pensiero, di religione, il diritto di proprietà, quella di terminare contratti e il diritto alle prestazioni del sistema giudiziario.

La cittadinanza politica si sviluppa nel diciannovesimo secolo, si compone nel diritto dei cittadini a partecipare all'esercizio del potere politico e al suffragio generale per l'elezione del parlamento e delle assemblee del governo locale.

La cittadinanza sociale si afferma nel corso del ventesimo secolo e si riferisce alla qualità della vita, di benessere e di sicurezza sociale, economica fino al diritto di partecipare pienamente al reaggio sociale.

«La cittadinanza è uno *status* che è conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità. Tutti quelli che posseggono questo *status* sono eguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale *status*...»<sup>9</sup>.

Questi aspetti della cittadinanza – civile, politico e sociale – nonostante la loro tensione verso l'uguaglianza, non risolve le anti-

<sup>6</sup> D. ZOLO, *La Cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994, p. IX.

<sup>7</sup> Illuminante è l'opera di T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class* (1950), in T.H. MARSHALL, *Class, Citizenship, and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago 1964 (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino 1976).

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 24.

nomie costituite dal sistema capitalistico che «*is a system not of equality, but of inequality*».

Se lo chiede anche lo stesso Marshall. Nell'attribuzione dei diritti civili ai soggetti individuali, questi afferma che sono indispensabili all'economia di mercato, per cui anche se configgenti risultano sinergici; per i diritti politici sostiene che hanno una «carica di potenziali pericoli per il sistema capitalistico»<sup>10</sup>; i diritti sociali non possono avere l'eguaglianza dei redditi ma possono ottenere la qualità della vita civile. Tutti e tre questi diritti serviranno a esercitare compromessi sociali.

Molti studiosi criticano l'ottimismo marshalliano e lo sviluppo dei diritti di cittadinanza come se fosse un processo graduale e non invece frutto del conflitto sociale e politico, delle lotte politiche delle classi subalterne<sup>11</sup>. Altri mostrano l'antinomia che oppone la logica egualitaria della cittadinanza alla logica antieguagliataria del mercato e i diritti di cittadinanza appaiono come un passaggio graduale dalla fase civile a quella politica e a quella sociale<sup>12</sup>.

«Secondo Barbalet questa impostazione impedisce di cogliere le tensioni interne ai diritti di cittadinanza, in particolare quella fra i diritti civili quali libertà di pensiero, di stampa, di associazione, diritto di proprietà, diritto contrattuale, ..., (il cui esercizio produce potere a favore dei loro titolari), e i diritti sociali che sono dei semplici diritti di consumo, e che non attribuiscono perciò alcun potere ai loro titolari e fruitori»<sup>13</sup>. Perciò sostiene Barbalet se è il caso includere i diritti sociali nella categoria dei diritti di cittadinanza, che non vanno confusi con le politiche sociali del Welfare State: le politiche assistenziali e previdenziali svolgono anche importanti funzioni sul piano dell'integrazione sociale, mentre i diritti sociali, non modificano le relazioni di potere, perché agiscono solo sui meccanismi di distribuzione delle risorse e non su quelli della produzione.

Altri ancora sostengono che la definizione di Marshall della cit-

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 102.

<sup>11</sup> A. GIDDENS, *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, in T.H. Marshall, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London 1982, pp. 171-173.

<sup>12</sup> Ancora, D. ZOLO, *La cittadinanza*, cit., pp. 10-11.

<sup>13</sup> J.M. BARBALET, *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes 1988, (trad. it. *Cittadinanza*, Liviana, Padova 1992) pp. 49-50.

tadinanza come «una forma di uguaglianza umana fondamentale, connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità»<sup>14</sup>, nasconde la tensione tra universalismo giusnaturalistico e particolarismo comunitario. Questo dato non risolve il problema come ha scritto Ulrich K. Preub, perché «la cittadinanza presuppone la comunità di cui il cittadino è un membro, o, al contrario, il cittadino che esiste indipendentemente da ogni legame sociale, crea la comunità»<sup>15</sup>.

La prima possibilità non fornisce agli stranieri alcuna legittimazione per la rivendicazione dello *status* di cittadini, mentre la seconda rende difficile argomentare l'esclusione degli stranieri dal 'contratto sociale' della cittadinanza.

A questo punto è opportuno chiarire i diversi significati di *status*.

Come è stato già detto la cittadinanza è riconosciuta sulla base dell'appartenenza volontaria a una comunità politica e lo *status* indica diritti e doveri per i singoli.

Tale concetto di *status* appare vago e non definito dalla stessa dottrina, distinto dalla «situazione giuridica»<sup>16</sup>, diverso rispetto alla «posizione giuridica»<sup>17</sup>. «Nella dinamica giuridica la situazione, quale aspetto o momento della formazione di una posizione giuridica, sarebbe precedente a questa, mentre nella posizione si concreterebbe il modo di essere del potere giuridico»<sup>18</sup>.

Tra le varie classificazioni si distingue lo *status* dalla capacità del soggetto dove lo stato della persona è collegato una generale

<sup>14</sup> Ancora, T.H. MARSHALL, *Citizenship*, cit., p. 7.

<sup>15</sup> U.K. PREUB, *Citizenship and Identity: Aspects of a Political Theory of Citizenship*, dattiloscritto inedito, Università di Brema, Center for European Law and Policy, 1993. La nozione marshalliana sembra dunque incapace di fornire alcuna indicazione utile per risolvere le questioni dell'immigrazione, problema cruciale della cittadinanza.

<sup>16</sup> C. MAIORCA, *Vicende giuridiche*, in *Noviss. dig. it.*, XX, Torino 1975, p. 763 ss. Il tentativo più impegnato di costruire la situazione giuridica come «nozione centrale della teoria generale del diritto, risolvendo in essa il tradizionale concetto di diritto soggettivo», a giudizio del Frosini, sarebbe quello condotto dal Roubier. Cfr. V. FROSINI, *Situazione giuridica*, voce *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino 1970, pp. 236-237; P. ROUBIER, *Droits subjectifs e situations juridiques*, Paris 1963.

<sup>17</sup> Sul punto, v. A.M. OFFIDANI, *Contributo alla teoria della posizione giuridica*, Giappichelli, Torino 1952.

<sup>18</sup> G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, CEDAM, Padova 1998, p. 246.

capacità, mentre nello *status* riferito a un ordinamento giuridico, sono connesse capacità speciali: appartenenza allo Stato, l'età, l'apolidia.

## 2. Le origini della cittadinanza moderna

Vediamo attraverso le pagine di alcuni autori i punti di partenza concettuali della cittadinanza moderna da: *I sei libri dello Stato* (1576) di Jean Bodin e dal *Leviatano* di Thomas Hobbes (1651), rivelano temi come la sovranità, la differenza fra suddito, cittadino e straniero, e fra città, cittadinanza e Stato; a John Locke e Immanuel Kant che mostrano i concetti di «proprietà della propria persona» e di «indipendenza».

L'importanza con Bodin nella storia del concetto moderno di cittadinanza è un elemento basilare che si carica di nuovi contenuti per il rapporto che s'intreccia tra «obbedienza» al sovrano e «protezione» da questi garantita al suddito.

L'individuo membro della città potrà dirsi un *bourgeois*, ma è sempre suddito del sovrano: per Bodin cittadino è appunto il «suddito libero che dipende dalla sovranità altrui»<sup>19</sup>. Il riferimento è il rapporto di sudditanza-obbedienza, di dominio-obbedienza che lega il soggetto al sovrano, di gerarchizzazione dei soggetti.

Con Johannes Althusius, teorico della sovranità popolare, si compie un successivo passo in avanti dove il potere supremo è solo la vetta di un processo che parte dalle comunità per giungere alla *consociatio*, alla *communicatio*, nella simbiosi, nel 'mettere in comune', nell'interazione dei membri<sup>20</sup>.

Comunità allora è *symbiosis*, creazione di un ambito di vita condiviso e partecipato, dove l'individuo unisce la propria vita a quello dei propri simili creando associazioni, realizzando attività comuni come la partecipazione al diritto, alla vita, ai beni della città.

Althusius non parla solo di città, ma di provincia, e di conso-

<sup>19</sup> J. BODIN, *I sei libri dello Stato* (1576), a cura di M. Isnardi Parente, UTET, Torino 1964, I, vi, p. 265.

<sup>20</sup> J. ALTHUSIUS, *Politica methodice digesta atque exemplis sacri et profanis illustrata* (1603), Herbornae Nassoviorum, Tertia, 1614 [rist. anast. Scientia, Aalen 1961], I, 3-4; I, 7-10.

ciatio, composta di tutte le comunità minori, province e città, che si organizzano secondo il principio della comunicatio: è il consenso dei membri che si esprime nel rispetto delle differenze e delle gerarchie che è la condizione di un ordine armonioso<sup>21</sup>.

La diversità con Bodin è sul sovrano che non è un potere originario ma un potere derivato, tanto che Althusius relativizza la differenza fra repubblica e *regnum* sostenendo che comunque, quale sia la forma di governo, titolare della sovranità resta il popolo<sup>22</sup>, è la consociatio (che non è un popolo ma una comunità) titolare del potere e la sommo magistrato la responsabilità del suo esercizio<sup>23</sup>.

Althusius condanna così la tirannia del sovrano e richiama la sua responsabilità nei confronti del popolo, affermando che se il sovrano abusa del suo ruolo debba essere rimosso, «serviranno allora idonei dispositivi istituzionali: non l'esercizio diretto della sovranità da parte del popolo, perché il minore è incapace di agire, ma l'intervento di un'apposita magistratura di controllo, gli 'efori'... quando il sovrano violi il proprio mandato, gli efori intervengono in sostanza per ricostruire un ordine violato»<sup>24</sup>.

Con Bodin il concetto della cittadinanza contiene elementi «passati», secondo il quale, come si è visto, la stessa cittadinanza coincide con la sudditanza ma resta «il rapporto tra la definizione del cittadino e il suo riconoscersi soggetto a un ordinamento sovrano che verrà giuridificandosi e spersonalizzandosi, mentre contemporaneamente, almeno da Rousseau in termini di storia dottrinale, si porrà il problema della "partecipazione" dei cittadini stessi alla produzione delle norme (delle leggi) al cui rispetto essi si riconoscono vincolati»<sup>25</sup>.

In questo quadro si sottolineano le parole di Jean Bodin nel libro primo, tratto da I sei libri dello Stato: «...ogni cittadino è anche suddito, perché la sua libertà è in parte diminuita dalla sovranità di colui cui egli deve obbedire; ma non ogni suddito, è anche

<sup>21</sup> J. ALTHUSIUS, *Politica*, cit., IX, 8.

<sup>22</sup> *Ivi*, IX, 4.

<sup>23</sup> *Ivi*, IX, 19 ss.

<sup>24</sup> P. COSTA, *Civitas Storia della cittadinanza in Europa*, 1. *Dalla Civiltà Comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari 1999, cap. II, p. 94.

<sup>25</sup> S. MEZZADRA, *Cittadinanza. Soggetti, ordine, diritto*, Clueb, Bologna 2004, p. 12.

cittadino, come si è detto... dello schiavo, e così anche dello straniero. Venendo a vivere sotto la signoria altrui, non è comunque accettato fra i cittadini ossia non è ammesso a partecipare dei diritti e dei privilegi propri della cittadinanza e non è nemmeno compreso nel numero degli amici, alleati o consociati, che non sono del tutto stranieri, come dicono i giureconsulti, e non sono nemici... Il suddito può essere naturale o naturalizzando, lo schiavo del suddito, anche se straniero, è ben diverso dallo schiavo dello straniero: l'uno diviene cittadino non appena sia affrancato, si regola cioè secondo l'origine del suo signore, mentre l'altro non lo diviene; il che dimostra che lo schiavo del cittadino, benché schiavo di un privato, è suddito dello Stato... il cittadino naturalizzato è quello che dichiara di sottostare alla sovranità altrui ed è stato accettato... Di più cittadini, naturali o naturalizzati o schiavi (i tre modi in cui la legge consente di essere cittadini), è composto uno Stato, purché essi siano governati con potere sovrano da uno o anche più signori, anche nel caso che siano diversi tra loro per lingua, legge, religione, consuetudine, origine.

Se tutti i cittadini si governano con le stesse leggi e consuetudini non abbiamo uno Stato, ma anche una cittadinanza, siano pure questi cittadini divisi in più città, villaggi e province... non i privilegi fanno il cittadino, ma l'obbligo mutuo intercorrente fra il sovrano e il suddito; al quale il primo deve, in cambio della fedeltà e dell'obbedienza che ne riceve, giustizia, consiglio, conforto, aiuto e protezione (cose, tutte, che non si devono a uno straniero)... Insomma ciò che fa il cittadino è l'obbedienza e la riconoscenza del suddito libero per il suo principe sovrano, e la protezione, la giustizia e la difesa del principe nei riguardi del suddito; ed è questa la vera differenza fra cittadino e straniero»<sup>26</sup>.

Thomas Hobbes nel *De Cive* (1641) e nel *Leviatano* (1651) sviluppa maggiormente il legame tra obbedienza dei cittadini e sovranità dello Stato, soprattutto nel *Leviatano*: «Se il sovrano comanda ad un uomo (per quanto sia giustamente condannato) di uccidere, ferire o mutilare se stesso o di non resistere a quelli che lo assaltano, o di astenersi, dal prendere cibo, aria, medicine o qualunque altra cosa, senza la quale non possa vivere, quell'uomo ha la libertà di disobbedire... In quanto alle altre libertà, esse dipen-

<sup>26</sup> J. BODIN, *I sei libri dello Stato* (1576). Libro Primo, cap. VI.

dono dal silenzio della legge. Nei casi in cui il sovrano non ha prescritto una regola, il suddito ha la libertà di agire o di astenersi dall'agire a sua discrezione... L'obbligo dei sudditi verso il sovrano, dura fino a che dura il potere, per il quale esso è in grado di proteggerli e non più a lungo, poiché il diritto che gli uomini hanno per natura di proteggere se stessi, quando nessun altro può proteggerli, non può essere abbandonato con nessun patto»<sup>27</sup>.

La valenza dirimente di Hobbes è che il cittadino moderno è l'individuo indisciplinato, conflittuale che agisce per conservare se stesso. È vincolato da una duplice obbligazione, nei confronti dei suoi concittadini e del potere sovrano<sup>28</sup>, certo un'obbligazione nata dall'assoggettamento della sudditanza, ma nella «rivoluzione», nella «naturale» uguaglianza tra gli esseri umani e nella sovranità artificiale che al pari dell'orologio, nella prefazione al *De Cive* è paragonato lo Stato<sup>29</sup>.

Hobbes abbandona, quindi, l'idea che esista un ordine gerarchico iscritto nella natura, poiché l'essere umano, dominato da impulsi auto conservativi, non è spontaneamente politico ed, essendo incapace di tutelare il bene comune, entra in conflitto con gli altri. Con il contratto sociale ogni soggetto consegna il proprio diritto-dovere nelle mani di un terzo. Nasce così il sovrano e l'ordine politico.

Per Hobbes non è la libertà il problema, ma la vita del soggetto che, se è minacciata dal sovrano, è squarciato il nesso sovranità-obbedienza e il soggetto «ha la libertà di disobbedire»<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> T. HOBBS, *Leviatano* (1651), cap. XXI, *Della libertà dei sudditi*.

<sup>28</sup> Il potere, si legge nel *De Cive*, «si sostiene su un duplice obbligo dei cittadini: quello nei confronti dei concittadini e quello nei confronti di chi ha il potere». H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), trad. it. Etas, Milano 1994, p. 238.

<sup>29</sup> «Come in un orologio o in un'altra macchina un poco complessa non si può sapere quale sia la funzione di ogni parte e di ogni ruota, se non lo si scompone, e si esaminano separatamente la materia, la figura, il moto delle parti, così nell'indagine sul diritto dello Stato e sui doveri dei cittadini si deve, "se non certo scomporre lo Stato", considerarlo come scomposto, per intendere correttamente quale sia la natura umana, in quali cose sia adatta o inadatta a costruire lo Stato, e come debbano accordarsi gli uomini che intendono riunirsi» (T. HOBBS, *De Cive*, 1642, p. 71). Che cosa significa scomporre lo Stato se non fare la rivoluzione?

<sup>30</sup> T. HOBBS, *Leviatano* (1651), a cura di A. Pacci, vol. I, Laterza, Roma-Bari 1974, II, 21, p. 190.

Mentre Hobbes sostiene l'impossibilità di un ordine spontaneo, John Locke trae conseguenze opposte, affermando che i diritti non sono la causa scatenante del conflitto bensì la base dell'ordine.

John Locke, definito il fondatore del liberalismo, asserisce che la proprietà rappresenta il modo con cui è composto l'individuo come cittadino: «Sebbene la terra e tutte le creature inferiori siano comuni a tutti gli uomini, pure ognuno ha la proprietà della propria persona, alla quale ha diritto nessun altro che lui. Il lavoro del suo corpo e l'opera delle sue mani sono propriamente suoi»<sup>31</sup>. Una proprietà che si sottopone a una sorta di autodisciplina per appropriarsi legittimamente di beni materiali come fonte del diritto di proprietà: «Chi raccoglie cento staia di ghiande o di mele, ne aveva con ciò stesso la proprietà: esse diventano beni appena egli le aveva raccolte. Doveva soltanto badare a servirsene prima che andassero perdute, altrimenti prendeva più della sua parte e derubava gli altri.

Ed era davvero tanto insensato quanto disonesto accumulare più di quanta non potesse usare. Se ne dava una parte a qualcun altro, si che non andasse in rovina inutilizzata in suo possesso, in questo caso si può dire che ne aveva fatto uso. E se barattava prugne, che sarebbero marcite in una settimana, con noci, che perdurassero buone da mangiare per un anno intero, non faceva ingiustizia»<sup>32</sup>.

L'individuo come cittadino è mostrato così da un insieme di confini della cittadinanza nella «proprietà» e nello «spirito culturale» come segno antropologico: «Se lo sfuggire alla condotta della ragione e il mancare del freno dell'esame e del giudizio che ci impedisce di scegliere o di fare il peggio è la libertà, la vera libertà, allora i pazzi e gli scemi sono gli unici ad essere liberi; tuttavia credo che nessuno sceglierebbe di esser pazzo per amor di tale libertà, se non chi è già pazzo»<sup>33</sup>.

A differenza, quindi, dell'individuo hobbesiano indisciplinato, in Locke l'individuo è capace di controllare le sue azioni, di disciplinarle, rispettoso della legge divina e naturale e trova nella

<sup>31</sup> J. LOCKE, *Secondo Trattato sul governo* (1690), cap. V, *Della proprietà*, Rizzoli, Milano 2001.

<sup>32</sup> *Ivi*.

<sup>33</sup> J. LOCKE, *Saggio sull'intelletto umano* (1690), cap. XXI, *Del potere*, Rizzoli, Milano 2004.

proprietà la regola della sua autoconservazione. Un ordine non gerarchizzato, come sosteneva Bodin, ma che trova forza nei soggetti e nei loro diritti (libertà e proprietà).

Il pensiero politico di Immanuel Kant pone l'accento sulla figura dell'indipendenza, o autonomia, collegandosi alla teoria di Locke sulla proprietà: «Lo stato civile, considerato solo come stato giuridico, è fondato sui seguenti principi a priori: 1) La libertà di ognuno, membro della società, in quanto uomo. 2) L'uguaglianza di lui con ogni altro, in quanto suddito; 3) L'indipendenza di ogni membro di un corpo comune, in quanto cittadino... cioè come partecipe del potere legislativo. Colui che ha il diritto di voto in questa legislazione si chiama cittadino (*citoyen*, cioè cittadino dello Stato, non cittadino di una città, *bourgeois*). La qualità che a ciò si esige, oltre quella naturale (che non sia un bambino, né una donna), è questa unica: che egli sia padrone di sé (*sui iuris*) e quindi abbia una qualche proprietà (e in questa può essere ogni attività, manuale, professionale, artistica, scientifica), che gli procuri i mezzi di vivere»<sup>34</sup>.

L'indipendenza, quindi, come piena padronanza di sé, senza dipendere dalla volontà altrui, è il presupposto della cittadinanza che Kant fa coincidere con la partecipazione alla comunità politica: «soltanto la capacità di votare costituisce la qualificazione del cittadino», coloro che non ne dispongono «possono esigere di essere trattati da tutti gli altri secondo le leggi della libertà ed uguaglianza naturali», ma non possono agire «come membri attivi dello Stato». L'uguaglianza invece connota tutti quelli che si muovono «sotto le leggi pubbliche».

È evidente una critica di matrice femminista al concetto kantiano di «autonomia»<sup>35</sup>. Sui caratteri della cittadinanza scrive: «I membri di una tale società (*società civilis*), vale a dire di uno Stato, riuniti per la legislazione, si chiamano cittadini dello Stato (*cives*), e i loro attributi giuridici inseparabili dalla loro natura di cittadini (come tali) sono: la libertà legale, cioè la facoltà di non obbedire

<sup>34</sup> I. KANT, *Sopra il detto comune: «questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»* (1793).

<sup>35</sup> A questo riguardo si veda il divertente pamphlet di J.B. BOTUL, *La vita sessuale di I. Kant* (2000), trad. it., Ombre corte, Verona 2001. Per una critica di matrice femminista al concetto kantiano di «autonomia», cfr. D. SARTORI, «Tu devi». *Un ordine materno*, in DIOTIMA, *Oltre l'uguaglianza. Le radici femminili dell'autorità*, Liguori, Napoli 1995, in specie p. 15.

ad altra legge, che non sia quella a cui essi han dato il loro consenso; l'uguaglianza civile, che consiste in ciò, che il "popolo" non riconosce altro superiore fuorché quello, a cui esso ha il potere morale d'imporre un'obbligazione tanto giuridicamente valida quanto quella che egli può imporre al popolo; in terzo luogo l'attributo dell'indipendenza civile, che consiste nel non dovere la propria esistenza e conservazione che al proprio diritto e alla propria forza come membro dello Stato, e non all'arbitrio di un altro, onde deriva la personalità civile, che nelle cose di diritto non permette ad altri di prendere il nostro posto»<sup>36</sup>.

Ma nello stesso Kant e nell'abate Sieyès, già si trova la distinzione di cittadino attivo e passivo: «Soltanto la capacità di votare costituisce la qualificazione del cittadino; questa capacità però presuppone l'indipendenza di questi nel popolo, poiché egli non soltanto vuol essere parte del corpo comune, ma anche un membro di esso, vale a dire una parte che agisce secondo il proprio arbitrio in comunione con gli altri. Quest'ultima qualità costituisce necessariamente la differenza tra cittadino attivo e cittadino passivo, quantunque il concetto di cittadino passivo sembri essere in contraddizione colla definizione del concetto di un cittadino in generale»<sup>37</sup>.

L'abate Sieyès afferma: «I diritti naturali e civili dei cittadini e i diritti politici. La distinzione fra questi due tipi consiste nel fatto che i diritti naturali e civili sono quelli per il cui mantenimento e sviluppo la società si è formata, i diritti politici, quelli tramite i quali la società si forma. Conviene per chiarezza di linguaggio, chiamare i primi diritti passivi, e i secondi diritti attivi»<sup>38</sup>.

Si pone su elementi nuovi lo stesso rapporto tra il soggetto di diritti e la nazione. «Dove trovare la nazione?» si chiede Sieyès in *Che cos'è il Terzo Stato?* [1789] «Dove essa è, nelle quarantamila parrocchie che abbracciano tutto il territorio, tutti gli abitanti e tutti i contribuenti della cosa pubblica; là, senza dubbio è la Na-

<sup>36</sup> Sul punto, cfr., I. KANT, *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), a cura di F. Gonnelli, Laterza, Roma-Bari 2005.

<sup>37</sup> *Ivi*.

<sup>38</sup> Al riguardo, v. J.E. SIEYES, *Preliminari della Costituzione. Riconoscimento ed esposizione ragionata dei Diritti dell'uomo e del cittadino* (1789), Giuffrè, Milano 1993.

zione»<sup>39</sup>. E in questa nazione che si crea un nuovo ordine nel quale prendono forma i diritti del soggetto.

Con Jean Jacques Rousseau si recupera il primato della città e dell'appartenenza a un corpo politico (che si fonda però sull'eguaglianza dei suoi membri, a differenza della realtà medievale).

Si pone il tema della partecipazione dei cittadini stessi alla produzione normativa, il tema del «potere costituente» e con il contratto sociale, dal quale consegue la costruzione della sovranità e la determinazione della sua funzione è «l'atto in virtù del quale un popolo è un popolo... il vero fondamento della società».

«Ora siccome gli uomini non possono generare nuove forze, ma solo unire e indirizzare quelle esistenti, essi non hanno altro mezzo per conservarsi se non quello di formare, aggregandosi, una somma di forze tale che possa prevalere sulla resistenza, mettendole in moto con un solo impulso, e facendone agire di concerto.

Questa somma di forze può nascere solamente dal concorso di più uomini; ma, poiché la forza e la libertà di ogni uomo sono i primi strumenti della sua conservazione, come farà a impegnarle senza danneggiarsi e senza trascurare le cure che egli deve a se stesso? Questa difficoltà, può enunciarsi nei seguenti termini: «Trovare una forma di associazione che con tutta la forza comune difenda e protegga le persone e i beni di ogni associato, e mediante la quale ciascuno, unendosi a tutti, obbedisca tuttavia a se stesso, e resti non meno libero di prima. Questo è il problema fondamentale di cui il contratto sociale dà soluzione»<sup>40</sup>.

La critica dell'esistente assume in Rousseau uno stimolo vigoroso nel Discorso sull'origine dell'ineguaglianza, e nell'Emilio, mettendo in stato d'accusa la società, le cui dipendenze, conflitti, diseguaglianze, non sono riferiti alla natura umana.

Nel Contratto sociale si afferma che «l'uomo è nato libero e ovunque in catene»<sup>41</sup>: i soggetti non danno in custodia il potere supremo a un terzo, ma danno vita ad un «io comune».

<sup>39</sup> J.E. SIEYES, *Opere e testimonianze politiche*, I. *Scritti editi*, I, Giuffrè, Milano 1993, p. 261.

<sup>40</sup> J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), cap. V. *Occorre sempre risalire a una prima convenzione*, a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino 1994.

<sup>41</sup> *Ivi*.

«Per realizzare l'io comune occorre che ciascun soggetto alieni tutti i suoi diritti e poteri alla comunità: la comune appartenenza al corpo sovrano e l'obbedienza di tutti alla legge sono, infatti, gli elementi che permettono di spezzare le dipendenze (le "catene") che affliggono la società presente»<sup>42</sup>.

In questo senso Rousseau affronta il dilemma di come si possa conciliare obbedienza e sovranità, risolto dalla logica dell'identità. «Se i soggetti sono il corpo, l'obbedienza del cittadino al comando sovrano, alla legge, non è la sottomissione a una volontà dispotica, ma è un momento di autonomia: il singolo obbedisce a se stesso, a quel se stesso che, unitamente a tutti gli altri soggetti, ha espresso la volontà generale»<sup>43</sup>.

Infine appaiono indicativi, per il nostro discorso, sia il testo della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1798) «I Rappresentati del Popolo Francese, costituiti in Assemblea Nazionale... hanno stabilito di esporre in una Dichiarazione solenne, i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo...

Articolo primo – Gli uomini nascono e rimangono liberi ed uguali nei diritti. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune.

Articolo 11 – La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei più preziosi diritti degli uomini; ogni cittadino può quindi parlare, scrivere e pubblicare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge»<sup>44</sup>.

Alcune pagine tratte da *Che cos'è il terzo Stato* (1789) di Joseph Emmanuel Sieyès, ci dicono: «Le qualità per le quali i cittadini si differenziano, nulla a che vedere col carattere di cittadino. Le disuguaglianze... non snaturano affatto l'eguaglianza civile; i diritti civili non possono in alcun modo dipendere da tali differenze... Immagino la legge come posta al centro di un'immensa sfera; tutti i cittadini senza eccezione si trovano alla stessa distanza sulla circonferenza, e vi occupano posizioni uguali; tutti dipendono allo stesso modo dalla legge; tutti affidano ad essa la protezione della loro libertà e della loro proprietà; son questi quelli che io chiamo i diritti comuni dei cittadini, in virtù dei quali essi si riuniscono... Se in questo movimento generale qualcuno vuol dominare il suo vicino

<sup>42</sup> P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 43.

<sup>43</sup> Ancora, P. COSTA, *Civitas*, cit., p. 525.

<sup>44</sup> Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789).

o usurpare la sua proprietà, la legge comune reprime tale attentato; ma non impedisce che ciascuno, secondo le proprie facoltà naturali o acquisite, e grazie a un destino più o meno propizio, arricchisca la sua proprietà col concorso di occasioni favorevoli o di un lavoro particolarmente fecondo, e che, rimanendo nell'ambito della legalità, possa migliorare la propria condizione e raggiungere, secondo le sue aspirazioni, il più invidiabile benessere. La legge, proteggendo i diritti comuni di ogni cittadino, tutela ogni cittadino in ogni occasione, fin quando i suoi tentativi dovessero ledere i diritti altrui... Gli interessi per cui si uniscono fra loro sono dunque i soli ch'essi possono trattare in comune, i soli in nome dei quali e per i quali essi possono reclamare dei diritti politici, cioè una partecipazione attiva alla formazione della legge sociale, i soli di conseguenza che conferiscono al cittadino la rappresentabilità»<sup>45</sup>.

La rivendicazione della libertà e della cittadinanza dei moderni prevale su quella degli antichi nelle parole di Benjamin Constant che includeva il diritto di associazione o coalizione: «...che cosa intende oggi per libertà un Inglese, un Francese, un abitante degli Stati Uniti d'America. È, per ognuno di loro, il diritto di non essere sottoposto che alle leggi, di non poter essere né arrestato, né tenuto in carcere, né condannato a morte, né maltrattato in alcun altro modo, a causa della volontà arbitraria, di uno o più individui... È per ognuno, il diritto di unirsi con altri individui, sia per ragione dei propri interessi, sia per professare il culto che egli e i suoi associati preferiscono... E infine il diritto, per ognuno di esercitare la propria influenza sull'amministrazione del governo, sia concorrendo alla nomina di tutti o di alcuni dei funzionari, sia con rimostranze, petizioni, domande, che l'autorità è in qualche modo obbligata a prendere in considerazione. Paragonate ora a questa libertà quella degli antichi»<sup>46</sup>.

Negli effetti della libera arte di associarsi risiedono gli «anticorpi tocquevilliani», in omaggio a chi per primo colse nell'autonomia capacità d'iniziativa dei cittadini il tratto più straordinario delle democrazie in formazione: «dopo la libertà di agire da solo, l'idea più naturale all'uomo è quella di collegare i suoi sforzi con

<sup>45</sup> Sui diritti comuni dei cittadini, v. J.E. STEYES, *Che cos'è il terzo stato* (1789), Giuffrè, Milano 1993.

<sup>46</sup> Sul punto, cfr., B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (1819) trad. it. a cura di L. Nutrimento, Canova, Treviso 1952.

quelli dei suoi simili e agire in comune. Il diritto di associazione, sembra dunque per sua natura inalienabile quasi quanto la libertà individuale»<sup>47</sup>.

Alexis De Tocqueville e John Stuart Mill, pur appartenenti a culture e tradizioni diverse, hanno un punto in comune: il tema del soggetto importante, per affermare nei diritti degli individui la sua essenza, così come l'autodeterminazione del soggetto è la condizione della sua realizzazione umana. Esiste un forte intreccio tra individuo e società: l'individuo persegue fini collettivi e la società si arricchisce grazie all'apporto di questi, capaci di mettere in discussione certezze e regole consolidate. Soggetto e libertà sono inseparabili, così come la libertà del soggetto è la condizione dell'ordine; una libertà del soggetto dinamica, aperta: non un semplice spazio protetto, ma un originale progetto di vita<sup>48</sup>.

Da tale visione della libertà nasce in Mill l'attenzione ai diritti non solo quelli giuridicamente protetti, ma anche i *moral rights*, le pretese ancora prive di tutela giuridica, riconosciute però come legittime, meritevoli di essere difesi dalla società<sup>49</sup>.

«I diritti positivamente esistenti e i diritti che dovrebbero esistere, i diritti come snodi dell'ordine e i diritti come veicolo di movimento, di trasformazione, di progresso: è in questa doppia valenza dei diritti individuali che s'iscrive la visione milliana di un ordine 'progressivo', che trova nel soggetto e nella sua creativa libertà la forza propulsiva e la meta finale»<sup>50</sup>.

In questo panorama si collocano le battaglie di Mill in particolare per il suffragio femminile quale diritto che valorizza la libertà e l'eguaglianza, il rispetto dell'individualità e il superamento delle discriminazioni.

Mette in guardia dal pericolo «di una legislazione di classe imposta da una maggioranza numerica che appartiene a una sola classe sociale», quella dei «lavoratori manuali»<sup>51</sup>, tanto da incidere

<sup>47</sup> Cfr., A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835-1840), Rizzoli, Milano 1982.

<sup>48</sup> Cfr., J.S. MILL, *Saggio sulla libertà* (1859), Il Saggiatore, Milano 1981.

<sup>49</sup> J.S. MILL, *Utilitarismo* (1863), a cura di E. Musacchio, Cappelli, Bologna 1981, pp. 108-109.

<sup>50</sup> P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 70.

<sup>51</sup> J.S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo* (1861), trad. it. Editori Riuniti, Roma 1997, pp. 106-134.

l'adozione di un sistema proporzionale e il voto plurimo a determinati gruppi sociali.

«La democrazia non sarà la miglior forma di governo fino a che questo suo lato debole non potrà venir rafforzato. Fino a che non potrà essere organizzata in modo che nessuna classe, neppure la più numerosa, sia più in condizioni di costringer le altre a vivere ai margini della vita politica, e di controllare il cammino della legislazione e della amministrazione secondo il suo esclusivo interesse. Il problema è di trovare i mezzi per impedire quest'abuso senza sacrificare i vantaggi caratteristici del governo popolare... non si risolve il problema limitando il suffragio, ciò implica che una parte dei cittadini sarà privata dei suoi diritti di rappresentanza. Uno dei principali benefici del governo libero è questa educazione dell'intelligenza e dei sentimenti che scende fino agli ultimi strati del popolo, quando esso è chiamato a prendere parte agli atti che toccano direttamente i grandi interessi del paese»<sup>52</sup>.

L'uguale diritto a essere rappresentati s'intreccia al diritto di alzarsi e organizzarsi stabilmente con chi condivide comuni interessi.

Norberto Bobbio promuove l'utopia cosmopolitica di una società civile dei cittadini del mondo. È necessaria per elaborare un pensiero di senso nelle trasformazioni delle libertà dei contemporanei, con l'impegno a cambiare per una società più giusta, che minimizzi la crudeltà, la sofferenza evitabile, la frustrazione dei desideri e praticare il solco dei valori non negoziabili che possono generare i dizionari d'identità collettiva.

Quali sono i capi di una teoria normativa della cittadinanza?

«I suoi termini di un lessico: libertà, diritti, eguaglianza, autonomia, dignità, equità, solidarietà, benessere»<sup>53</sup>. Abbiamo eguali diritti ma spaventose e agghiaccianti disparità: abissi di ricchezze e oceani di povertà. Da questo punto di vista la storia dei cittadini come cammino di emancipazione è una storia recente, e ancora oggi la domanda fondamentale è: come trasformare «sudditi in cittadini?».

«La questione si può porre nei termini di una più ampia teoria normativa di sfondo che attiene alla identificazione o alla iscrizione di diritti individuali.

Il riconoscimento, comunque argomentato, di qualcosa come

<sup>52</sup> *Ivi*, cap. VIII. *Dell'estensione del suffragio*.

<sup>53</sup> S. VECA, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano 2008, p. 20.

diritti individuali fondamentali presuppone naturalmente che si accetti la descrizione di uomini (e, poi donne) come individui o persone»<sup>54</sup>.

Tale questione è connessa al valore delle scelte e delle responsabilità individuali, dotati di eguali diritti, capaci di scegliere e di contribuire così al bene collettivo.

Come ha scritto efficacemente Thomas H. Marshall, «la libertà di scelta entra in campo non appena è stata creata la capacità di agire e di scegliere».

### 3. Il concetto di cittadinanza

La «cittadinanza» assume diversi significati nel diritto antico rispetto al diritto moderno e, si ribadisce, si può far coincidere con la rivoluzione francese che rompe ogni barriera all'interno della popolazione divisi in gruppi e aggregati. Abbiamo così la cittadinanza generalizzata che diventa il solo *status* vincolante, il *citoyen*: «all'individuo come tale spetta la libertà-autonomia, al cittadino viene riconosciuta anche la libertà politica o la libertà di partecipazione. È nota la distinzione hegeliana tra il membro della società civile e il cittadino: il primo è un soggetto privato, il secondo... è un partecipante. È la figura del cittadino si contrappone, costituendone il superamento, a quella del suddito»<sup>55</sup>.

Dobbiamo però distinguere tra persona con i diritti della personalità che sono inattaccabili e indisponibili e che toccano tutti gli esseri umani, anche ai non cittadini (diritti di libertà, diritti dell'autonomia privata, diritti di divenire proprietari e di avere i beni di proprietà), e i cittadini con i diritti di cittadinanza.

Marshall definiva la cittadinanza come: «uno status che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una determinata comunità»<sup>56</sup> e aggiunge che l'intero insieme dei «diritti di cittadinanza» sono: i «diritti civili», i «diritti politici» e i «diritti sociali».

Ora non tutti questi diritti sono riassunti in un unico *status*

<sup>54</sup> *Ivi*, p. 23.

<sup>55</sup> V. LIPPOLIS, *La cittadinanza Europea*, Universale Paperbacks Il Mulino, Bologna 1991, p. 27.

<sup>56</sup> T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 24.

della cittadinanza. «Nella tradizione giuridica si è sempre distinto, accanto allo *status civitate* (o cittadinanza), lo *status personae* (o personalità o soggettività giuridica)... nella *Dèclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 agosto 1789... soppresse tutte le precedenti distinzioni lasciandone sopravvivere soltanto due: lo status di cittadino, ossia la cittadinanza, e quello di persona, ossia la personalità, allargato a tutti gli esseri umani. *Homme e citoyen*, persone e cittadino... formano in tutti gli ordinamenti, i due status soggettivi»<sup>57</sup>.

Giustamente Luigi Ferrajoli afferma che non serve confondere in un'unica indistinta nozione di cittadinanza i «diritti dell'uomo» insieme ai «diritti del cittadino»; del resto la diversificazione serve a chiarire i due diversi usi tra la persona e cittadino.

Adesso, la cittadinanza nell'antichità.

Dalla *polis* greca fino all'età contemporanea non tutti partecipavano alla vita politica gli esclusi erano: gli schiavi, gli assegnati ai lavori servili, gli abitanti ritenuti indegni di partecipare attivamente al governo della cosa pubblica.

Per partecipare al governo della cosa pubblica era richiesta la «virtù civica» del soggetto: portare un contributo all'organizzazione della comunità.

Gli schiavi le donne e i meticci, pur facendo parte della comunità territoriale, potevano avere garantiti alcuni diritti civili ma non avevano riconosciuti i diritti politici.

«Per il diritto romano, lo “*status civitatis*”, in una prima fase, era riconosciuto esclusivamente a chi apparteneva a una “*gens*”, sul fondamento di uno *status familiae* che contrassegnava l'inserimento dell'individuo nella famiglia romana. La *gens* (quale aggregato territoriale di *familiae*) e la *familia* nel diritto romano sarebbero i più antichi organismi politici precedenti alla *civitas*.

Dalla cittadinanza romana erano esclusi gli schiavi, gli apolidi e gli stranieri, dato che la piena capacità giuridica era goduta solo da colui al quale era riconosciuto lo “*status civitatis*”.

L'incorporazione di altre comunità nello Stato romano poteva avvenire sia con la concessione della cittadinanza piena (*optimo*

<sup>57</sup> L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della personalità*, in AA.Vv. *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Laterza, Roma-Bari 1994, p. 265.

*iure*), sia per l'attribuzione di una sorta di "semicittadinanza" (*civica sine suffragio*).

Allo straniero era riconosciuta solo una limitata capacità d'agire<sup>58</sup>.

Per il diritto moderno è la persona umana a essere titolare di situazioni giuridiche soggettive e la cittadinanza, in senso giuridico, è l'anello di congiunzione con l'ordine politico dello Stato.

La cittadinanza, infatti, è una finestra aperta con un'amalgama di teorie, valori, speranze e con un'ampia prospettiva dove gli elementi della cittadinanza, l'individuo, i diritti, i doveri, l'appartenenza, la comunità politica, non sono univoci ma sono complessi e si ridefiniscono.

In dottrina vi è stata una lunga discussione con diverse posizioni sulla natura giuridica della cittadinanza: tra chi afferma che essa è configurata nel rapporto giuridico fra il soggetto e lo Stato o chi sostiene che si debba partire dal concetto di *status* (G. Biscottini e C. Romanelli).

Contro la prima tesi si argomenta che la cittadinanza incide non solo sui rapporti di diritto pubblico e di diritto privato, non solo sul rapporto con lo Stato, ma con i singoli individui.

Lo stesso rapporto giuridico con lo Stato non è solo con i cittadini rientranti nel confino nazionale, ma anche con gli apolidi e i rifugiati (Romanelli Grimaldi).

Secondo la dottrina dominante le disposizioni che regolano la cittadinanza sono quelle che seguono criteri originari o per nascita e quelle guidati da criteri derivati o d'acquisto. Si è obiettato che non è sufficiente da sola la volontà dell'individuo ad attribuire la cittadinanza, ma è la volontà dello Stato che è necessaria per tutti i modi di acquisto della cittadinanza. Avremo così norme che «operano automaticamente» cioè la legge che mette in collegamento l'effetto giuridico con la situazione e norme che «operano sulla base di una valutazione discrezionale dello Stato – amministrazione», è la legge che fissa i parametri su cui lo Stato può compiere una valutazione sull'opportunità di concedere la cittadinanza (C. Romanelli Grimaldi).

I criteri che operano automaticamente sono: *Ius sanguinis* (nato da padre o da madre cittadini di quello Stato, anche in territori

<sup>58</sup> G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., pp. 13-14.

diversi); *Ius soli* (chi nasce entro i confini dello stato indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori); *Ius communicatio* (la comunicazione della cittadinanza da parte di un membro della famiglia all'altro non solo al coniuge ma anche ai figli minori del coniuge che acquista la cittadinanza con il matrimonio); «beneficio di legge» (quando ricorrono alcune circostanze indicate dalla legge è concessa la cittadinanza, come ad esempio la prestazione del servizio militare o l'assunzione di un pubblico impiego).

In dottrina, allora, la cittadinanza può essere definita come lo *status civitatis* di chi in virtù di un'appartenenza o di un rapporto giuridico con la comunità politica, è investito di una titolarità di varie situazioni giuridiche attive e passive con diritti e doveri. È perciò un requisito basilare per la definizione del popolo e del collegamento tra singoli soggetti al territorio dello Stato.

Nel corso del tempo il concetto di cittadinanza si è caratterizzato dall'appartenenza non tanto a una città ma a uno Stato, ancor prima di assumere una qualificazione giuridica. E, infatti, cittadinanza e nazionalità sono usate con termini intercambiabili.

La cittadinanza trova il suo primo modello nel mondo antico e in quello medievale dove il collegamento è con la città, non nello Stato che è una forma politica moderna.

Nella cultura medievale intorno alla città si definisce il rapporto fra l'individuo, e la comunità politica e la *civitas* assume diversi significati dal luogo fisico alla condivisione di un comune patrimonio giuridico<sup>59</sup>, dalla comunità dei cittadini, al loro diritto e al *ius civium*<sup>60</sup>, dalla *coniuratio* che sancisce un legame forte e sacro fra cittadino e città<sup>61</sup>.

Una concezione della cittadinanza medievale, quindi, con differenti contenuti: dal suo legame con la disegualianza, che si evince dalla partecipazione giurata alla fondazione del comune dove i soggetti socialmente diversi ottengono posizioni distinte, al legame pattizio.

<sup>59</sup> J.W. FUCHS, O. WEIJERS e M. GUMBERT, *Lexicon Latinitatis Nederlandicae Medii Aevi*, II, Brill, Leiden 1981, p. 572: «Dicitur hominum multitudo pari privilegio frequenter simul habitans».

<sup>60</sup> *Mittellateinisches Wörterbuch bis zum ausgehenden 13. Jahrhundert*, Beck, München 1973, II. Band, Lieferung 5, p. 662.

<sup>61</sup> P. PRODI, *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Il Mulino, Bologna 1992, p. 113 ss.

Infatti, «diviene cittadino, in origine, chi partecipa al giuramento istitutivo del comune, divengono cittadini, successivamente, coloro che con analogo giuramento si uniscono al comune già esistente, ed è comunque su base pattizia che i diritti e i doveri vengono determinati... non vi è dunque nessuna predeterminazione e generalizzabile uniformità di trattamento... non vi è una cittadinanza, ma una pluralità di condizioni soggettive differenziate e gerarchizzate. La cittadinanza non è uno status uniforme»<sup>62</sup>.

Naturalmente l'esistenza di molteplici posizioni soggettive comporta altresì diritti e doveri che s'intrecciano con la forte relazione di appartenenza, con il legame dell'individuo e la comunità.

In tal senso, il cristianesimo civico e il patriottismo civico e religioso, che coniugava simboli religiosi e civili, costituivano il formarsi di un'identità collettiva, collante del rapporto tra individui e città e, altresì, la fonte degli oneri e dei privilegi.

Lo scenario del primo Seicento presenta non pochi problemi e si afferma l'idea di una nuova immagine di ordine, sovrano e individuo.

Ugo Grozio con il suo *De iure ac pacis* individua un ordine profondamente innovato non solo 'internazionale', politico-giuridico ma che possa incontrare le ragioni dell'individuo con quella universale dell'ordine e costituire un orientamento nuovo al problema della politica e del diritto.

In questo nuovo ordine, sostiene Grozio, occorre distinguere le regole provenienti dalla natura e le norme imposte dalla volontà umana.

Le norme positive sono le norma del legislatore e cambiano continuamente, mentre la natura è sempre uguale a se stessa; è guardando alla fissità della natura che bisogna cogliere gli elementi essenziali dell'ordine<sup>63</sup>.

Vicino alla 'legge naturale/legge positiva', Grozio introduce una seconda distinzione fra legge naturale e legge divina, l'una risponde alla ragione, l'altra alla volontà inaccessibile della ragione<sup>64</sup>.

I principi sostanziali dell'ordine naturale si colgono nell'*appetitus societatis* che è l'impulso umano alla socialità, alla relazione con gli altri, alla capacità di promuovere una comunità ordinata e

<sup>62</sup> Ancora, P. COSTA, *Civitas*, cit., pp. 14-15.

<sup>63</sup> GROTIUS, *De iure belli, Prolegomena*, par. 30, p. 17.

<sup>64</sup> *Ivi*, I, 10, 2, pp. 8-9.

pacificata<sup>65</sup>, alla possibilità di dare una forma non conflittuale alle relazioni intersoggettive<sup>66</sup>, alla caratteristica del soggetto.

Grozio non parla di un ordine qualsiasi ma di un ordine quindi voluto da Dio è sorretto dalla volontà degli individui, dove la socialità genera convivenza, dove i soggetti sono pienamente visibili sottratti alle gerarchie.

Nel pensiero greco, invece, l'espressione cittadinanza è estranea si afferma, il concetto della «politèa», cioè la struttura e il governo della comunità, dove l'uomo virtuoso era chi era consapevole dei suoi doveri verso la stessa comunità.

I ragazzi la conseguivano solo con l'età adulta, poiché cittadini, e le donne, al contrario, erano escluse dalla comunità politica per ragioni oggettive circa il loro stato e non potevano avere autorità, così come gli schiavi considerati oggetto di proprietà al pari delle cose. Così la partecipazione al governo della cosa pubblica era riferita esclusivamente agli uomini «saggi» e «virtuosi».

«La differenza specifica del mondo greco rispetto all'età moderna sarebbe ravvisabile nell'identità tra polis (città-Stato) e politèa, (struttura e governo della comunità politica)... nel linguaggio moderno l'espressione "politèa" è stata resa anche con il termine "cittadinanza" ma si nota quanto ciò possa essere improprio perché la nozione antica traccia un assetto nel quale potestà, funzioni e soggetti sono ordinatamente collocati, mentre la nozione moderna di "cittadinanza" configura la relazione di appartenenza degli individui ad una comunità statale»<sup>67</sup>.

La città è il filo rosso della cittadinanza che sin dal momento antico evoca non già lo Stato ma semplicemente la città che si propone come l'organizzazione politica per eccellenza.

Il primo a porre per primo la politicità dell'uomo al centro del dibattito è stato Aristotele «l'uomo è un essere vivente per natura "politico" (*politikòn*) e la città (*polis*) è una forma di comunità costituita in vista di un bene ed è l'unica che permette agli indivi-

<sup>65</sup> *Ivi*, par. 6, pp. 4-5.

<sup>66</sup> Grozio torna sulla *socialitas* negli *Observata in aphorismos Campanellae politicos*, 1, in T. CAMPANELLA, *Aforismi politici con sommari e postille inedite integrati dalla rielaborazione latina del De Politica e dal commento di Ugo Grozio*, a cura di L. Firpo, Giappichelli, Torino 1941, p. 229.

<sup>67</sup> Ancora, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., pp. 41-42.

dui di raggiungere le proprie potenzialità umane e, pertanto, di essere felice: solo un essere subumano o sovraumano, un animale o un dio, può far a meno della dimensione politica». Tuttavia per Aristotele la politicità dell'uomo si esprime ancor prima che nella *polis*, nella famiglia (*oikia*) e, il suo grande contributo consiste nell'aver diffuso semi fondamentali sulla cittadinanza, concentrando l'attenzione sull'uomo e sul rapporto di questo con la comunità politica che si costituisce in modo preminente alla costituzione: è quest'ultima a dare i contenuti della cittadinanza. Se muta la costituzione, cambia la comunità e anche l'insieme dei cittadini che si definiscono più che dell'appartenenza a una stirpe, dal suo rapporto con il governo della comunità.

Anzi per Aristotele, nel libro terzo della *Politica*, «cittadino in senso assoluto non è definito da altro che dalla partecipazione alle funzioni di giudice e alle cariche» (1275a 20-25) ed è chi può ricoprire «magistrature a tempo indefinito» (1275° 32-34) e ha diritto di voto deliberativo nelle assemblee di popolo.

Infine, nell'antica Roma, in origine lo *status civitatis* era attribuito unicamente al *gentilis* quale membro di una *gens*, gruppo di famiglie con una comune discendenza di stirpe. *Gentilis*, *patricius*, *civis* appartengono allo stesso concetto, perché non si poteva allora essere *civis* senza essere «gentile», vale a dire patrizio, cittadino titolare della soggettività giuridica<sup>68</sup>.

Fatta eccezione per il periodo della Roma arcaica «già con l'equiparazione politica della plebe nel mondo romano la nozione di cittadinanza acquista una connotazione istituzionale, perdendo viepiù il primordiale radicamento nella discendenza»<sup>69</sup>.

Poi, il cristianesimo diffonde l'universalismo della *civitas romana*.

Nel concludere questa rapida e certo non esaustiva ricostruzione storica del concetto di cittadinanza, si possono individuare alcuni caratteri: essa è «convenzionale» (costituzionale o normativa con un ordine distinto da quello naturale con la presenza di etnie, clan, famiglie); «ugualitaria» (tutti i cittadini concorrono alla costruzione della comunità. La democrazia per i greci era origi-

<sup>68</sup> E. DE RUGGIERO, *Il diritto di cittadinanza romana*, in *Rendiconti dell'Accademia dei Lincei, classe di scienze morali*, I, s. III, 1877, p. 404 ss.

<sup>69</sup> Ancora, M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico*, cit., p. 170.

nariamente «isonomia»<sup>70</sup>, ordinamento o regola dell'uguaglianza); democratica o repubblicana (la partecipazione politica dei cittadini e l'alternanza dei ruoli tra governanti e governati).

Resta sullo sfondo il tema di un costituzionalismo mondiale che vada oltre la cittadinanza, perché i diritti siano svincolati dall'appartenenza a una comunità statale, riconoscendone invece il carattere sovrastatale, affinché tali diritti siano universali e concreti per tutti, soprattutto per chi è escluso, messo da parte: i poveri del Sud del mondo.

Si tratta di rimuovere le cause del venir meno della cittadinanza per dare dignità alle persone e futuro di cittadinanza universale e riconoscendo a tutti sia i diritti dell'uomo, sia i diritti del cittadino.

Questo significa prospettate un'utopia giuridica? Mettere in discussione il sistema politico, economico, finanziario, sociale dell'Occidente?

Certamente in un cammino di giustizia, necessita liberare il primo mondo quello privilegiato, per comunità alternative, comunità di condivisione economica, comunità solidali, comunità di uguali che sappiano riconoscere e valorizzare le differenze, comunità libere.

Insomma un mondo altro dove la dignità e la reciprocità hanno un unico linguaggio.

Nell'evoluzione umana, come dice Padre Ernesto Balducci, l'uomo ha dovuto fare un salto di qualità per diventare *Homo sapiens*, oggi deve fare un altro salto di qualità e diventare *Homo planetarius*.

È questa la scelta utopica, per l'umanità intera, prima che sia troppo tardi.

#### 4. *Diritti sociali*

La cittadinanza è basata sui diritti. Una prima distinzione è quella fra diritti dell'uomo fondamentali e universali, attribuiti a ogni persona senza distinzioni religiose, di sesso, razza, lingua, che dovrebbero essere riconosciuti da ogni singolo Stato e fra «diritti

<sup>70</sup> Erodoto, III, 80 da G. FASSO, *Introduzione*, in *La democrazia in Grecia*, Antologia politica a cura di G. Fasso, Bologna 1959, p. 10.

istituzionali» riconosciuti dalle leggi come il diritto a un processo equo, a ottenere l'assistenza legale, alla formulazione delle leggi penali.

Anche i diritti sociali devono essere specificati nei contenuti della sicurezza, dell'assistenza sanitaria e così via.

Sono storicamente sorti in Inghilterra non come diritti di cittadinanza, ma come diritti riferiti a chi fu stato escluso dalla cittadinanza, con la conseguente proliferazione di *status* differenti.

«Rappresentano il risultato di uno scontro tra due diversi tipi di diritti che lo *status* di cittadino avrebbe dovuto conferire: il diritto al lavoro, o comunque il diritto ai mezzi di sussistenza, e il diritto alla proprietà, affermato in particolare contro le richieste di collettivizzazione dei beni di produzione avanzate dal nascente movimento socialista»<sup>71</sup>.

Uno scontro che ha segnato il secolo precedente, ma che trova ragioni di conflitto ancora oggi.

La soluzione a questo problema attuata da Bismarck in Germania e presto diffusa in Europa, viene individuata nel sistema delle assicurazioni che prevedeva il riconoscimento di diritti sociali al lavoratore infortunato, malato o disoccupato.

Si apre la strada all'istituzione successiva del Welfare State, oggi in pratica smantellato, che cercava di soppiantare le risposte negate ai diritti essenziali della persona: casa, istruzione, salute, lavoro.

Se Jack Barbalet propone di distinguere tra i «diritti sociali» formalmente riconosciuti e la nozione di «servizio sociale» come assistenza offerta dal sistema politico-istituzionale, oggi entrambi sono fortemente precariati.

Adesso il conflitto tra la logica del mercato, della proprietà e l'attribuzione ai cittadini di diritti sociali permane se non si cambia il sistema economico e politico che produce profonde disuguaglianze: l'11% della popolazione detiene l'88% delle risorse e oltre metà della popolazione del mondo vive con meno di 1 euro e mezzo al giorno, mentre per ogni vacca europea si spendono 2 euro e mezzo al giorno. È nei fatti un (dis)ordine mondiale.

In questo quadro è molto difficile coniugare lo *status* di citta-

<sup>71</sup> J. DONZELET, *L'inventio du social. Essai sur le dèclin des passions politiques*, Fayard, Paris 1984, cap. 1.

dino con le richieste egualitarie, anche con gli stessi strumenti giuridici se non c'è un ribaltamento delle strutture economiche, finanziarie e politiche.

Nell'ambito di questo discorso, si colloca il rapporto tra i diritti di cittadinanza e l'autonomia individuale come capacità di influenzare la propria volontà, saper decifrare la realtà, assumersi la responsabilità e corresponsabilità. Un'autonomia individuale che è limitata dalla libertà d'informazione discorsiva, manipolata dalla comunicazione politica, dal codice televisivo del successo, che alimentano la delega plebiscitaria e l'eclissi di cittadinanza.

Gli stessi diritti cosmopolitici, il federalismo democratico, devono saper tenere insieme sullo stesso livello le domande delle libertà garantite dai paesi ricchi e le dignità colpite dei paesi poveri e deboli, l'antagonismo fra cittadinanza e i soggetti senza cittadinanza e senza diritti. Se non si riesce a fare ciò sarà inevitabile un conflitto diffuso, senza precedenti, di portata planetaria assai imprevedibile e tragica.

##### 5. *La cittadinanza nella Costituzione italiana e nell'ordinamento giuridico*

Nella prima parte della Costituzione (artt. 13-54 cost.) denominata «Diritti e doveri del cittadino» ci sono le norme indirizzate a questi ultimi e salvo l'art. 22 della Costituzione, non ci sono norme che regolano l'acquisto, la perdita e il riacquisto dello *status* di cittadino.

L'articolo 22 della Costituzione recita: «nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome».

La dottrina s'interroga sul reale significato sotteso alla disposizione: cosa s'intende per «motivi politici»? È da intendersi in senso ampio. Viene in aiuto il dibattito in Assemblea costituente e la risposta dei padri costituenti alla legislazione fascista.

Una delle norme più dure della legislazione fascista in tema di cittadinanza, prevedeva la sua revoca, con facoltà di sequestro e confisca di beni al «cittadino che commette o concorre a commettere all'estero un reato, diretto a turbare l'ordine pubblico del Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o di-

minuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisce reato» (l. 31 gennaio 1926, n. 108).

Secondo alcuni l'art. 22 della Costituzione può essere configurato come l'applicazione del principio di uguaglianza (P. Barile) e l'articolo 3 della Costituzione al comma 1 rafforza la disposizione di non discriminare per motivi politici sostenendo che bisogna «escludere che anche per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità un cittadino possa essere privato di alcuni fondamentali diritti di appartenenza alla comunità politica e al suo gruppo sociale» (U. De Siervo).

L'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza italiana sono regolati dalla l. 5 febbraio 1992, n. 91 che ha definitivamente sostituito la vecchia l. 13 giugno 1912 n. 555 e che era già superata dall'avvento della Costituzione.

Per effetto della l. 91/1992 la cittadinanza si acquista per «nascita», è cittadino:

a) chi nasce da padre o madre (*ius sanguinis*); b) chi è nato nel territorio della Repubblica, se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi o il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato cui appartengono (*ius soli*); c) il figlio d'ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non è provato il possesso di altra cittadinanza.

Per estensione acquistano la cittadinanza: a) il figlio riconosciuto o dichiarato giudizialmente che sia minore d'età. Se maggiorenne, può dichiarare, entro un anno dal riconoscimento o dalla dichiarazione, di eleggere la cittadinanza determinata dalla filiazione. Acquistano la cittadinanza anche i figli per i quali la paternità o maternità non può essere dichiarata, purché sia stato riconosciuto giudizialmente il loro diritto al mantenimento o agli alimenti; b) il minore straniero; c) il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione dei coniugi (art. 5 così modificato dall'art. 1, comma 11, l. 15/7/2009, n. 94, cd. Pacchetto sicurezza).

Per beneficio di legge, hanno la cittadinanza: a) lo straniero o apolide (del quale il padre o la madre o una degli ascendenti in

linea retta fino al secondo grado sono stati cittadini per nascita) che abbia prestato servizio militare per lo Stato italiano e dichiararsi preventivamente di volerne acquistare la cittadinanza; o che assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato e dichiararsi di volerne acquistare la cittadinanza; o che risieda legalmente da due anni in Italia e dichiararsi entro un anno dalla maggiore età, di volerne acquistare la cittadinanza; b) lo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto ininterrottamente fino alla maggiore età, purché dichiararsi di voler acquistare la cittadinanza entro un anno da tale data; c) soggetti, già cittadini, residenti nei territori di Istria, Fiume e Dalmazia prima che tali territori fossero ceduti alla Repubblica jugoslava, nonché i figli e i discendenti diretti di tali soggetti aventi lingua e cultura italiana.

Per naturalizzazione, la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministero dell'Interno, a stranieri, apolidi e cittadini della Comunità europea che si trovano in una delle condizioni previste dall'articolo 9 o più in generale tutte le volte in cui lo straniero abbia reso eminenti servizi all'Italia o ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

Invece la cittadinanza si perde per assunzione d'impiego pubblico o carica pubblica presso uno Stato estero o un ente internazionale cui non partecipa l'Italia o per prestazione di servizio militare per uno Stato estero, sempre che non si ottemperi all'intimazione che il Governo italiano rivolge di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare; quando si accetti o non si abbandoni un impiego o una carica pubblica, si presti servizio militare senza esservi obbligato o si acquisti volontariamente la cittadinanza di uno Stato estero che si trovi in stato di guerra con l'Italia; per rinuncia, qualora il cittadino italiano risieda o stabilisca la residenza all'estero oppure, essendo figlio di persona che ha acquistato o riacquistato la cittadinanza, abbia raggiunto la maggiore età e abbia altra cittadinanza.

La cittadinanza si può riacquistare per prestazione del servizio militare o assunzione di un impiego pubblico alle dipendenze dello Stato italiano (anche all'estero) e previa dichiarazione di volerla riacquistare; per rinuncia da parte dell'ex cittadino all'impiego o servizio militare presso uno Stato estero con trasferimento, per almeno due anni, della propria residenza in Italia; per dichiarazione di riacquisto con stabilimento, entro un anno, della residenza nella

Repubblica, in altre parole dopo un anno dalla data in cui l'ex cittadino ha stabilito la propria residenza nel territorio italiano, salvo espressa rinuncia.

Il recente processo d'integrazione europea incide fortemente sulla nozione classica di cittadinanza sia sul versante cittadinanza-appartenenza (uno Stato sempre più multietnico sembra allentare il legame fra cittadino e nazione), sia sulla cittadinanza-partecipazione (da un lato la sovranità dei singoli Stati è messa in discussione dal sistema mondiale di reti politico-economiche, dall'altro la possibilità di rendere partecipi e protagonisti i cittadini in questo sistema è pressoché nulla).

Continuando la ricostruzione delle nozioni di cittadino e cittadinanza nella Costituzione Repubblica, bisogna riferirsi ai seguenti articoli.

L'articolo 3 cost. pare estendere tutto il complesso delle libertà costituzionali relative alla cittadinanza: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica, condizioni personali e sociali»... legittimando un trattamento differenziato per i non cittadini, ma l'articolo 10 comma 2 cost. «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali», starebbe a significare che queste differenziazioni di trattamento tra straniero e cittadino devono comunque disporsi con legge e nel rispetto del diritto internazionale.

L'articolo 2 cost. cambia il segno della disparità tra cittadino e non cittadino, riconoscendo l'invulnerabilità dei diritti dell'uomo: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» e l'appartenenza del soggetto ad una comunità è la conseguenza dell'esercizio di diritti e doveri che appartengono all'uomo in quanto tale.

La prima parte dell'art. 2 tutela il principio personalista, ciò significa che «non è l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo» (Mortati, *Istituzioni*, 1975, 155) nel senso che tutelare i diritti dell'uomo qualifica la Repubblica.

I diritti inviolabili dell'articolo 2 sono prima di tutto i diritti dei cittadini e degli stranieri riconosciuti dalla Costituzione: artt. 3 (eguaglianza), 16 (libertà di circolazione), 17 (libertà di riunione), 18 (libertà di associazione), 48 (diritto di voto), 49 (diritto di as-

sociarsi in partiti). La giurisprudenza costituzionale ne ha esteso la tutela a favore degli stranieri grazie ad una lettura coordinata degli artt. 2, 3 e 10 comma 2 cost.

Tali diritti inviolabili, come la libertà personale, il diritto di difesa, il diritto alla salute, il diritto di abitazione, la libertà sessuale, i diritti allo *status* e alla identità biologica, i diritti al lavoro dei detenuti e altri ancora, sono «indisponibili e intrasmissibili», «irrinunciabili, imprescrittibili».

L'equiparazione tra stranieri e cittadini ha toccato parecchi diritti, ma non è totale «non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti» (giurisprudenza costituzionale 252/2001). Come, ad esempio, la libertà di circolazione che la Corte costituzionale ha esteso agli stranieri però con un diverso trattamento del diritto giustificato da «differenze di fatto e di posizioni giuridiche» (244/1974).

Tuttavia i diritti inviolabili costituiscono un limite, rispetto alle norme internazionali nel senso che l'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non potrà consentire la violazione dei principi dell'ordinamento costituzionale; rispetto alle norme del diritto comunitario che non possono violare né le norme costituzionali né i diritti inalienabili della persona.

Secondo tali criteri, quindi, i contenuti nelle disposizioni costituzionali non comporterebbero l'esclusione del non cittadino dalla titolarità e dalla garanzia delle libertà definite, ma solo il collegamento tra l'individuo e la comunità.

Esistono però, come sopra affermato, delle differenziazioni di trattamento giustificate, ad esempio, tra chi risiede abitualmente nel territorio dello Stato e chi non risiede stabilmente (è il caso del diritto al voto art. 48 cost.); così come diverse sono le limitazioni riguardanti l'ingresso e il soggiorno rispetto all'esercizio di attività politiche (vedi il diritto d'asilo all'articolo 10 cost.).

I limiti costituzionali di tali differenziazioni si riscontrano nell'articolo 10 comma 2 cost., dove è sancita la non estraneità del non cittadino al sistema delle libertà costituzionali senza distinzioni di cittadinanza.

Occorre distinguere, allora, tra cittadino e straniero, tra straniero e straniero, tra lo straniero con cittadinanza di altro stato e apolide, chi è sprovvisto di alcuna cittadinanza, da chi è cittadino

italiano e straniero avendo la doppia cittadinanza; bisognerà poi distinguere tra cittadini comunitari e non e lo straniero politicamente perseguitato nel proprio paese d'origine.

Lo straniero presenta quindi molte diverse situazioni tutte accomunate dall'assenza di *status civitatis* ed è difficile ricostruire una condizione giuridica unitaria dello straniero rispetto a quella del cittadino.

In questo quadro si colloca il comma 3 dell'articolo 10 cost.: «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». Il comma 4 dell'articolo 10 cost. aggiunge: «Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici».

Lo straniero assume nel nostro ordinamento una posizione di favore ed ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica. Diversa è la situazione nel caso del diritto d'asilo di massa o collettivo perché non costituirebbe un'illegittimità costituzionale se il legislatore prevedesse un tetto massimo all'ingresso (Barile) e non sembra disciplinato nella Costituzione italiana l'asilo umanitario per chi espatria per gravi motivi di sottosviluppo colpendo la dignità e la sopravvivenza delle persone.

Il divieto di estradizione per reati politici, invece, è previsto nel comma della disposizione esaminata, ma la Costituzione non fornisce un'adeguata definizione di reato politico, per cui rilevanti sono le norme del diritto internazionale e le convenzioni sottoscritte e ratificate dallo Stato italiano, in particolare la Convenzione europea sul terrorismo del 1997 dove sono definiti non politici determinati atti delittuosi e condotte criminali eseguite in modo crudele e colpendo l'integrità fisica delle persone estranee ai movimenti politici.

## 6. *Lo status dello straniero*

Chi è lo straniero? Chi non è cittadino. Ogni persona è cittadino nel proprio Stato o in più Stati ma è straniero rispetto a tutti gli altri.

L'apolide è chi, privo di cittadinanza, è straniero in tutti gli Stati.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dal diritto internazionale e dal diritto interno degli Stati.

Determinare lo *status* di cittadino o straniero è importante per far derivare quali diritti e doveri l'individuo ha nei confronti dello Stato e viceversa.

Ogni Stato, secondo le norme del diritto internazionale deve rispettare il principio di non discriminazione e favorire l'acquisizione della cittadinanza.

«Per delineare i diversi regimi giuridici si potrebbero utilmente impiegare alcune distinzioni: a) lo “straniero” che ha solo un occasionale rapporto con altri ordinamenti giuridici; b) il “non cittadino” che si trova ad essere soggetto, per un determinato tempo, ad un ordinamento differente da quello originario; c) l'immigrato permanente che si stabilisce definitivamente in un Paese diverso da quello di cui è cittadino... l'espressione “straniero” comprende tutte le altre qualificazioni di chi non è cittadino (immigrato, profugo, rifugiato)»<sup>72</sup>.

In questa sede è importante richiamare la storica dichiarazione dei diritti del 1789: «gli uomini nascono e restano liberi e eguali in diritti».

Tali pilastri, libertà e uguaglianza, li ritroviamo nella democrazia moderna.

Non sempre, però, gli ordinamenti interni degli Stati si conformano a tali principi e alle direttive del diritto internazionale.

In ogni caso, questione assai controversa e dibattuta, è, «cittadinanza europea», perché la cittadinanza comunitaria è originata dalla cittadinanza statale senza aver ancora definito il modello costituzionale dell'Unione Europea.

Ne deriva che il concetto di «cittadinanza europea» nell'ordinamento comunitario, non è esplicitato.

Nel trattato di Roma (1957) della CEE all'art. 6 si bandiva «ogni discriminazione basata sulla nazionalità» e introduceva il diritto di circolazione in tutto il territorio per i lavoratori dipendenti e autonomi. Con la creazione di uno Spazio Unico europeo, con l'Atto Unico Europeo (1986) era promosso uno spazio senza frontiere, senza visti per tutte le persone all'interno del territorio europeo. Nel 1992 con il trattato sull'Unione Europea è sancita l'esistenza della cittadinanza europea; dopo la firma del Tue, con una dichiarazione di Birmingham (1992) e in seguito con

<sup>72</sup> Ancora, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., pp. 343-345.

il Trattato di Amsterdam la cittadinanza dell'Unione diventa complemento della cittadinanza nazionale.

Per il trattato di Maastricht (articolo 8A, comma secondo): «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». Tale affermazione sembra assumere un preminente rilievo «politico», non così dal punto di vista giuridico, imprecisa ed ambigua e come tale, sul piano scientifico, non apporta chiarezza indispensabile per gettare le basi di una teoria giuridica.

Questa norma si collega a svariate iniziative adottate in ambito comunitario, dagli anni '70. I vertici di Copenaghen del 14 dicembre 1973 definivano obiettivi che «potevano tracciare la via allo sviluppo dei diritti speciali dei cittadini»; la risoluzione del 16 novembre del Parlamento Europeo, invitava la Commissione a elaborare proposte per l'attribuzione ai cittadini europei di una serie di diritti: diritti politici e civili, diritti elettorali attivi e passivi, di partecipazione politica e sindacale, il diritto di petizione, il diritto di soggiorno, il diritto ad accedere all'istruzione e alla formazione professionale ed altri ancora: la risoluzione del Parlamento di una «carta europea dei cittadini».

L'altra tappa rilevante è il trattato di Amsterdam del 1997, all'articolo F conferma che l'Unione «rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

Infine è fondamentale fare riferimento alla distinzione tra «cittadino comunitario» e «cittadino extracomunitario», per la libera circolazione e il diritto di stabilimento, presente nei trattati della Comunità Europea.

«L'articolo 69 del trattato CECA al punto terzo, impegnava gli Stati membri ad adattare le loro disposizioni legislative concernenti, l'immigrazione “nella misura necessaria” a favorire lo sviluppo della produzione, soprattutto, in presenza di penurie nella mano d'opera...

L'articolo 52, nel definire la “libertà di stabilimento”, prevedeva la graduale soppressione di tutte le restrizioni al diritto di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Paese comunitario.

L'articolo 56 ribadiva la distinzione tra cittadini comunitari ed extracomunitari»<sup>73</sup>.

L'altro accordo è la convenzione di Schengen del 14 giugno 1985 che promuove il diritto di soggiorno in tutta l'Unione Europea, eliminando i controlli alle frontiere interne nei confronti dei cittadini che vi aderiscono.

A questi contenuti bisogna però dire che «I progressi sono minimi e le reticenze massime», tanto da interrogarsi «sulla crisi dello *ius publicum europaeum*» (Biagio De Giovanni), perché restano non risolti alcuni nodi essenziali del processo d'integrazione, ed emerge oggi la debolezza dell'assetto istituzionale comunitario.

Probabilmente, solo la formazione di uno «Stato europeo federale» potrebbe riconoscere il doppio *status* della doppia cittadinanza all'Unione europea e alla singola comunità.

Adesso la cittadinanza europea si presenta come satellitare della cittadinanza nazionale, una «cittadinanza duale», distinta dalla doppia cittadinanza (Vincenzo Lippolis).

In effetti, una persona può avere due o più cittadinanze in due o più Stati per svariati motivi: per matrimonio, adozioni, naturalizzazione, oppure istituzionalizzata dagli ordinamenti nazionali detta anche convenzionale<sup>74</sup>. Pensiamo alle esperienze del Commonwealth britannico, con il *British National Act* del 1948, dove in ogni paese si costruiva la propria distinta cittadinanza; quella degli stati federali degli Stati Uniti d'America con *dual citizenship*; della Svizzera dove la cittadinanza (*nationalité o Burgerrecht*) dello stato federale era derivata da quello cantonale.

Quali sono i diritti della cittadinanza europea sanciti dal Trattato di Maastricht?

- Il diritto di circolazione e soggiorno (articolo 8 A);
- i diritti elettorali nelle elezioni del Parlamento europeo e nelle elezioni comunali nel luogo di residenza (artt. 8 B1 e B2);
- il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di ricorrere al Mediatore-istituzione equivalente all'*ombudsman* o difensore civico – (articolo 8 D);
- la protezione diplomatica (articolo 8 C).

Vediamo ora quali sono le categorie di «straniero» presenti nel-

<sup>73</sup> *Ivi.*, pp. 305-306.

<sup>74</sup> F. DE CASTRO Y BRAVO, *La nationalité, la double-nationalité et la supra-nationalité*, French, Leyde 1962.

l'ordinamento giuridico italiano. Non è semplice identificare una definizione unitaria nonostante una legge del 1988 abbia fissato i diritti e i doveri, le condizioni d'ingresso e soggiorno, lo *status* dello straniero al cittadino di un paese non comunitario.

L'insieme di queste norme si sovrappongono ad altre fonti normative non consentendo una nozione e una disciplina unitaria.

La stessa Costituzione all'art. 10 nell'utilizzare il termine «straniero» non chiarisce se si riferisce a quale delle varie figure soggettive. In tal senso vengono registrati i cittadini europei; i cittadini extracomunitari (distinti con e senza il permesso di soggiorno), gli apolidi; i non-cittadini (diritto d'asilo ai sensi dell'articolo 10, comma 3 cost. e i rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra).

A ognuno di queste categorie si annotano diversi diritti e doveri.

L'articolo 10, comma 2 cost., sancisce una riserva di legge: «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali», dai trattati comunitari, in primo luogo dalle norme sull'Unione Europea, che stabiliscono le disposizioni relative alla libera circolazione, all'ingresso e soggiorno, all'accordo di Schengen.

I vari orientamenti della dottrina, dall'articolo 2 e dall'articolo 10 cpv. cost., si articolano in diverse tesi, una prima ritiene che la titolarità delle situazioni giuridiche, attribuita dalla Costituzione in modo impersonale, è riferita a «tutti» i cittadini non italiani. Invece laddove recita ai «cittadini» non può richiamarsi alla Costituzione, bensì alla riserva di legge (P. Barile, A. Barbera, A. Casese, G. Biscottini, G. Ballardore, G. D'Orazio).

Una seconda tesi sostiene che anche le norme che riferite ai soli cittadini (ad esempio artt. 17 e 18 cost.) devono essere estese agli stranieri, quando non ci sono motivi di disparità di trattamento (Rescigno).

Una terza tesi afferma che alcuni diritti sono riservati ai cittadini in quanto tali, altri sono da estendere al non-cittadino per esigenze di umanità e di dignità delle persone (C. Mortati, T. Martines).

Infine altri dichiarano che l'intera prima parte della Costituzione è dedicata ai «diritti e ai doveri dei cittadini» e che la Costituzione è un fatto politico solo dei cittadini italiani e la condizione giuridica dello straniero è riferita esclusivamente dall'articolo 10 cpv. (A. Pace, G. Zagrebelsky).

Come ha trattato l'argomento, la Corte costituzionale? Ha sempre avuto un atteggiamento prudente e riconosciuto agli artt. 2 e 10 cpv. cost. una funzione importante nel riconoscere che gli stranieri sono titolari dei diritti «fondamentali» o «inviolabili», «che appartengono all'uomo inteso come essere libero» (C. cost., n. 102/1975, n. 25/1996, n. 33/1974) con assoluta parità di trattamento tra cittadini e non-cittadini (C. cost., n. 120/1967, n. 104/1969, n. 144/1970, n. 109/1971, n. 109/1974, n. 244/1974, n. 46/1977, n. 54/1979, n. 54/1986, n. 199/1986, n. 766/1988, n. 559/1989).

Tuttavia le differenti condizioni e le «differenze di fatto» legittimano il legislatore ad assumere un trattamento differenziato purché avvenga sul terreno della ragionevolezza (C. cost., n. 62/1994).

Per quanto riguarda i diritti sociali, la giurisprudenza ha sempre adottato una «estensione soggettiva» possibile, come diritto alla salute, riconosciuto dalla Corte costituzionale come «fondamentale diritto dell'individuo» (C. cost., n. 88/1979, n. 132/185, n. 561/1987, n. 455/1990), come il diritto all'istruzione (articolo 34 cost.), non sembri concedere distinzioni (P. Barile, B. Nascimbene).

Non è così, invece, per il diritto di partecipazione politica e il diritto al lavoro, dato che il permesso di soggiorno è legato al lavoro. Allo straniero che perde il lavoro è concesso un periodo per trovare nuova occupazione (la l. n. 189/2002 ha fissato il termine in sei mesi), altrimenti è costretto a lasciare il territorio ospitante.

In conclusione si può dire che il tema dell'immigrazione e le condizioni giuridiche degli immigrati non debbano essere scissi da un esame della nozione di cittadinanza che non può essere riconosciuta come «universale», al di là dell'appartenenza a una comunità politica. La protezione giuridica è infatti «essenziale» e va garantita a chi non è cittadino, poiché immigrati, profughi, rifugiati politici.

La prospettiva della società multietnica e multiculturale degli eguali diritti e nei doveri sembra costituire il più ambizioso progetto di civiltà dell'età moderna. Le politiche dell'immigrazione, fino ad ora, sono state assai deboli e prive di lungimiranza, con il controllo dei flussi migratori. Le condizioni di vita dei migranti sono così stridenti: agli abissi di povertà corrispondono oceani di ricchezza.

## 7. Multiculturalità e trasformazioni della cittadinanza

Chi è oggi il cittadino? È sempre più difficile rispondere.

Fin da Marshall la cittadinanza è legata dallo Stato Nazione i cui elementi dell'appartenenza sono il territorio, il popolo, a cittadinanza con diritti e doveri.

Questo rapporto tra organizzazione statale e sfera dei diritti soggettivi, è messo in discussione negli anni settanta del secolo scorso con l'avanzata del processo di globalizzazione e con il flusso di persone, idee, beni.

L'idea moderna che aveva la cittadinanza, come centro lo Stato Nazione, va in crisi; rompe quindi quel delicato filo tra inclusione ed esclusione.

Non regge più vincolare la cittadinanza e i diritti che ne derivano, solo se si è membri di una comunità, perché ciò significa escludere chi non ne fa parte.

«La cittadinanza diviene allora uno dei luoghi principali di conflitto sulla sovranità e sull'identità, include domande di riconoscimento delle differenze collettive e, più in generale, veicola istanze di trasformazione delle regole di gestione dello spazio pubblico e di quello politico (Casteles, Davidson 2000; Delanty)»<sup>75</sup>.

I migranti decostruiscono l'unità della cittadinanza, in particolare le seconde e le terze generazioni vivono nella società, ma ciò non coincide inevitabilmente con la nazione. Gli Stati nazionali perdono sempre più potere, la globalizzazione definisce nuovi spazi politici; la società europea travalica i singoli Stati e l'appartenenza alla comunità statale conta sempre meno: tutti questi dati fanno sì che la cittadinanza diventa solo luogo di privilegio e non d'inclusione.

Sullo Stato-nazione ci sono due tesi: la prima si basa sull'inconsistenza del suo indebolimento (Brubaker 1995; Jopke 1999), lo Stato si conferma elemento centrale dell'organizzazione politica per la realizzazione dei diritti; la cittadinanza non può funzionare senza un certo grado di nazionalismo (Miller 1995); una seconda tesi che pone gli effetti negativi per la cittadinanza da parte dello Stato-nazione che gioca ancora un ruolo nella definizione dei di-

<sup>75</sup> E. COLOMBO, L. DOMANESCHI e C. MARCHETTI, *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano 2009, p. 10.

ritti di cittadinanza ma esclude le minoranze (Delanty 2000); l'appartenenza nazionale diventa fattore di discriminazione (Casteles, Davidson 2000; Solomos, Back 1995).

In verità pare che la cittadinanza nello Stato-nazione, sia un criterio troppo rigido perché possa rispondere alla multiculturalità e ai diritti umani; rappresenta una frattura tra cittadini e non cittadini.

Si tratta piuttosto di porre l'accento sulla cittadinanza sociale dove i diritti non sono derivati dall'appartenenza nazionale, bensì dalla partecipazione attiva e responsabile alla vita della comunità, per realizzare un'altra appartenenza fondata sull'uguaglianza di *status*.

Le minoranze attive e i movimenti sociali sono i soggetti dello sviluppo della cittadinanza che partecipando alla vita collettiva, associandosi, scontrandosi e discutendo, definendo un'idea di bene comune (Turner 1990; Phillips 1991).

Si dovrà parlare, allora, di diritti di cittadinanza ridefiniti con i diritti umani, sostenere una cittadinanza «pragmatica», con il riconoscimento di diritti anche se in mancanza dell'appartenenza nazionale. Certo oggi questa nuova idea di cittadinanza è contestata alla luce della crisi dello stato sociale, infatti, si sa che le politiche dell'immigrazione tendono un po' dappertutto a essere restrittive e meno permissive.

Anche l'Italia si colloca in questa tendenza.

La prima legge di riforma della cittadinanza risale al 13 giugno 1912 n. 555, quando aveva lo Stato italiano una forte emigrazione e il testo legislativo intendeva mantenere i legami con i propri espatriati.

Due i principi ispiratori: a) la cittadinanza italiana trasmessa *iure sanguinis* che si perdeva solo per atto volontario; b) la cittadinanza perduta per acquisto spontaneo di una cittadinanza straniera, è riacquistata in caso di rimpatrio «dopo due anni di residenza nel Regno».

Bisogna poi attendere il 1992 con una nuova legge di riforma generale della cittadinanza, ispirata da un diffuso favore dell'emigrazione italiana, ma non incline a una rapida inclusione degli stranieri nella comunità politica.

La legge del 5 febbraio n. 91, è basata su due principi: sullo *ius sanguinis* tendente a valorizzare il legame di sangue con la popolazione che è emigrata e sullo *ius conubii*, che prevede l'acquisizione di cittadinanza per il matrimonio con un cittadino italiano.

Oggi il clima di ostilità verso i migranti è forte e l'Italia detiene una posizione radicale, chiusa e ferma a un rigido *ius sanguinis*.

Ne consegue che tutto ciò non favorisce la denazionalizzazione della cittadinanza e l'accesso alle pratiche sociali per combattere le disuguaglianze.

Per una cittadinanza pratica, in questo senso appare chiarissimo il concetto nella dichiarazione di una ragazza di nome Silvana, nata in Egitto, in Italia dall'età di tre anni, con una cittadinanza italiana ed egiziana: «Secondo me, la cittadinanza non è la prima preoccupazione di uno straniero.

Ci sono persone che vivono qui da tantissimi anni, però loro non è mai importato della cittadinanza. Questa sicuramente viene dopo; vi è la differenza tra una persona che vive qua da tanti anni, che è straniera... e un'altra che è di origine di un certo Paese, ma ha la cittadinanza, ha un foglio in mano. La cosa più importante certamente è stare qua legalmente, solo quello, poi la cittadinanza è un'esigenza personale. Ciò non è tanto importante, l'importante è vivere bene, stare bene e basta, che non ci siano discriminazioni tra italiani e stranieri»<sup>76</sup>.

Oppure Kristina, nata in Russia, in Italia dall'età di 5 anni, cittadinanza italiana e russa. «La cittadinanza è un fatto legale, se non ci fossero i tribunali e le frontiere non ci sarebbe la cittadinanza. Poi ci sono i sentimenti nazionali, quelli credo che esitano e io li affermo... Io ho due cittadinanze, ho due documenti, ma non hanno un valore in sé, per me non hanno alcun valore emotivo...»<sup>77</sup>.

Si evince che molti di questi ragazzi intervistati considerano la cittadinanza come partecipazione; vogliono essere soprattutto riconosciuti, rispettati, considerati persone; assumono l'uguaglianza come valore fondante; e intendono partecipare attivamente e dare un contributo alla comunità.

«La dimensione della partecipazione s'inscrive spesso in una visione contrattualistica della cittadinanza, considerata come un insieme di diritti e di responsabilità, una serie di concessioni e di protezioni garantite dallo stato in cambio di alcuni doveri e di alcune prestazioni a favore della comunità. In questo caso, partecipare – che si esprime soprattutto attraverso il voto – costi-

<sup>76</sup> *Ivi*, p. 47.

<sup>77</sup> *Ivi*, p. 48.

tuisce uno degli “obblighi” necessari per essere considerati buoni cittadini»<sup>78</sup>.

Io credo che rispetto alla cittadinanza tradizionale si dovrebbe parlare invece di cittadinanza multiculturale, non di multiculturalismo di mercato, estetico, dove le differenze sono accettate perché le relazioni sono regolate dalle leggi dello scambio economico e la differenza diventa bene di consumo sul mercato che cerca di garantirsi mercato e denaro quanto più è possibile.

Parlo invece di multiculturalismo d’inclusione, di partecipazione, di uguaglianza che riconoscono le differenze e l’equità.

Per garantire diritti, non solo ai membri dello Stato, ma ai gruppi minoritari difendono loro i diritti civili, politici e sociali.

Insomma un cammino che va dal multiculturalismo alla cittadinanza cosmopolita, per superare i confini territoriali, per garantire i diritti tutelati a livello globale e sovranazionale, insomma riconoscere il diritto a viaggiare e le pari opportunità, per decidere del proprio futuro.

È un cosmopolitismo della mediazione, che accetta una pluralità di stili di vita, credenze, tradizioni, linguaggi senza pretendere che un modello s’integra all’altro, ma formando identità sostenibile, riconoscendo la complessità delle appartenenze, armonizzando inclusione e identificazione, cammini di convivialità delle differenze, spirito di persuasione, di reciprocità.

La doppia cittadinanza, così, perderà di consistenza, solo quando si affermeranno in modo efficace e stabile i diritti umani, proponendo i diritti differenziati, insieme ai doveri e al rispetto delle regole per ognuno, nel mondo.

## 8. *Diritti inviolabili*

La carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea di Nizza del 7 dicembre 2000, riprende in un unico testo, per la prima volta nella storia dell’Unione europea, i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei, ma anche di tutte le persone che vivono in Europa.

Questi diritti sono raggruppati in sei capitoli: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia.

<sup>78</sup> *Ivi*, p. 67.

All'importanza della carta, però, non si offre una conseguente coerenza: si è deciso che non è un documento vincolante.

Sembra però che la carta consolidi i diritti fondamentali esistenti nell'ordinamento comunitario è quindi non può essere ignorata nella soluzione delle controversie giurisdizionali sui diritti umani.

Inoltre è rilevato il «principio d'indivisibilità dei diritti» in un unico testo di tutti i diritti della persona, nell'unica figura dei diritti dell'uomo e laddove si afferma che «l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di uguaglianza, di solidarietà».

«Se la carta afferma – come dice la Commissione europea – il principio d'indivisibilità dei diritti, risulterà sempre più difficile accettare che un soggetto titolare di diritti civili e sociali (diritti generalmente umani) non goda anche dei diritti politici (diritti fondamentali in senso stretto). A meno che non si voglia negare allo straniero (al non cittadino) la titolarità dei diritti civili e sociali, e infine qualsivoglia godimento di diritti umani»<sup>79</sup>.

È indubbio che «l'idea dei 'diritti fondamentali' ha messo in circolo nei sistemi politico-giuridici una clausola aperta: la 'clausola' della dignità umana»<sup>80</sup>.

I diritti dell'uomo sono diritti non neutrali, mai completi perché ci sono sempre nuovi diritti da aggiungere nell'elenco e sono inviolabili o diritti fondamentali: «I diritti fondamentali sono, certo la risposta alla Tirannia delle maggioranze, ma sono soprattutto il modo di articolarsi al plurale del Bene comune. Di quel Bene comune che è *sottratto* per definizione al gioco delle maggioranze»<sup>81</sup>.

Habermas parla di corresponsabilità solidale e di Globalismo Giuridico: «Le competenze della Corte (internazionale penale dell'Aia) devono essere allargate nel senso delle proposte elaborate da Hans Kelsen mezzo secolo fa. La giurisdizione penale va istituzionalizzata in forme permanenti»<sup>82</sup>. E aggiunge: «La istituzionalizzazione delle procedure per una armonizzazione pragmatica degli interessi e per una intelligente costruzione di interessi comuni non potrà avvenire nella figura organizzativa di uno "Stato mon-

<sup>79</sup> Ancora, M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico*, cit., p. 156.

<sup>80</sup> G. LIMONE, *Il sacro come la contraddizione rubata. Prolegomeni a un pensiero meta politico dei diritti fondamentali*, Jovene, Napoli 2000, p. 187.

<sup>81</sup> *Ivi*, pp. 206-207.

<sup>82</sup> J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano 2008, p. 200.

diale” (che per certi aspetti non è nemmeno auspicabile). Essa deve piuttosto tener conto dell’indipendenza, delle preferenze e delle specificità di Stati precedentemente sovrani»<sup>83</sup>.

Nel concludere questo punto, ci si chiede se affermare la portata universale dei diritti umani non significa superare gli Stati-nazione, allargare la democrazia con l’idea di rispetto, solidarietà e di reciprocità?

Forse una soluzione razionale e democratica è data dal «cosmopolitismo democratico», lo *ius cosmopoliticum*, come evidenziato da Bobbio<sup>84</sup> e nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948?

Per favorire il passaggio dallo Stato-nazione a nuove prospettive sovranazionali, è auspicabile affiancare all’Assemblea dell’ONU dei governi, una seconda Assemblea delle ONG, dei movimenti di liberazione, delle associazioni e del volontariato laico e religioso, delle forze sociali e culturali, delle realtà produttive e dell’impresa sociale, le scuole e l’università.

### 9. Elementi costituzionali comparati

Il termine «cittadino» assume diversi significati, talora divergenti e va distinto<sup>85</sup>, dal «suddito» (chiunque entra in relazione con una comunità politica), dallo «straniero» (distinguere tra «profugo», «rifugiato politico», «apolide») e «immigrato» (chi entra in un Paese diverso rispetto a quello di appartenenza e vuole stabilirsi temporaneamente oppure permanentemente).

Nella comparazione i termini presentano affinità e talvolta significati difformi, anche in uno stesso contesto, ad esempio la nozione di «cittadino» corrisponde a quelle rese con il termine francese *citoyen*, quello tedesco *Staatsbürger*, lo spagnolo *ciudadano*, il portoghese *cidadão* e l’inglese *citizen*.

La nozione «cittadinanza» è resa (da questi termini) e va distinta dalla “nazionalità” (*nationalité*, *nationalitat*, *nacionalidad*, *nationality*) intesa come unità etnica, culturale, spirituale di un popolo,

<sup>83</sup> J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano 1999, p. 27.

<sup>84</sup> Cfr., N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.

<sup>85</sup> R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Noviss. dig. it.*, II, UTET, Torino 1959, p. 313.

il quale talvolta può anche essere la premessa dell'unità e sovranità politica»<sup>86</sup>.

Così come v'è una connessione tra la cittadinanza, i vari profili dello Stato e le forme di governo; le prime si fondano sulla base dell'osservazione storica, delle finalità degli organi istituzionali, dei criteri dello stato-comunità, del ruolo degli individui, dei gruppi; le seconde sul complesso degli strumenti per raggiungere le finalità statali e l'esercizio delle funzioni sovrane attribuite dagli organi istituzionali.

In tal senso nello Stato costituzionale di derivazione liberale, è posto l'accento sulle regole del potere politico, sulle procedure di partecipazione degli organi al processo di formazione delle decisioni e sul rispetto delle garanzie istituzionali.

Come afferma C.J. Friedrich, l'organizzazione costituzionale dello Stato di diritto deve conseguire la «identificazione più perfetta possibile fra governanti e governati».

Nello Stato autoritario la definizione indica «uno Stato fondamentale caratterizzato da un'ideologia di reazione nei confronti dello Stato liberale e di forme di sviluppo progressiste... per Stato totalitario è da intendere un ordinamento a concentrazione di potere, monopartitico, repressivo di ogni libertà»<sup>87</sup>.

Questo modello si riferisce alle esperienze del fascismo, del nazionalsocialismo e di altri simili sistemi politici che negano al cittadino la qualità di persona, i suoi elementari diritti, calpestando la dignità e sottoponendolo a brutali violenze repressive e come si è dimostrato persino allo sterminio. Nondimeno è stata la legislazione razziale dell'ordinamento italiano fascista. Sulla base dello Statuto del Regno e delle norme di cittadinanza nella legge del 1912, si faceva riferimento a quattro categorie di soggetti con *status* diversi: i cittadini di pieno diritto; gli italiani non regnicoli; i sudditi delle colonie (o cittadini coloniali); gli stranieri. Il regime fascista introduce con la legge 31 gennaio 1926, n.108 in unico articolo una consistente variazione e affidava al giudizio dei pubblici poteri l'eventuale revoca della cittadinanza, la quale poteva essere ordinata «discrezionalmente»: «la cittadinanza si perde dal

<sup>86</sup> Ancora, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 133.

<sup>87</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova 1981, p. 609.

cittadino che commette o concorra a commettere all'estero un fatto diretto a turbare l'ordine pubblico del Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisce reato».

Un'analoga alterazione della cittadinanza si è avuta, ancor prima del fascismo, con i cittadini italiani allogeni, cioè quei cittadini di nazionalità non italiana, ai quali erano imposte limitazioni nell'esercizio di diritti civili.

La vera trasfigurazione viene realizzata con le prime disposizioni repressive contro gli ebrei con i decreti legge del settembre e del novembre 1938 e confermate nel primo libro del codice civile del 1939.

Le disposizioni razziali sanciscono una netta distinzione tra ebrei e gli altri cittadini dello Stato definendoli di razza «ariana».

Nel regime di Francisco Franco e nel Portogallo di Antonio De Oliveira Salazar, il Biscaretti Di Ruffia qualificava l'ordinamento statale in Portogallo con i caratteri: «nazionalista, corporativo, moralistico e paternalistico»; invece per la Spagna, dopo una prima fase analoga al fascismo corporativo che si voleva attuare in Italia, il modello autoritario volgeva verso forme di «apparente democrazia», verso una transazione incruenta del regime nell'ordinamento liberal-democratico delineato dalla costituzione del 1978<sup>88</sup>.

Nello Stato socialista, così come avviene con la rivoluzione francese, si ripresenta la distinzione tra rivoluzionari e controrivoluzionari, definiti nemici del popolo, sovrapponendosi a quella tradizionale tra cittadini e stranieri. La nozione di popolo era ideale e astratta e la Costituzione della Repubblica Socialista del 10 luglio 1918, all'articolo 23 recitava: «...la Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa priva individui e gruppi particolari di quei diritti che essi esercitano a detrimento degli interessi della rivoluzione socialista». L'articolo 65 si riferiva alle varie categorie di cittadini che dovevano essere privati dei diritti politici per una «naturale avversione al progetto rivoluzionario»: gli ex proprietari terrieri, i titolari di rendite finanziarie, i commercianti, i ministri di culto, gli ex appartenenti alla polizia zarista. Ai nemici della rivoluzione non era riconosciuto il diritto di cittadinanza e potevano

<sup>88</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano 1988, pp. 577 e 583-584.

subire qualsiasi forma di discriminazione e oppressione. Con lo stalinismo la cittadinanza naufraga definitivamente nella sudditanza, giacché fortemente condizionata alla fedeltà al partito e al regime.

Vittorio Emanuele Orlando, giurista liberale, parlava di «catalesesi del diritto», propria di tutte le rivoluzioni e accostava la teoria sovietica del diritto alle ideologie anarchiche. Differentemente l'anarchismo tradizionale si sarebbe illuso nel credere che l'abolizione della norma giuridica fosse soltanto un mezzo utile a sopprimere la coazione, mentre la realtà del regime sovietico avrebbe dimostrato che l'abolizione del diritto lasciava sussistere la coazione, anzi la rendeva «puramente violenta e brutale»<sup>89</sup>.

Dopo la caduta dei regimi comunisti si sono ripristinati il libero mercato e i diritti espressi nelle costituzioni occidentali. La stessa cittadinanza con la Federazione Russa ha subito delle trasformazioni, infatti, nella costituzione della Federazione, all'articolo 2 afferma: «L'uomo, i suoi diritti, e libertà rappresentano i valori supremi. È obbligo dello Stato riconoscere, rispettare e difendere i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino».

La cittadinanza è regolata dagli articoli 6, 61, 62, 64 della Costituzione.

Articolo 6: «1. La cittadinanza della Federazione di Russia si acquista e si perde in conformità alla legge federale; è unica ed eguale indipendentemente dai suoi modi di acquisto. 2. Ogni cittadino della Federazione di Russia gode sul suo territorio di tutti i diritti e le libertà e ha uguali doveri, quali sono previsti dalla costituzione della federazione di Russia. 3. Il cittadino della Federazione di Russia non può essere privato della propria cittadinanza o del diritto di cambiarla».

Articolo 61: «1. Il cittadino della Federazione di Russia non può essere espulso dalla Federazione di Russia o estradato in un altro Stato. 2. La Federazione di Russia assicura difesa e protezione ai propri cittadini al di fuori dei suoi confini».

Articolo 62: «Il cittadino della Federazione di Russia può avere la cittadinanza di uno Stato estero (doppia cittadinanza) in conformità alla legge federale o ad un trattato internazionale della Federazione di Russia della cittadinanza di uno Stato estero non ri-

<sup>89</sup> V. E. ORLANDO, *Metodo e tecnica giuridica nella dottrina sovietica*, in *Scritti in onore di A. Salandra*, Vallardi, Milano 1928 e poi in *Diritto pubblico generale*, Giuffrè, Milano 1954, pp. 88-92.

duce i suoi diritti e le sue libertà e non lo esonera dagli obblighi derivanti dalla cittadinanza russa, salvo quanto diversamente previsto dalla legge federale o da un trattato internazionale della Federazione di Russia».

Articolo 64: «Le disposizioni del presente capitolo costituiscono i fondamenti dello status giuridico della persona nella Federazione di Russia e possono essere modificate soltanto in base alle modalità stabilite dalla presente costituzione».

A questo punto è opportuno dare anche uno sguardo ad alcuni Stati indipendenti e alla loro legislazione sulla cittadinanza, dall'Egitto all'Iraq, dalla Palestina alla Giordania, dal Libano alla Siria, dall'Arabia Saudita agli Stati del Golfo, come cornici di riferimento per presentare in sinossi discorsiva le diverse regole di attribuzione, acquisizione, perdita e reintegrazione della cittadinanza nel mondo arabo.

Si distinguono tra i modi di acquisto della cittadinanza lo *ius sanguinis*, fondato sul vincolo di filiazione legittima di derivazione paterna, ma non è così se lo *ius sanguinis* è di derivazione materna e il padre è ignoto, o abbia una cittadinanza ignota, o sia apolide. In questo caso si parla di *ius sanguinis* «preventivo o di riserva».

Alcuni legislatori arabi hanno posto il principio di riconoscimento di parità di diritti al padre e alla madre nell'attribuzione della cittadinanza ai figli.

Lo *ius soli*, invece, ha un ruolo secondario in tutte le legislazioni dei Paesi arabi, con le eccezioni in Libano, Siria e Libia, perché si tende a ridurre i casi di apolidia del bambino cui non è possibile attribuir altra cittadinanza.

L'acquisizione della cittadinanza straniera tende a enfatizzare la presenza della «arabità», tanto che alcuni autori nelle regole di acquisizione della cittadinanza, distinguono tra «condizioni condivise» (la capacità d'agire, l'assenza di malattie, la buona condotta, l'assenza di condanne penali) e «condizioni aggravate» (la residenza prolungata, la conoscenza della lingua, la qualificazione e la competenza, la residenza al momento della presentazione della domanda).

La naturalizzazione è la principale forma di acquisizione della cittadinanza. Tra i requisiti in modo quasi indifferenziata da tutti i legislatori arabi è la capacità d'agire, l'assenza di malattie, la buona condotta, l'assenza di condanne penali.

L'elemento principale, per acquisire la cittadinanza, è il rapporto tra l'individuo e la comunità statale e la sua prolungata residenza

sul territorio, mentre le legislazioni del Golfo richiedono addirittura una residenza ininterrotta di venti, venticinque o trenta anni.

La legge libica al contrario di quanto avviene in questi Stati, prevede che solo all'arabo può essere concessa la cittadinanza libica dopo una residenza in Libia per almeno cinque anni.

«La condizione dell'appartenenza religiosa è stata introdotta in Kuwait con una Legge apposita (art. 1 della Legge 1/1982), che stabilisce che può beneficiare della naturalizzazione unicamente il musulmano; se vi è stata conversione all'islam, questa deve essere intervenuta almeno cinque anni prima della presentazione della domanda di naturalizzazione. L'apostasia del naturalizzato, al contrario, comporta la nullità del Decreto di concessione della cittadinanza. Anche la legislazione yemenita ha previsto la naturalizzazione unicamente per il musulmano arabo o non-arabo, ma non ha fissato alcun termine a partire dalla conversione»<sup>90</sup>.

Infine, per l'acquisizione iure matrimonii il matrimonio misto, la maggior parte dei Paesi arabi dichiara che sia la donna a seguire la condizione dell'uomo (la scelta dell'imposizione della cittadinanza del marito senza la volontà della moglie è stata progressivamente abbandonata). Il consenso dello Stato, invece, è presupposto per l'acquisizione della cittadinanza per la donna straniera sposata a un cittadino in Arabia Saudita, Omàn, Iraq, Giordania, Libano, Siria, Libia, Tunisia e Algeria.

Si prevede la perdita della cittadinanza nei casi di naturalizzazione straniera (perdita automatica), altri invece dispongono la perdita, dubitando della dovuta fedeltà allo Stato, altri come il legislatore egiziano ha introdotto la privazione della cittadinanza per affinità al sionismo, oppure come la Libia per la mera visita in Israele.

La reintegrazione della cittadinanza si riacquista per iniziative dell'interessato ed è diverso, per i legislatori di Siria, Iraq, Arabia Saudita che hanno assimilato la condizione a quella dell'aspirante naturalizzato; negli Emirati arabi uniti, dove la «cittadinanza viene concessa una sola volta» la reintegrazione può riguardare solo il cittadino originario.

L'Egitto presenta poi non poche varietà etniche e un gran numero di stranieri.

<sup>90</sup> G. PAROLIN, *Dimensioni dell'appartenenza e cittadinanza del mondo arabo*, Ist. Giuridico Univ. Torino, Iovene, Napoli 2007, cap. III, p. 234.

Il percorso della cittadinanza in questo paese è scandito da fasi e contenuti diversi: prendiamo il via con la legge ottomana del gennaio 1869 dove i sudditi sono sottomessi alla legge locale egiziana e ai Tribunali indigeni creati nel 1875, trasformati poi in Corti nazionali e dotati nel 1883 di codici ispirati al diritto europeo continentale. Accanto a questi ci sono i tribunali confessionali competenti in materia di statuto personale.

«Verso la fine del XIX secolo l'“indignato” egiziano ha ormai assunto una precisa forma e spesso nella legislazione locale ricorre il termine “egiziano” per differenziarlo o assimilarlo al suddito ottomano al fine di facilitargli l'esenzione da un dovere o il godimento di un diritto... ma i vari testi sull'indigenato non si servono di un unico criterio per l'attribuzione della qualità di “egiziano” o “soggetto locale”, dando di volta in volta risposta ad esigenze diverse e non coordinate, creando così una nozione d'indignato “multipla, complessa e contraddittoria”, giacché alcuni possono essere considerati egiziani per taluni atti legislativi e non per altri. I numerosi siriani domiciliati in Egitto si trovano infatti a prestare servizio militare come gli egiziani, ma sono esclusi dalle liste elettorali redatte in base alla Legge elettorale del 1° maggio 1898»<sup>91</sup>.

La prima legge sulla cittadinanza risale al decreto legge del 1926 che segue il criterio delle residenze abituali. Prevede un sistema di possibilità: gli ex sudditi ottomani possono optare per la Turchia o per uno dei territori dell'Impero, a condizione di esservi nati o che vi sia nato un genitore; oppure gli ex sudditi possono optare per l'Egitto se hanno la residenza abituale in Egitto dal 5 novembre 1914 o prima ma non l'hanno conservata sino a tale data e possono chiedere di essere riconosciuti come egiziani.

Un successivo decreto legge del 1929 abroga il precedente e dispone che l'ex suddito ottomano che opta per un altro Paese può mantenere la propria residenza in Egitto, salvo la facoltà del Ministro degli Interni di «intimargli l'abbandono del Paese».

Il decreto legge del 1929 resta in vigore fino a quanto non è approvata la legge 160/1950 in larga parte riproductiva della disciplina precedente. Un nuovo testo con la legge 391/1952 persegue due scopi: «la determinazione dei fondamenti sui quali si basa la cittadinanza egiziana (la mera cittadinanza ottomana, in particolare,

<sup>91</sup> *Ivi*, pp. 161-162.

non risulta più sufficiente e si richiede la residenza sul territorio egiziano dal 1° gennaio 1900 e fino all'entrata in vigore delle legge stessa) e la protezione della comunità nazionale da elementi di comprovata assenza di fedeltà all'Egitto, da un lato i sionisti e dall'altro i condannati per reati di tradimento contro l'Egitto... ma la breve esperienza federativa con la Siria nella Repubblica araba unita (RAU) impone l'adozione di una nuova legislazione comune sulla cittadinanza... chiunque possiede la cittadinanza egiziana o siriana o ne ha diritto secondo le regole in vigore in uno dei due Paesi... al termine dell'esperienza unitaria la Siria adotta prontamente una nuova disciplina della cittadinanza siriana con il decreto legislativo 67 del 31 ottobre 1961, mentre l'Egitto continua a basarsi sulla legge del 1958 fino alla creazione della Repubblica araba d'Egitto... e alla conseguente approvazione della legge 26/1975»<sup>92</sup>.

Tale legge riduce le modalità di accesso alla cittadinanza egiziana ed amplia il periodo di residenza richiesto per la naturalizzazione e l'acquisto di una cittadinanza straniera non prevede la perdita di quella egiziana.

Poi l'Iraq è il primo Paese a passare dalla Provincia dell'Impero ottomano a quello del Regno indipendente. La legge 42/1924<sup>93</sup>, promulgata il 9 ottobre 1924, si occupa in primo luogo degli ex sudditi ottomani e assumono per il loro cambiamento di cittadinanza la data del 6 agosto 1924, giorno della ratifica britannica. Gli ottomani abitualmente residenti in Iraq, a tale data, vengono considerati iracheni. Con i decreti emanati e quelli successivi (art. 4 della legge 42/1924 e decreto 80/1926) si adotta una disciplina per accrescere la propria popolazione e di farla perdere a quei cittadini che scelgono altri territori. Dopo il colpo di Stato militare del 1963, è promulgata una nuova legge in senso panarabista.

La Palestina faceva parte dei Paesi sotto Mandato e si discuteva se avesse dovuto avere una cittadinanza distinta. Il Consiglio della Società delle Nazioni nel 1923 afferma che era possibile una distinta cittadinanza e una disposizione del Mandato dichiara che vi deve essere una «cittadinanza palestinese», «senza che ciò com-

<sup>92</sup> *Ivi*, pp. 170-171.

<sup>93</sup> La legge 42/1924 viene poi ripetutamente emendata dalla legge 3/1928, legge 16/1932, decreto sulla privazione 62/1933, legge 6/1941, legge 1/1959, legge 12/1951 e legge 17/1954.

porti alcun pregiudizio ai diritti civili e religiosi delle comunità non-giudaiche di Palestina, né ai giudei degli altri Paesi».

In effetti «tre obiettivi ispirano la stesura del Mandato e il conferimento di maggior poteri alla Gran Bretagna, rispetto agli altri territori sotto regime mandatario: 1) la preparazione all'indipendenza; 2) lo stabilimento di uno Stato nazionale per gli ebrei e 3) la tutela delle altre comunità non-giudaiche del territorio»<sup>94</sup>.

Il problema della naturalizzazione subisce un rallentamento perché il Trattato di Sèvres prevede la naturalizzazione immediata degli ebrei domiciliati in Palestina. Nel primo paragrafo della sezione settima dell'Orde in Council, che è la forma costituzionale con cui il Governo britannico legifera in virtù di un trattato, la cittadinanza esige la residenza in Palestina per almeno due anni, la buona condotta e la conoscenza di una delle tre lingue ufficiali del Paese, arabo, inglese, ebraico e la volontà di stabilire la propria residenza in Palestina.

Con il riconoscimento dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) come unico rappresentante del popolo palestinese, è posta la disciplina della cittadinanza nella Carta nazionale della Palestina: è Palestinese a prescindere se sia stato allontanato da tale territorio o che via sia rimasto; dopo tale data, chiunque nasca dentro o fuori dai confini della Palestina da padre palestinese è considerato cittadino palestinese (art. 5 della Carta).

A oggi con il conflitto Israele-Palestina resta il problema di chi siano i cittadini palestinesi.

Il Governo britannico conferisce poteri amministrativi e legislativi alla Transgiordania, ma conserva importanti poteri di veto. La legge transgiordana del 1928, nel disciplinare la cittadinanza da parte degli ex sudditi ottomani, chiede la residenza abituale dal 6 agosto 1924, termine fissato anche per esercitare il diritto di opzione. Una legge additiva del 1949 considera giordani tutti i residenti abituali della Transgiordania e dei territori limitrofi a ovest del Giordano in possesso della cittadinanza palestinese. La materia è mutata con la legge sulla cittadinanza giordana 6/1954, emendata parzialmente dalla legge 7/1963 (acquisizione), dalla legge 21/1956 (naturalizzazione), dalla legge 50/1958 (perdita) e dalla legge 22/1987 (doppia cittadinanza).

<sup>94</sup> Ancora, G. PAROLIN, *Dimensione dell'appartenenza e cittadinanza del mondo arabo*, cit., p. 178.

Sotto il mandato francese, il Governo di Parigi aderisce al conferimento della cittadinanza ottomana di siriani e libanesi: questi riconoscono la preesistenza di una cittadinanza libanese e siriana; regolano la cittadinanza libanese e siriana (Trattato di Losanna del 30 agosto 1924; le Decisioni dell'Alto Commissario francese del 3 agosto 1924).

Con altre due Decisioni del 19 gennaio 1925 l'Alto Commissario regola identicamente i modi di acquisto e perdita della cittadinanza libanese e siriana. Ancora oggi la legge sulla cittadinanza è ancora dibattuta.

Anche la Siria è attraversata da disposizioni sulla cittadinanza, da ultimo il decreto legislativo 276/1969 che si mostra a favore degli arabi che intendono acquisire la cittadinanza siriana e così le condizioni per la naturalizzazione degli arabi.

«L'umanità viene così distinta in tre grandi categorie: cittadini siriani, arabi e stranieri»<sup>95</sup>.

Nel 1932 il nuovo Stato prende il nome di Arabia Saudita e con il Regolamento del 19 ottobre 1954 adotta la prima disciplina sulla cittadinanza che risente dell'influsso del *common law* stabilendo che è cittadino saudita: «a) ogni suddito ottomano (al 1914) residente nel territorio del Regno alla formazione di questo (1926); b) ogni suddito ottomano che sia nato nel territorio del Regno o che vi abbia risieduto dal 1332 al 1345 è senza aver acquisito altra cittadinanza e infine c) ogni individuo che, pur non essendo suddito ottomano, abbia risieduto nel territorio del Regno dell'Arabia Saudita dal 1914 al 1926 d.C. senza aver acquisito altra cittadinanza... un'importante revisione del Regolamento... il 9 maggio 2004 che prevede una valutazione a punteggio per la naturalizzazione...»<sup>96</sup>.

Il Kuwait è il primo Stato indipendente tra i piccoli Stati del Golfo; dalle ordinanze del 1948 al Decreto emirale del 1959 e del 1960, si regola l'attribuzione, l'acquisizione, la perdita e l'accertamento della cittadinanza kuwaitiana. Nel gennaio 2006 si presenta un emendamento alla legge 1959 per la cittadinanza ai figli e ai mariti delle donne kuwaitiane.

A Bahrein e Qàtar sono già in possesso di una legge sulla cittadinanza. La legge bahreinita del 1963 subisce solo alcune modi-

<sup>95</sup> *Ivi*, p. 190.

<sup>96</sup> *Ivi*, p. 193.

fiche che riguardano la donna straniera chi sposa un cittadino bahreinita (decreto legge 1981) e un'altra sull'attribuzione del marito o del padre (decreto legge 1989).

In Qàtar la legge 1961 emendata dalla legge 1963 riguarda la reintegrazione della cittadinanza e la cittadinanza della donna straniera sposata a un cittadino del Qàtar. La legge federale, invece, degli Emirati arabi uniti è inasprita dalla legge federale del 1975 per l'attribuzione e la perdita della cittadinanza degli EAU. Infine per l'Omàn con il Decreto sultanale 66/1999 è istituito uno stato civile per i «non-omaniti».

Per terminare questo passaggio si può dire che nella prospettiva islamica, la dimensione della cittadinanza continua a dividere i giuristi tra chi la nega e chi la sostiene. Tra chi nega l'esistenza di una «cittadinanza islamica» v'è David Santilana: «Quel rapporto politico dell'individuo verso lo Stato, che noi chiamiamo nazionalità o cittadinanza, è ignoto al diritto musulmano. La legge di ciascuno dipende dalla professione religiosa»<sup>97</sup>. Invece i sostenitori della cittadinanza islamica si dividono in due correnti: chi dichiara che tale cittadinanza si sostiene unicamente all'Islàm, e chi afferma che il fondamento sarebbe il diritto musulmano e non la sola adesione all'Islàm.

Altri ancora, negano l'esistenza della cittadinanza in contraddizione con l'universalismo dell'Islàm e la natura laica della stessa cittadinanza.

Gli orientamenti contemporanei indicano nel diritto musulmano e non nella fede il principio della cittadinanza musulmana, riconoscendo il «legame di residenza» e riducendo i diritti di cittadinanza al mero diritto di residenza.

Ai fini del riconoscimento e della garanzia dei diritti e dei doveri qual è la comune impostazione degli ordinamenti giuridici dei diversi Paesi dell'Islàm?

La distinzione non è tra cittadino e straniero ma tra credente nella legge sacra dell'Islàm e tra non credenti. Musulmano, infatti, non è solo chi nasce da padre musulmano, ma anche chi ha scelto la religione islamica.

Un altro elemento della cittadinanza è il rapporto di parentela, non omogeneo in tutto il mondo araba, rilevante per l'attribu-

<sup>97</sup> D. SANTILLANA, *Istituzioni di diritto musulmano malichita con riguardo anche al sistema sciafita*, Roma 1926, I, p. 96.

zione, l'acquisizione o la privazione della stessa cittadinanza «un caso di disconoscimento della cittadinanza particolarmente indicativo è la pluridecennale questione dei *bidùn* in Kuwait; i *bidùn* (letteralmente: “senza”, dall'espressione *bidùn ginsiyya* “senza cittadinanza”) sono i membri e i relativi discendenti di quei gruppi nomadici che vivevano a cavallo di quello che è diventato il confine tra Kuwait e Arabia Saudita.

Negli anni Sessanta i *bidùn* si sono stabiliti in Kuwait senza però registrarsi presso le autorità kuwaitiane: queste ultime si sono rese immediatamente conto dei possibili vantaggi della presenza sul loro territorio di una popolazione priva di diritti e hanno cercato – con successo – di procrastinare la concessione della cittadinanza, tanto che a tutt'oggi i numerosissimi *bidùn* sono ancora apolidi...»<sup>98</sup>.

Infine vi è la dimensione etnica dominante in buona parte dei Paesi del mondo arabo, dai curdi ai berberi, agli arabi iraniani della regione del Hawzastàn. «Dal punto di vista teorico, nel XX secolo si sono confrontate tre grandi correnti di pensiero sulla questione dell'etnicità nel mondo arabo: da una parte il panarabismo, propugnato da pensatori e filosofi arabi sia cristiani che musulmani... dall'altra il panislamismo, contrario ad ogni forma di “nazionalismo” non religioso (la nazione araba sarebbe un prodotto culturale dell'Occidente in contrasto con i precetti islamici, secondo cui esiste una sola «nazione» o «comunità islamica»...) e – in prospettiva alternativa ai primi due movimenti – il regionalismo, che considera le singole Patrie nazionali come unico riferimento...»<sup>99</sup>.

In questo quadro esiste un principio di uguaglianza nel riconoscere la cittadinanza? Il dibattito teorico sulla cittadinanza nel mondo arabo tra il XIX e il XX secolo, si è subito focalizzato sullo *status* dei non-musulmani in terra d'Islàm, anziché sui caratteri della cittadinanza. L'opinione prevalente degli intellettuali arabi è quella che i non-musulmani devono avere diritti politici limitati; per gli altri invece lo Stato ha piena libertà nel concedere la cittadinanza; altri riconoscono pieni diritti di cittadinanza ai non-musulmani; altri ancora hanno tentato di abbinare lo statuto dei non-musulmani con la teoria della cittadinanza, attribuendo ai mu-

<sup>98</sup> Ancora, G. PAROLIN, *Dimensioni dell'appartenenza e cittadinanza del mondo arabo*, cit., pp. 270-271.

<sup>99</sup> *Ivi*, pp. 277-278.

sulmani una «cittadinanza generale o pubblica» e una «cittadinanza speciale o privata» per il non-musulmano; infine, altri rigettano la cittadinanza come prodotto occidentale ed incompatibile con l'Islàm; di rimando, sostengono che la cittadinanza è un concetto tipico dell'Islàm, sorto durante l'esperienza della prima comunità di Medina.

Alla fine del secolo XX e all'inizio del XXI è ripresa la discussione sulla cittadinanza intorno alla condizione della donna, sia se essa può, o no, avere la stessa cittadinanza dell'uomo, e sia sull'interrogativo posto dall'intellettuale egiziano Yùnàn Labìb Rizq, se «siamo cittadini o sudditi?».

## CAPITOLO II

# La cittadinanza digitale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il laboratorio della cittadinanza europea. – 3. La cittadinanza attiva nella Costituzione italiana. – 4. La partecipazione dei cittadini nelle politiche per la governance in Europa. – 5. Cittadini digitali: l'Italia a che punto è? – 6. Internet e i regimi. – 7. E-government. – 8. E-governance. – 9. E-democracy. – 10. Come costruire un progetto di e-democracy e quali sono gli strumenti delle ICT per la partecipazione. – 11. Manifesto per la cittadinanza digitale. – 12. Il contratto di accesso a internet, il commercio elettronico e il Codice del consumo. – 13. Le responsabilità nelle comunicazioni via internet. – 14. Diritto alla riservatezza e tutela della persona nelle comunicazioni via internet. – 15. Le comunicazioni alla PA – 16. Crimini informatici. – 17. Gli strumenti di sicurezza.

### 1. *Introduzione*

Quando si parla di cittadinanza digitale, preliminarmente, bisogna interrogarsi su due elementi tra loro correlati: l'uso d'internet con un'educazione alle regole e il perseguimento di un'altra idea di globalizzazione che superi le disuguaglianze.

L'acronimo di Internet è la contrazione di «*Interconnected-network*» presenta, a mio avviso, due questioni.

La prima questione: se da un lato gli utenti traggono beneficio da internet in continua crescita fino a quasi due miliardi di persone ne fanno uso, dall'altro «ogni giorno vengono da noi ragazze e ragazzi che chiedono di disintossicarsi dal consumismo e da internet. Il mondo degli adulti deve interrogarsi sulle sue responsabilità» (Don Luigi Ciotti).

Non si tratta di demonizzare internet, ma di porre le basi per un uso responsabile, per un'educazione al corretto utilizzo.

Già oggi non mancano i primi problemi. Infatti, il dieci per

cento degli utenti on line soffre di qualche sindrome di dipendenza da computer quale bisogno «compulsivo» di collegarsi, rischiando così quelle che è clinicamente chiamato Internet Addiction Disorder. Questa dipendenza può essere di tre tipi: i dipendenti da videogiochi; i dipendenti dalla pornografia on line, prevalentemente uomini; i dipendenti dalle chat, per lo più donne in cerca di amore e conforto. Inoltre c'è la dipendenza dell'email.

La seconda questione: quale regola compatibile con internet? Come far vivere libertà e diritti? Come evitare che le logiche del mercato e del controllo politico ed economico s'impossessano d'internet? Come cambia la rappresentanza nel rapporto tra le istituzioni e la partecipazione dei cittadini?

Stefano Rodotà riconosce all'accesso a Internet la dignità di diritto costituzionale, inserendo nella Carta costituzionale un articolo 21 bis che recita: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla Rete Internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale»<sup>1</sup>.

Ci sono due modi d'intendere e usare la regola giuridica per internet.

«Come strumento limitativo di libertà e diritti, attraverso negazioni dell'autonomia delle persone e imposizione di sanzioni penali; o come strumento "costituzionale", che trasferisce nello spazio di Internet la logica delle libertà e dei diritti. L'adozione della logica costituzionale è l'ineliminabile punto di partenza, il criterio in base la quale misurare la legittimità di qualsiasi misura riguardante internet... Internet si rivela così come lo spazio dove si gioca la partita della democrazia»<sup>2</sup>.

Forse si è di fronte a qualcosa di più della cittadinanza digitale, poiché con internet c'è da salvaguardare la neutralità e la libertà della rete, mediante l'adozione di regole per evitare demagogie: è un processo avanzato di concreta cittadinanza attiva e responsabile.

<sup>1</sup> S. RODOTÀ, *Convegno sul diritto all'accesso a Internet*, organizzato dall'ITTG - Istituto di Teoria e tecnica dell'informazione giuridica di Firenze, 7 dicembre 2010.

<sup>2</sup> S. RODOTÀ, *Prefazione*, in A. DI CORINTO e A. GILIOI, *I nemici della rete*, BUR Rizzoli, Milano 2010, p. 7.

Poi ci può essere, anzi ci deve essere, un'altra idea di globalizzazione.

Ormai si parla di «*global governance*», dove per *governance*<sup>3</sup> «s'intende un insieme di regole, introdotto mediante accordi bilaterali o multilaterali, stipulati a livello locale, nazionale, regionale e internazionale, idoneo a controllare in qualche misura i flussi economici mondiali. Tali accordi possono coinvolgere molti tipi di attori collettivi: associazioni economiche, organizzazioni internazionali, organizzazioni internazionali, organizzazioni governative e non, sindacati, amministrazioni pubbliche».

Quali sono alcuni degli obiettivi della *global governance*?

«Ridurre lo squilibrio degli attuali rapporti tra l'economia finanziaria e l'economia reale; ridurre le disuguaglianze internazionali e nazionali; assicurare una reale concorrenza tra le imprese; migliorare i contenuti qualitativi dello sviluppo economico, cominciando dalla loro misura; promuovere lo sviluppo locale; promuovere iniziative dal basso per una globalizzazione dal volto umano»<sup>4</sup>.

I soggetti di tale globalizzazione sono i cittadini, i migranti, l'arcipelago del volontariato laico e religioso, le associazioni, le forze sociali, le cooperative sociali, in primo luogo quelle che gestiscono i beni confiscati alle mafie, il mondo imprenditoriale, gli amministratori pubblici, le organizzazioni non governative.

Ciò richiede, naturalmente, spazi europei ancora oggi insufficienti, e una forte partecipazione democratica di tali soggetti per far sentire la propria voce.

Non basta. Occorre, altresì, essere protagonisti anche di comunità alternative, nonché di resistenza per prendere le distanze da quella realtà in cui le merci sostituiscono le persone e il senso della vita dipende da quello che hai e non da quello che sei, di sostenere comunità di condivisione economica, comunità solidali, comunità di uguali, comunità libere.

«A fronte delle numerosissime e preziose esperienze di tipo lo-

<sup>3</sup> L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari 2000, p. 106. L'autore ha dovuto, questa volta, rassegnarsi al atto che *governance* è in sostanza intraducibile, salvo ricorrere a disagevoli giri di parole: «processo del governare», «funzione di governo» (che però prescinde dall'esistenza di un organo di governo), «mondialità di controllo», ecc...

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 111 ss.

cale o territoriale, tuttavia, ciò che ancora sembra mancare ad esse è la necessaria integrazione fra gli scopi di sviluppo sociale o di comunità e quelli dello sviluppo economico e, dunque, una pedagogia aggiornata dello sviluppo locale o anche della governance, secondo la definizione data dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP): come l'esercizio dell'autorità politica, economica ed amministrativa attraverso quei meccanismi, processi ed istituzioni che i cittadini e i gruppi hanno a disposizione per articolare i propri interessi e che rendono non solo lo stato, ma anche il settore privato e la società civile protagonisti dell'azione del governare. Questo esercizio include non soltanto il sapere – spesso, enfatizzato oltre misura dai documenti europei e internazionali – ma anche l'occupazione, la qualità della vita, lo sfruttamento delle risorse, gli interessi individuali e collettivi, la gestione dei conflitti e l'esercizio dei diritti e degli obblighi legali, in funzione di una corretta promozione della democrazia e della cittadinanza a livello locale, nazionale e planetario»<sup>5</sup>.

Per la formazione sociale legata ai territori, forte è, quindi, il nesso tra partecipazione, teorie e azioni educative.

«Un'educazione per quale tipo di sviluppo? In maniera retorica, in molti ambienti si risponde che l'educazione ha per fine lo sviluppo umano durevole e partecipativo... È possibile continuare a costruire modelli che tengano conto solo dell'aspetto educativo e non degli aspetti economici, tecnologici e sociali?... Forse è necessario trasformare l'espressione "educazione degli adulti" in "educazione per gli adulti con gli adulti". È evidente che questo cambiamento si oppone a un'educazione che consideri gli adulti solo come capitale umano e non come risorsa umana»<sup>6</sup>.

Gli adulti sono interessati non solo all'osservazione del contesto sociale, ma anche alla sua trasformazione e, come scrive il pedagogista Alberto Granese, «non si tratta più di educazione, ma di aver cura, e a questo, paradossalmente e opportunamente, rinviando il principio e l'idea di una educazione "per tutta la vita". La ricomprensione del concetto di educazione in quello più in gene-

<sup>5</sup> Relazione di B. SCHETTINI, *Sviluppo umano e endogeno per una crescita globale*, Centri di iniziativa Mezzogiorno Europa, Napoli 2001, in <http://www.aislo.it/Servizi/Newsletter/SviluppoUmanoEEndogenoPerUnaCrescitaGlocale.Kl>.

<sup>6</sup> *Ivi.*

rale della cura di ciò che vive scaturisce irresistibilmente ed esemplarmente, dall'idea stessa di educazione per (tutta) la vita»<sup>7</sup>.

Un processo globale, richiede anche il perseguimento di una democrazia cosmopolita, per garantire un potere d'intervento dei cittadini ogni giorno e in forme nuove.

Sicuramente tra queste c'è la cittadinanza digitale che s'inquadra, io credo, nella demarchia e nella libertà attiva.

«Il concetto di demarchia, fondato sulla libertà attiva, significa estensione del centro di produzione del diritto a tutta la società. Non più, dunque, i giuristi-scienziati e neppure gli operatori del diritto, siano essi il legislatore o l'amministratore, hanno in mano la fonte del diritto, ma lo stesso cittadino *uti cives*»<sup>8</sup>.

Non c'è democrazia senza partecipazione attiva dei cittadini, una partecipazione diretta dei cittadini e del riconoscimento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni.

Perciò la libertà attiva riconosce ai cittadini che «non possono più essere considerati meri destinatari, ma deve essere riconosciuto loro un potere di contrattazione per garantire i propri diritti e interessi in un confronto con le posizioni fatte valere dall'Amministrazione. Ed è qui che si manifesta l'ambito della libertà attiva. Ciò tanto più in quanto... tali posizioni si pongono su un piano paritario con quello del cittadino»<sup>9</sup>.

Demarchia, libertà attiva confluiscono nella «democrazia mista» (Giuseppe Cotturri, 2009) come necessità di ripensare la democrazia come una forma mista, in cui rappresentanza democratica, promozione della partecipazione da parte delle amministrazioni e iniziativa della società civile responsabile, s'intreccino e si mescolino per portare nuova energia al sistema democratico.

«Democrazia mista» non significa che l'istituzione assorbe, per quello che è in grado di sopportare, le esperienze della democrazia partecipativa, ma è «delega e attività diretta e non delegata, poteri rappresentativi e poteri sussidiari autonomi, maggioranze silenziose e minoranze attive»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> A. GRANESE, *L'educazione per tutta la vita*, in *Pedagogia oggi*, n. 5/6, 2002, p. 25.

<sup>8</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia 1994, p. 124.

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 68.

<sup>10</sup> Sul valore della democrazia mista, v. G. COTTURRI, *Democrazia mista*.

Questo significa che le istituzioni a ogni livello, hanno un ruolo importante, ma sono una parte; l'altra parte che contribuisce alle risposte sociali del governo del territorio sono i cittadini, le Chiese e le realtà religiose, le scuole, le università, le associazioni e l'arcipelago del volontariato laico e religioso, i gruppi informali, le imprese sociali, le ONG, i migranti, e forze sane dell'imprenditoria...

Non tutto si esaurisce nelle istituzioni, non è l'unico luogo che conta, c'è un'autonoma soggettività politica dei cittadini, la cittadinanza attiva che si esprime a vari livelli.

La cittadinanza attiva sarà uno dei luoghi dove ci sarà risposta alla crisi dei sistemi democratici attuali.

La cittadinanza digitale, può rientrare in questo solco.

Senza dubbio, la cittadinanza digitale è, una cittadinanza piena e libera, essendo riconosciuta come diritto dell'individuo a dimensione globale, per cui: «una cittadinanza amputata della dimensione digitale non è più una cittadinanza, perché esclude la persona dalla dimensione globale» (Stefano Rodotà).

In che cosa consiste la cittadinanza digitale?

Nel rendere ogni cittadino partecipe della *res pubblica* attraverso il digitale, capace di dire la propria, di partecipare alla conversione, ed ottenere ogni servizio cui ha diritto tramite il web, il cellulare e lo smartphone.

Il cittadino, però, non sempre è in grado di accedere ai suoi «diritti digitali» (che rispecchiano i suoi diritti a norma di legge), di qui la necessità di istruirlo, di insegnargli a interagire con il web, in contatto con la PA, in un'ottica di «servizio base» ai cittadini.

Sembra che lo Stato non ne vuole sapere del diritto alla rete perché?

Non si vuole investire? Non è una priorità?

E ancora, nella PA regna una sorta di un determinismo giuridico-tecnologico per cui basta emanare la norma che riguarda l'uso della nuova tecnologia e poi spetta al cittadino, ma anche agli stessi dipendenti, adeguarsi, senza spiegare come funziona e a cosa serve?

Un dato è certo che il gradimento e quindi la partecipazione attiva del cittadino ai servizi di una Pubblica Amministrazione Di-

gitale dipendano essenzialmente da cosa quest'ultima è in grado di offrire all'utente.

Occorrono certamente contenuti validi, utili, semplici da utilizzare, interessanti e coinvolgenti.

Gli elementi essenziali che lo Stato dovrebbe mettere a disposizione di ogni cittadino sono, infatti: rete, servizi, contenuti pubblici, formazione.

L'accesso libero a questi elementi essenziali, è un «diritto pubblico universale», propedeutico alla realizzazione della Cittadinanza Digitale.

L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT o NTIC) sono ancora poco sviluppate, ma possono dare un sostegno efficace alla partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni (*e-democracy*), al loro coinvolgimento nei processi decisionali e a una comunicazione aperta e costante tra istituzioni e cittadini, senza vincoli di tipo spaziale e temporale.

Esse rappresentano la leva del processo di ammodernamento e di riorganizzazione nella PA

Indubbiamente le nuove tecnologie aprono inediti orizzonti, ma nello stesso tempo, ci sono barriere di accesso: si tratta di contrastare il divario digitale (*digital divide*).

Per fare ciò significa affrontare diverse dimensioni: a) incoraggiare l'accesso telematico ai servizi e all'informazione trasparente sull'attività delle istituzioni per operare consenso informato e controllo democratico; b) accedere alla sfera pubblica per un vero dialogo con i cittadini affinché questi possono per davvero incidere nelle istituzioni; c) coinvolgere la società civile responsabile attraverso protocolli d'intesa, patti territoriali, progettazione partecipata, bilancio partecipativo, piani ambientali, sanitari, ...; d) promuovere azioni dirette con le varie forme di partecipazione dal basso con i referendum, proposte d'iniziativa popolare, petizioni...; e) sostenere forme innovative della dimensione elettorale con il voto a distanza, l'e-vote, il voto segmentato per ambito di policy, contratti di quartiere; f) rafforzare gli istituti di partecipazione (le audizioni pubbliche... dare nuovi e incisivi poteri alle circoscrizioni, ecc...).

Dall'acronimo NTIC (*New Information and Communication Technologies*), cioè l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, si può trasmettere un forte contributo per rafforzare ed estendere i flussi di comunicazione fra cittadini e isti-

tuzioni; essere occasione di ammodernamento delle istituzioni democratiche e opportunità d'inclusione sociale; intervenire sulle decisioni politiche e amministrative sia in fase deliberativa ma soprattutto nel coinvolgimento iniziale e attivo dei processi di costruzione delle decisioni.

Infine cosa intendiamo per web 2.0?

Il termine indica un forte cambiamento nelle dinamiche della rete e del web, è stato coniato nel 2004 da Tom O' Reilly il quale afferma che: «Il Web è la rivoluzione commerciale dell'industria informatica indotta dall'evoluzione di Internet come piattaforma, nonché lo sforzo di capirne le regole per sfruttare il successo. La principale di queste regole consiste nel costruire applicazioni che sappiano sfruttare gli effetti di rete e che migliorino grazie al massiccio uso da parte delle persone»<sup>11</sup>.

## 2. *Il laboratorio della cittadinanza europea*

Prima di entrare nel merito dei temi della cittadinanza digitale, si può compiere un utile passaggio sull'attivismo civico, la cittadinanza dell'Unione Europea e la cittadinanza attiva nella Costituzione Italiana.

Nel 1993 fu radicato e variato il Trattato di Maastricht che conteneva la norma sull'istituzione della cittadinanza dell'Unione. Ancora oggi dubita una situazione d'incertezza dal punto di vista del dibattito pubblico che della ricerca scientifica.

Appare condivisibile la tesi che sostiene la cittadinanza dell'Unione come leva per ripensare la cittadinanza nelle società contemporanee: «Almeno tra gli scienziati, c'è un accordo generale sul fatto che se una forma di cittadinanza pan-europea è possibile, essa implica un fondamentale ripensamento degli ideali e delle istituzioni sottostanti sia allo *status* sia alle pratiche della cittadinanza in sé. Di conseguenza, le discussioni sulla cittadinanza della UE hanno teso a condurre a un più ampio esame del futuro della cittadinanza»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> T. O' REILLY (2006, 12 10). *Web 2.0 Compact Definition: Trying Again*, in [http://radar-oreilly.com/archives/2006/12/web\\_20\\_compact.html](http://radar-oreilly.com/archives/2006/12/web_20_compact.html).

<sup>12</sup> R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE e J. SHAW (eds), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, Basing-

La cittadinanza non si evince solo dai trattati dell'Unione, ma i suoi luoghi derivano anche da una dimensione «pratica» di cittadinanza, definito come «la relazione dinamica tra cittadino e polity»<sup>13</sup> e si riferisce a due aspetti: il legame politico tra il cittadino e la comunità politica (diritti politici di rappresentanza e partecipazione, la cittadinanza formale) e il legame basato sull'identità tra il cittadino e la comunità politica, costruito su un sentimento di appartenenza che risulta dalle esperienze quotidiane di partecipazione, e di appartenenza emozionale.

Quali sono i diritti? Esiste l'appartenenza? Esiste il livello della partecipazione?

In proposito la Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000, statuisce le norme sulla cittadinanza europea tra cui il diritto a una buona amministrazione nonché il diritto di accesso ai documenti; ma ci sono anche diritti come quello alla libera circolazione, alla tutela diplomatica, alla partecipazione al voto amministrativo e comunitario nel paese di residenza.

Un ruolo importante è svolto dalla Corte europea di giustizia. «Essa, fonda il suo potere sulle due dottrine della supremazia (primato delle norme europee sulle leggi e le pratiche nazionali) e dell'effetto diretto (i diritti conferiti agli individui dalle norme europee possono essere attivati direttamente e anche contro i propri governi nei tribunali nazionali); rappresenta sia la garanzia giuridica della azionabilità dei diritti sia uno dei principali motori della loro espansione»<sup>14</sup>.

La Corte europea di giustizia ha esteso ai soggetti più deboli, l'equo trattamento ai benefici sociali, rispetto ai cittadini del paese di residenza.

Per l'appartenenza, questa si fonda sulla costruzione d'identità al plurale, sostenibili, che si arricchiscono delle altre culture, di storie e di tradizioni, senza dismissioni d'identità, mantenendo la propria identità nazionale, ma, facendosi persuadere dall'altro, dal

stoke 2006, p. 2, cfr. anche G. DELANTY e C. RUMFORD, *Rethinking Europe: Social theory and the implications of Europeanization*, Routledge, London 2005, pp. 87 ss.

<sup>13</sup> Sulla dimensione pratica della cittadinanza cfr., W. ANTJE, «European» *Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*, Westview Press, Boulder 1998.

<sup>14</sup> G. MORO, *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Carocci, Roma 2009, p. 62.

suo riconoscimento, per un'identità che si basa sulla convivialità delle differenze.

Per la partecipazione della cittadinanza è possibile sostenere che la cittadinanza europea ha una dimensione partecipativa, in seno alle istituzioni dell'Unione: elezioni dirette del Parlamento europeo ed elezioni indirette come la rappresentanza nel Consiglio europeo e in altre istituzioni di esecutivi eletti dai cittadini o dai parlamentari nazionali.

Inoltre è da aggiungere sia la possibilità di partecipare alle elezioni comunali nel luogo di residenza in qualunque paese dell'Unione, sia l'iniziativa legislativa dei cittadini (Trattato di Lisbona 2007) e sia la partecipazione alle politiche, ai programmi di rilevanza pubblica. «In questo caso, le forme di partecipazione dei cittadini europei consistono nella consultazione su normative e linee di policy, che sono aperte a tutti gli interessati, singoli o associati che siano.

La base giuridica di quest'attività risiede nelle norme riguardanti l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e in particolare nell'art. 30 del Protocollo sull'applicazione di tali principi allegato al Trattato di Amsterdam, il quale prevede che la Commissione proceda ad ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi»<sup>15</sup>.

È da rilevare che la cittadinanza europea prevede un attivismo dei cittadini nell'ambito delle politiche pubbliche che non ha il modello tradizionale di cittadinanza che prevede solo la partecipazione al voto.

La decisione del Consiglio europeo (gennaio 2004) ha varato un programma di sostegno allo sviluppo della «cittadinanza attiva europea» e dell'attività di policy dell'Unione, «dove viene data per scontata una dimensione pratica e concreta della cittadinanza e i cittadini in quanto tali sono considerati interlocutori dell'Unione su base quotidiana»<sup>16</sup>.

«Un esempio rilevante è quello della politica dei consumatori che sin dagli anni Settanta si basa tra l'altro su specifici diritti "po-

<sup>15</sup> M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Monfalcone 2009, pp. 127 ss. (<http://www.centrovotolontariato.net/iniziative/2009/csf/doc/MartaPicchiIT.pdf>)

<sup>16</sup> Ancora, G. DELANTY e C. RUMFORD, *Rethinking Europe*, cit., p. 90.

litici” e poteri operativi dei cittadini (Commissione Europea, 1975): il diritto alla tutela della salute e della sicurezza; il diritto alla tutela degli interessi economici; il diritto al risarcimento dei danni; il diritto all’informazione e all’educazione; il diritto alla rappresentanza. A tali diritti si sono via via aggiunti poteri operativi delle associazioni per la tutela dei consumatori, come quelli di trovare soluzioni conciliative ai conflitti, avviare azioni legali in rappresentanza di singoli consumatori, negoziare accordi con gli stakeholder e contribuire a definire e verificare standard di qualità e sicurezza di beni e servizi»<sup>17</sup>.

Certamente la cittadinanza europea arricchisce quella tradizionale, non è nemmeno auspicata cittadinanza globale ma ne offre un valido contributo da sviluppare ulteriormente.

### 3. *La cittadinanza attiva nella Costituzione italiana*

Il compito dell’Amministrazione Pubblica consiste nel risultato nonché nel dare risposte alla società; la collettività deve dare un contributo nel risultato, in rapporto a quali sono i suoi bisogni.

È questo un compito della società civile responsabile anche per dare affidabilità all’Amministrazione, non autoritaria ma che lavora sui compiti insieme al cittadino.

Il diritto di partecipazione è prioritariamente il volano per altri diritti.

D’altra parte l’esigenza forte e diffusa è quella di avere città coamministrate: dalle vertenze alla progettualità condivisa.

Certamente la democrazia è colpita nel suo cuore per l’autoreferenzialità di questo ceto politico, per la chiusura di quelli che una volta erano i canali normali della democrazia – i partiti – giustamente posti sotto accusa.

Allo stesso modo l’azione dei sindacati, veicolo complementare e tradizionale della tipica democrazia, è sentita spesso e principalmente come corporativizzazione.

Altro elemento inibente è la corruzione dei politici e degli amministratori messa in evidenza, particolarmente trascurando, come quasi incolpevole, quella del ceto economico dirigente.

Per tutto ciò, «l’entropia della democrazia» appare evidente.

<sup>17</sup> Ancora, G. MORO, *Cittadini in Europa*, cit., p. 69.

Certo che c'è anche una responsabilità persino della stessa società civile, spesso indifferente, attenta ai propri egoismi e incapace di spezzare il cerchio della mafiosità.

Ne consegue che l'evoluzione della partecipazione, va raffigurata attraverso quattro livelli:

a) la «partecipazione» come relazione della società con le istituzioni, tale da porsi come intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde, ossia il diritto al voto.

Sicuramente i partiti e i sindacati hanno reso possibile il collegamento tra una società sempre più complessa e istituzioni a loro volta in crescita fortissima nelle loro competenze di azione e nelle procedure d'intervento;

b) la «democrazia partecipativa» (Town meeting, giure di cittadini, sondaggi deliberativi, bilanci partecipativi, ...) non è in contrapposizione alla democrazia rappresentativa.

Si tratta di elaborazione ed esperimenti interessanti, ma si deve ammettere che finora hanno riguardato forze esigue e dato luogo a forme non consolidate.

«Gli studiosi più attenti avvertono che con la democrazia partecipativa si rischia il paradosso: si vorrebbero allargamenti partecipativi, ma si danno forme cui possono accedere in pochi (Bobbio-Pomatto 2007). Forse nel contesto di diffusa "passività indotta" (dal dominio televisivo: democrazia "del gradimento", misurabile ma privo di voce), gli esperimenti partecipativi ristretti a piccoli gruppi danno luogo a un paradosso ancora più stridente: si parla di partecipazione, ma si galleggia nel mare della passività»<sup>18</sup>.

La funzione della DP (democrazia partecipativa) è fondamentale importante, data la sua azione di contrasto al populismo che è diventato nel tempo anche autoritario.

È un «procedimento partecipativo» (suppone la presenza nella procedura di «tutti», di «chiunque»); vuole realizzare il dialogo tra gli interessi della PA e i cittadini;

c) «Art. 118 ultimo comma della Costituzione. Il principio di sussidiarietà».

<sup>18</sup> Seminario della Fondazione Luoghi Comuni promossa dalla FP CGIL, relazione di G. COTTURRI, *La cittadinanza attiva presa sul serio*, Roma, 27 gennaio 2010.

Si tratta di promuovere un altro abito mentale intorno alla cittadinanza attiva e alla novità del 118: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Questa forma introduce il principio di sussidiarietà orizzontale nella Costituzione; la novità contenuta nell'art. 118 ultimo comma, riguarda il fatto che i cittadini possono attivarsi «autonomamente» di propria iniziativa, senza aspettare che la pubblica amministrazione li autorizzi a eseguire o gli chieda di realizzare.

Ciò significa favorire un rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini che vuole essere di tipo reticolare, di «coamministrazione» perché le cittadine e i cittadini, i migranti, le persone con disabilità, le bambine e i bambini, siano assunti come risorse dalla Pubblica Amministrazione.

Il 118 è una nuova frontiera della democrazia, rappresenta la fine del monopolio di una certa pratica politica personale per pochi, slegata dai cittadini, riconosce soggettività costituzionale al cittadino sia singolo sia associato; è uno strumento per potenziare un nuovo tessuto democratico nel territorio, nel paese e va molto oltre la partecipazione alle pubbliche deliberazioni.

«La novità è stata introdotta con l'assunzione del principio di sussidiarietà tra istituzioni e cittadini, nel solco dell'idea diffusa in tutti i sistemi avanzati, che i poteri pubblici non possano soddisfare tutte le esigenze sociali e che si debba tentare di pervenire a "un'amministrazione condivisa", in una sorta di "circuito virtuoso" tra poteri autonomi d'iniziativa sociale e poteri pubblici di governo»<sup>19</sup>.

Si deve tentare, allora, di pervenire a un'amministrazione condivisa, per «città che partecipano» nel solco della progettazione, delle strategie, dei programmi, dei piani partecipati di trasformazione urbana e territoriale, della conoscenza condivisa, del reciproco ascolto attivo, della gestione creativa dei conflitti per la mediazione, delle azioni «dal basso» condotte a scala di quartiere, della cooperazione e della progettazione degli attori sociali e isti-

<sup>19</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari 2006. Tale autore ha il merito di aver anticipato le idee fondamentali sulla amministrazione condivisa, v. *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997.

tuzionali, delle pratiche di partecipazione con bambini, adolescenti e con persone con disabilità.

Bisogna quindi tener distinte la democrazia partecipativa e la sussidiarietà circolare. «La democrazia partecipativa consente di migliorare i processi decisionali pubblici: la legge regionale della Toscana 69/2007, ad es., benché nella intitolazione richiami le politiche pubbliche, consente per ora solo la partecipazione a delibere della Regione e degli enti locali (Lewansky 2008). E a questi fini realizza più un interesse dei governanti a migliorare le *performances* istituzionali, che non a promuovere iniziative partecipative dal basso (Freschi-Raffini 2008). All'iniziativa civica nell'art. 118 comma 4 non si chiede alcun titolo di legittimità, se non quello di corrispondere in sostanza a un interesse generale.

Non è necessaria dunque la rappresentanza di altri cittadini. E alla PA si richiede non di dare autorizzazioni o divieti preventivi, ma di valutare in concreto quella rispondenza tra attività pratiche e fini generali.

Sono i risultati e le incidenze pratiche che devono essere oggetto di esame, non le intenzioni, non l'idoneità organizzativa degli attori, non gli statuti né la diffusione territoriale delle relative associazioni»<sup>20</sup>;

d) «Democrazia mista: la ricerca e l'avanzamento».

Della trasformazione degli Stati si sta parlando, ma non sembra che le relative teorie siano ancora in grado di interpretare i cambiamenti.

I mutamenti in atto e lo scollamento tra cittadini, partiti e istituzioni, penso abbiano bisogno, anche di «sistemi duali», di democrazie miste, per realizzare l'interesse generale di comunità.

I processi di «de-costituzionalizzazione» non solo in Italia ma in tutta l'Europa, sono visibili a tutti.

Servono nuove alleanze: si deve rilanciare una cultura della Costituzione, come limite agli arbitri dei poteri politici, difendere a spada tratta il dispositivo del costituzionalismo democratico. È auspicabile che l'alleanza tra masse lavoratrici, sindacalizzate e no, e cittadinanza attiva possa avvenire proprio su questo terreno.

Quando parlo di partecipazione, credo, non dobbiamo riferirci

<sup>20</sup> *Ivi.*

solo ai cittadini che devono essere sentiti, coinvolti prima che la PA decida. Mi riferisco anche al privato che partecipa per tutelare il proprio interesse e quello generale; ai soggetti deboli, rispetto a quelli forti che hanno più mezzi e maggiore organizzazione. Penso, ad es., alle lobby che influiscono sulla PA, i cui interessi non sempre coincidono con i bisogni di tutti.

Occorre perciò un riequilibrio delle domande partecipative, un procedimento aperto a tutti, ma anche cercare i soggetti che non sono capaci di farsi rappresentare.

La situazione oggi nel Paese ha messo in luce le risposte politiche e insufficienti delle istituzioni all'attivismo civico e della cittadinanza democratica che dimostra quanto si sia lontani dall'aver concepito una vera apertura alla «cittadinanza attiva».

La sfida è di prendere sul serio le proposte partecipative e di affrontare i contenuti della «nuova risposta politica alla partecipazione, l'esigenza di garantire non soltanto diritti politici e diritti civili, ma anche l'autonomia dei soggetti».

Naturalmente occorre individuare gli strumenti concreti di partecipazione del cittadino; parlo nelle condizioni di svolgere un dialogo costante ed effettivo con i soggetti deputati alla gestione della cosa pubblica.

E allora vanno ricercati tutti i mezzi per rendere concreto il concetto di cittadinanza attiva: anzitutto va ripensato il ruolo dell'URP (Ufficio Relazioni con il Pubblico), non più quale formale centro di smistamento informativo ma reale centro di dialogo e propulsore della soluzione di problemi reali. Va ripensata una nuova architettura dello «sportello del cittadino» in collaborazione con le associazioni, in modo tale da formare un veicolo organizzato delle domande della cittadinanza, anche ai fini delle valutazioni sui servizi previste dal c.d. decreto Brunetta (d.lg. 150/2009). È da prevedere poi, una concreta attuazione della normativa comunitaria, dal libro bianco della *governance* fino ai recenti regolamenti CE sulla programmazione comunitaria 2007-2013, un ruolo incisivo del partenariato economico e sociale nelle scelte e nell'attuazione delle politiche di sviluppo locale.

In questo senso si crea un rapporto fecondo tra la partecipazione dei cittadini e le politiche pubbliche, dall'ambiente alla tutela della salute, dalla cura dei beni comuni alle politiche di sviluppo qualificato, dal basso per la sostenibilità economica e sociale, ... Rispetto al quale la questione principale non è se citta-

dini attivi siano rappresentati da altri, ma se siano capaci di farlo e come si possa verificare che tutti i soggetti ne traggono vantaggi.

In questo quadro come si colloca il rapporto tra i «diritti fondamentali e federalismo» che deve essere non solo solidale ma democratico, che non dia per scontato il superamento dello Stato nazionale e che tenga conto dello stato di diritto per garantire piena cittadinanza a tutti dove i particolarismi, le appartenenze, non colpiscano le identità collettive.

Sotto tale profilo, la partecipazione del cittadino, auspicabilmente, dovrebbe essere tesa alla condivisione delle politiche di gestione dei servizi essenziali che incidono notevolmente sui costi.

Indicativa, a tale proposito, è migliorare la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, è da valorizzare la partecipazione effettiva dei cittadini a un ciclo di raccolta differenziata puntuale ed analitica tale da contribuire alla riduzione dei costi amministrativi che, con il nuovo ordinamento, saranno sempre più essenziali per mantenere il livello delle prestazioni a carico della PA.

In definitiva la partecipazione costa, ma i costi della non partecipazione provocano il prezzo dell'arresto di tante cose.

Perciò si tratta di democratizzare la democrazia e di diffondere nuove forme di cittadinanza responsabile, attiva come «anticorpi toquevilliani», in omaggio a chi per primo ha colto nell'autonomia capacità d'iniziativa dei cittadini il tratto più straordinario delle democrazie in formazione.

#### 4. *La partecipazione dei cittadini nelle politiche per la governance in Europa*

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato nel 2001 le raccomandazioni per il rafforzamento della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale.

Il modello europeo di governance tracciato nel Libro Bianco (EC 2001), sottolinea che «...lo scopo è di aprire il processo di elaborazione delle politiche ad una maggiore partecipazione e responsabilizzazione. Un miglior utilizzo dei poteri dovrebbe avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle sue politiche».

Ciò si raggiunge anche attraverso la comunicazione e l'utilizzo

di tecnologie on line sulle attività della UE, la consultazione e il dialogo con i cittadini e le forme di partecipazione della società civile responsabile.

Altre iniziative hanno visto protagonista la Commissione della Comunità Europea con il «Piano d’Azione e *Government* per l’iniziativa *i2010*: accelerare l’*eGovernment* in Europa a vantaggio di tutti» (Bruxelles, 2006), e con la «Carta Europea per i diritti del cittadino nella Società dell’informazione e della conoscenza» (2005) si annoverano quattro diritti fondamentali: diritto all’accesso; all’educazione e alla formazione; all’informazione on line; alla democrazia partecipativa on line<sup>21</sup>.

Numerose sono poi le attività di consultazione dei cittadini e delle associazioni con il web, nell’ambito dell’iniziativa comunitaria «*Interactive Policy Making-IPM*»<sup>22</sup>, con l’azione della «*e-Commission*» è stato attivato il portale «*Your Voice in Europe*»<sup>23</sup>, che promuove la partecipazione attiva dei cittadini e delle imprese al

<sup>21</sup> *Carta Europea dei Diritti del Cittadino nella Società della Conoscenza:*

Titolo I. Diritto di accesso – 1) Ogni cittadino dell’Unione Europea avrà accesso a Internet attraverso Punti di Accesso Internet Pubblici (PAIP), preferibilmente su banda larga; 2) Ad ogni cittadino dell’Unione Europea deve essere garantita la sicurezza e la riservatezza di qualunque dato personale gestito attraverso servizi pubblici online.

Titolo II. Diritto all’educazione e alla Formazione – 3) Ogni cittadino dell’Unione Europea avrà il diritto di acquisire le conoscenze di base per un utilizzo efficace dei servizi e delle informazioni attraverso le tecnologie dell’informazione e della Comunicazione (TIC); 4) Ogni cittadino dell’Unione Europea avrà accesso ad una assistenza personalizzata quando accede ad attrezzature e strutture pubbliche basate sulle TIC; 5) Ogni cittadino dell’Unione Europea avrà accesso a piattaforme di formazione continua per beneficiare di tutte le risorse disponibili offerte da strutture che utilizzano le tecnologie della comunicazione, partecipando quindi alla Società dell’Informazione.

Titolo III. Diritto all’informazione On line – 6) Ogni cittadino dell’Unione Europea avrà accesso alla migliore qualità di informazione prodotta dalle pubbliche amministrazioni; 7) Ogni cittadino dell’Unione Europea avrà accesso alle informazioni online al di là di eventuali disabilità.

Titolo IV. Diritto alla Democrazia partecipativa On line – 8 Ad ogni cittadino dell’Unione Europea verrà assicurato il diritto a partecipare, attraverso piattaforme che utilizzano le TIC, ai processi decisionali della sua amministrazione locale; 9) Ogni cittadino dell’Unione Europea riceverà un riscontro dell’amministrazione pubblica sull’esito di tutte le consultazioni fatte online.

<sup>22</sup> [http://europa.eu.it/yourvice/ipm/index\\_en.htm](http://europa.eu.it/yourvice/ipm/index_en.htm).

<sup>23</sup> [http://europa.eu.it/yourvice/ipm/index\\_en.htm](http://europa.eu.it/yourvice/ipm/index_en.htm).

processo decisionale europeo, attraverso segnalazioni di cittadini, consultazioni sui temi specifici, sondaggi, report finale.

L'ICT ha trovato ampia posizione nel Consiglio d'Europa che ha promosso la Conferenza internazionale (12-14 dicembre 2002, Fuerteventura) su «Sviluppo della cittadinanza democratica e di una leadership responsabile a livello locale». Per rafforzare la democrazia a livello locale in Europa, l'Agenda di Fuerteventura ha posto le seguenti priorità: trasparenza e comunicazione tra cittadini e autorità locali; la democrazia a livello sub-locale: democrazia di prossimità; l'e-democracy a livello locale per la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali locali; partecipazione ai processi decisionali e dialogo interculturale nelle comunità multietniche.

Inoltre lo studio dell'OCSE, «*Citizens As Partners Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*» (2001), nonostante non sia centrato sull'e-democracy, rafforza però il coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali con riferimento specifico all'ICT, su tre livelli tipici della e-democracy: informazione, consultazione e partecipazione attiva.

Pertanto sono cinque le fasi del processo di partecipazione dei cittadini.

a) «Informazione: è fornita la più ampia informazione di sfondo, la *policy* è al primo stadio di elaborazione e disegno; b) feedback: i cittadini sono chiamati alle prime bozze pubblicate; c) consultazione: i cittadini sono invitati o coinvolti attivamente nel commentare la *policy* in discussione; d) partecipazione attiva: i cittadini sono invitati a proporre e discutere soluzioni alternative, prende forma un processo deliberativo-cooperativo, di co-definizione della *policy*; e) valutazione: i cittadini sono chiamati ad esprimersi sui risultati del processo, sulla *policy* definita ed eventualmente sulla sua attuazione e implementazione»<sup>24</sup>.

Infine, il 15 dicembre 2010 la Commissione Europea ha elaborato un programma molto importante per l'*E-Government Action Plan 2011-2015* che prevede 40 punti specifici da realizzare nell'arco dei prossimi cinque anni affinché cittadini e imprese pos-

<sup>24</sup> MINISTRO per l'innovazione e le Tecnologie, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle amministrazioni e FORMEZ, roma 2004, p. 28.

sano utilizzare servizio on line per registrare una società, iscriversi e accedere previdenza sociale e all'assistenza sanitaria, iscriversi all'università, partecipare a gare d'appalto per la fornitura di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni.

Si legge nel Piano: «Esiste un'evidente necessità di effettuare la transazione verso un modello più aperto di concezione, produzione e offerta di servizi in linea, sfruttando le possibilità offerte dalla collaborazione fra cittadini, imprenditori e società civile. La combinazione di nuove tecnologie specifiche, architetture innovative e la disponibilità delle informazioni del settore pubblico possono avere un grande valore per i cittadini che hanno minori risorse».

L'Agenda digitale - Piano d'azione per l'e-government 2011-2015, mira sia ad aumentare i servizi da parte dei cittadini della UE del 50% e da parte delle imprese della UE dell'80% entro il 2015, sia a promuovere il passaggio verso una nuova generazione di servizi eGovernment aperti, flessibili e ininterrotti a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

La vicepresidente della Commissione responsabile dell'Agenda del digitale Neelies Kroes, ha dichiarato «Dobbiamo porre gli interessi dei cittadini e delle aziende europee al centro della rivoluzione digitale in modo da sfruttare appieno il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la creazione di nuovi posti di lavoro, la sostenibilità e l'inclusione sociale. Per portare a pieno frutto il potenziale del futuro digitale europeo dobbiamo ottenere un totale sostegno da parte degli Stati membri, del settore ICT e di tutte le componenti economiche vitali». E aggiunge: «Questo piano d'azione e Government aiuterà le autorità pubbliche a utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per offrire servizi migliori a costi ridotti, semplificando la vita ai cittadini e imprese in termini di accesso ai servizi pubblici».

Alcune misure specifiche del piano d'azione sono: i servizi collaborativi con le tecnologie web 2.0; il riutilizzo d'informazioni del settore pubblico; la trasparenza della PA; il coinvolgimento di cittadini e imprese nel processo di elaborazione delle politiche; la riduzione degli oneri amministrativi; le amministrazioni ecologiche con archiviazione elettronica e videoconferenza; la registrazione sicura e un tantum per evitare di fornire le stesse informazioni a enti diversi; le carte d'identità elettroniche nazio-

nali («eID») per agevolare le procedure transfrontaliere; la visualizzazione in tempo reale dello stato delle operazioni di cittadini e imprese con la P.A.; la personalizzazione dei servizi per rispondere adeguatamente alle esigenze degli utilizzatori; la messa a disposizione dei dati per il riutilizzo per sviluppare nuovi servizi pubblici.

L'Agenda digitale indica sette aree prioritarie d'azione<sup>25</sup>:

1) la creazione di un mercato unico del digitale: infatti la Commissione intende aprire l'accesso a contenuti legittimi in rete semplificando i meccanismi esistenti di liberatoria del diritto d'autore, rilascio transfrontaliero di licenze e gestione dei diritti. Altre azioni comprendono l'agevolazione dei pagamenti e della fatturazione elettronica e la semplificazione della risoluzione delle controversie in rete;

2) una parte più estesa interoperabilità: facilitare la creatività, l'aggregazione e l'innovazione da parte dei cittadini, mediante prodotti e servizi ICT aperti e interoperabili;

3) una maggiore fiducia in internet e nella sua sicurezza: i cittadini europei non faranno ricorso a tecnologie delle quali non si fidano – devono sentirsi a proprio agio e sicuri quando accedono a servizi on line –. Una risposta europea meglio coordinata ai cyberattacchi e norme più rigorose in merito alla protezione dei dati personali costituiscono parte della soluzione a questo problema. Potenzialmente, le azioni potrebbero anche obbligare i gestori di siti web a comunicare agli utenti eventuali violazioni della sicurezza che coinvolgono i loro dati personali;

4) un accesso molto più veloce a internet: l'internet superveloce è un requisito essenziale per una crescita economica forte;

5) investimenti più consistenti nel settore ricerca e sviluppo: l'Agenda mira a incrementare gli investimenti privati con fondi regionali europei e ad aumentare i finanziamenti UE destinati alla ricerca così che l'Europa possa tenere il passo con i concorrenti e addirittura superarli. Gli investimenti UE nella ricerca ICT rappresentano meno della metà di quella USA (37 miliardi di euro contro 88 miliardi nel 2007);

6) un miglioramento dell'alfabetizzazione e dell'inclusione digitali: oltre la metà dei cittadini europei (250 milioni) si collega

<sup>25</sup> <http://saperi.forumpa.it/story/48589/leuropa-propone-la-tecnologia-digitale>.

ogni giorno a internet, ma un altro 30% non l'ha mai fatto. Tutti, anziani e giovani e a prescindere dall'estrazione sociale, hanno diritto ad accedere alla conoscenza e alle competenze necessarie a far parte dell'era digitale, giacché ormai, e sempre in maggior misura, il commercio, i servizi pubblici, quelli sociali e sanitari, l'istruzione e la vita politica sono reperibili in rete;

7) l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per sostenere le sfide che la società si trova ad affrontare come il cambiamento climatico e l'invecchiamento demografico: uno degli obiettivi potrebbe essere di consentire ai pazienti la consultazione delle cartelle cliniche, ovunque si trova in Europa entro il 2015. L'Agenda contribuirà allo sviluppo di tecnologie ICT votate al risparmio energetico.

##### *5. Cittadini digitali: l'Italia a che punto è?*

La normativa nazionale sulla partecipazione è articolata: la l. 142/1990 sulla riforma degli Enti Locali; la l. 241/1990 sul procedimento amministrativo, il diritto all'accesso degli atti, l'emanaione di corretti regolamenti e statuti per favorire la partecipazione dei cittadini e delle associazioni ai processi decisionali pubblici; la l. 662/1996, art. 2, comma 203 per una sistemazione degli istituti della concertazione; la l. 150/2000 «Disciplina delle attività d'informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni» che rende trasparente ed efficace l'azione amministrativa della PA; la l. 4/2004 per l'accesso ai mezzi informatici delle persone con disabilità.

Inoltre registriamo una normativa in generale sui temi dell'e-Government: il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 sui sistemi informativi automatizzati della PA per la realizzazione d'infrastrutture informatiche; il d.lg. 42/2005 sulla connettività e interoperabilità delle infrastrutture informatiche; la normativa sulla documentazione amministrativa: contenuti, trattamento informatico delle informazioni (TU d.a.). Il Testo Unico disciplina la formazione e la conservazione dei documenti amministrativi in previsione della loro digitalizzazione; la l. 675/1996 e il d.lg. 196/2003 sulla privacy. In particolare nel testo unico del 2003 si vieta il pregiudizio digitale al fine di garantire il diritto all'identità personale.

Non può dirsi così per il «cittadino digitale», infatti, dopo un'ac-

curata ricerca dobbiamo partire da un dato non confortante: c'è una letteratura poco adeguata e una scarsa legislazione in materia, di là dei principi e manifestazioni d'intenti.

Quei pochi dati normativi si possono trarre dal «Codice della Amministrazione Digitale» che rende obbligatoria l'innovazione della PA.

Cos'è il CAD?

Il codice, da un lato, è un faro del mondo digitale, dove al suo interno sono contenuti diritti, doveri, principi operativi, servizi, nuove opportunità; ha semplificato il sistema giuridico, riunite molte norme già esistenti e nuove; creato il quadro legislativo per dare validità giuridica alle innovazioni. Dall'altro, però non realizza la riunificazione organica di tutta la disciplina riguardante l'amministrazione digitale, sembra che il codice si affianca e non sostituisce il Testo Unico.

Tuttavia vediamo ora più da vicino gli elementi del codice<sup>26</sup>.

Nella PA digitale i cittadini e le imprese hanno nuovi diritti che il codice precisa e definisce: diritto all'uso delle tecnologie (art. 3); diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (art. 4); diritto a compiere qualsiasi pagamento in forma digitale (art. 5); diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (art. 6); diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione (art. 7); diritto alla partecipazione (articolo 8); diritto di trovare on line tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati (art. 58).

Nella PA digitale tali diritti sono accompagnati dai seguenti strumenti innovativi cui il codice riconosce efficacia: la posta certificata (artt. 6, 51); la firma digitale (art. 21); i documenti informatici (art. 17 ss; art. 37; art. 42 ss; art. 46 ss); i siti internet della PA (artt. 56-57); le carte elettroniche (art. 67).

Nella PA digitale le amministrazioni formano una rete e il codice delimita principi e finalità: il federalismo efficiente (art. 12); la cooperazione (artt. 10 e 64); la riorganizzazione gestionale e dei servizi (art. 13); la gestione informatica dei documenti (art. 50 ss); la disponibilità dei dati (artt. 53 e 60); le basi di dati d'interesse nazionale (art. 62).

Infine il codice contribuisce a una PA più efficiente e con meno

<sup>26</sup> <http://saperi.forumpa.it7story/41875/il-nuovo-codice-della-pa-digitale>.

sprechi con: l'azzeramento dei certificati (art. 53); l'uso della posta elettronica (artt. 6, 49, 50, 51, 52, 53); gli archivi digitali (art. 46 ss); le conferenze dei servizi online (articolo 37); il riuso delle tecnologie (art. 70 ss); gli sportelli per le imprese (articolo 9).

I primi riferimenti sono il CAD con il dlgs. 7 marzo 2005, n.82 e il «Nuovo CAD» emanato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione del 18 febbraio 2009.

In queste leggi, è da dire che del cittadino digitale è ben poco contenuto.

Il primo CAD del 2005 contiene, come si è visto alcuni articoli sui diritti del cittadino in rapporto alla PA con il diritto all'uso delle tecnologie (art. 3) «...nei limiti delle risorse tecnologiche e organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa...», della partecipazione (art. 9) «...l'uso delle nuove tecnologie... per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi...», del diritto all'alfabetizzazione informatica (art. 8) e ai pagamenti (art. 5).

Si manifesta solo una sensibilità, ma non si va oltre.

Il 22 dicembre del 2010 su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione Renato Brunetta, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il nuovo CAD

Il decreto legislativo traccia il quadro cui deve obbligatoriamente attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa e sancisce i diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie nella comunicazione con la PA

Il nuovo testo presenta alcune modifiche rispetto al primo CAD del 2005: introduce misure premiali e sanzionatorie, incoraggiando le amministrazioni virtuose (principio di effettività), con la possibilità di quantificare e riutilizzare i risparmi ottenuti per mezzo delle tecnologie digitali per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti d'innovazione (risparmi).

Per il resto, sembra, che prevede cose già ampiamente definite da leggi e regolamenti, come ad esempio l'accessibilità dei siti Internet e la dematerializzazione; inoltre nell'indicare i 27 obiettivi, mancano le priorità, gli obiettivi misurabili e concreti e ci sembra che il Piano non sia rivolto a tutta la PA, come ai molti ministeri e alle varie realtà locali.

Infine il piano non tiene conto dei passi in avanti compiuti dalle stesse istituzioni locali e regionali sul terreno dell'innovazione.

Tuttavia il Piano prevede che entro i prossimi tre anni, la nuova PA sarà dunque completamente digitale e sburocratizzata, in coerenza con il Piano e-Gov 2012, varato dal Governo lo scorso 21 gennaio 2009, in sintonia con la strategia europea EU2020 e con la Digital Agenda Europea.

Il Rapporto e-Gov Italia 2010<sup>27</sup>, presentato il 20 dicembre del 2010 le cui parole chiave sono meritocrazia, efficienza, trasparenza, accessibilità, si compone di due parti: a) la prima analizza il livello di diffusione, l'utilizzo dei nuovi servizi e le soluzioni tecnologiche-organizzative indirizzate per migliorare il rapporto tra PA, cittadini e imprese nel campo della sanità digitale, della scuola e dell'università digitale, dell'infomobilità urbana, e su base territoriale, dei servizi digitali per imprese e lavoro, nonché lo stato dei servizi telematici e informatici collegati alla giustizia civile; b) la seconda contiene 21 schede finalizzate a presentare, regione per regione, lo stato di avanzamento di ciascuna sezione tematica.

Le principali evidenze sono: PEC (posta elettronica certificata); sanità digitale; scuola e università digitale; giustizia digitale; infomobilità; servizi alle imprese; banche dati pubbliche; servizi infrastrutturali; banda larga.

Per la sanità sono stati realizzati interventi per la digitalizzazione dei processi base. Da qualche mese è operativo l'obbligo d'invio telematico dei certificati di malattia da parte dei medici. Il 90% dei medici di medicina generale si è abilitato all'utilizzo della nuova procedura.

Per le scuole e università, sono state consegnate oltre 22.330 lavagne interattive multimediali e realizzato il portale Scuola Mia che permette di erogare servizi digitali alle famiglie. Nelle università sono state attivate iniziative per incrementare la copertura WIFI e l'adozione di servizi online in 55 università.

Per la giustizia civile sono stati realizzati interventi per diffondere la disponibilità di servizi telematici e informatici innovativi atti a consentire operazioni come la consultazione delle informazioni riguardanti lo stato dei procedimenti risultati dai registri di cancelleria; la consultazione dei fascicoli virtuali relativi ai proce-

<sup>27</sup> Fonte: Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

dimenti d'interesse; a trasmissione di comunicazioni e notifiche; deposito di atti e documenti.

Nel rapporto si sostiene che entro 3 mesi le PA utilizzeranno soltanto la PEC per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di consegna ai soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo.

Entro 4 mesi le amministrazioni individueranno un unico Ufficio responsabile dell'attività ICT.

Entro 6 mesi le pubbliche amministrazioni pubblicheranno i bandi di concorso sui propri siti istituzionali.

Entro 12 mesi saranno emanate le regole tecniche che consentiranno di dare piena validità alle copie cartacee e soprattutto a quelle digitali dei documenti informatici, dando così piena effettività al processo di dematerializzazione dei documenti della Pubblica Amministrazione. Le pubbliche amministrazioni non potranno richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali. Il cittadino fornirà una sola volta i propri dati alla Pubblica Amministrazione: sarà onere delle amministrazioni in possesso di tali dati assicurare, tramite convenzioni, l'accessibilità delle informazioni alle altre amministrazioni richiedenti.

Entro 15 mesi le pubbliche amministrazioni predisporranno appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire servizi e il ritorno alla normale operatività.

Il passaggio dagli annunci ai risultati, spesso è travagliato, talvolta incoerente, ci si augura che agli impegni possa seguire la realizzazione concreta.

Qual è la situazione in Italia?

La legge della Regione Toscana, che per prima in Italia ha conferito governance, compiti e finanziamenti all'Ente territoriale, istituendo un'Autorità regionale per la garanzia e lo sviluppo della cittadinanza, è lodevole, ma ancora non è riuscita a definire diritti e doveri delle parti (Toscana, 2009).

Sempre nel 2009 il Comune di La Spezia ha introdotto per i suoi abitanti il cambio di residenza via internet, solo che i dipendenti non erano stati informati del nuovo servizio e c'è stato un forte disagio da gestire.

La Regione Veneto con «Terzo Veneto» (Veneto 2008), senza

un supporto normativo ha comunque promosso un'iniziativa di governance.

Lo sportello telematico della Polizia e Carabinieri consente da un paio di anni di fare denuncia per furto o smarrimento via internet, ma per dare valore legale occorre presentarsi, altrimenti la denuncia è annullata.

«I pagamenti on line verso la pubblica amministrazione sono stati ampiamente pubblicizzati: ma se si chiude quello dell'Ici (consentito per via telematica nel 39% dei comuni), il resto dei servizi disponibili nel web italiano è in media sotto il 15% (dati del Cnipa). Il pagamento della tassa sullo smaltimento rifiuti solido urbano si può fare on line nell'8,7% dei comuni sopra i 10 mila abitanti; il versamento delle contravvenzioni nel 4,8 dei casi; l'iscrizione all'asilo nido nell'1,6; la dichiarazione del cambio di abitazione nel 4,9%; la richiesta di certificai anagrafici nel 4. In media, solo 9,1% delle amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni e Comunità montane) permette a cittadini e imprese di eseguire almeno un pagamento on line in sei (sei!) comuni italiani, su oltre ottomila. Le università che permettono di iscriversi on line sono otto in tutta Italia. Un quinto delle città e dei paesi italiani non ha nemmeno un sito web»<sup>28</sup>.

A questi dati si aggiunge quello fornito nel suo ultimo E-Government Survey Onu che ha collocato l'Italia al 56° posto della classifica dei Paesi le cui amministrazioni si adoperano per il coinvolgimento dei cittadini via internet.

Eppure la situazione nel nostro Paese è a macchia di leopardo, l'innovazione e la modernità è sparsa, la pubblica amministrazione s'innova in modo discontinuo con esperienze pilota e burroni di arretratezza. Infatti, non abbiamo rinnovato reingegnerizzato, semplificato la pubblica amministrazione. Ci sono tanti proclami governativi ma poche le risorse individuate, inadeguata formazione dei dipendenti pubblici, un forte ritardo culturale nella sfida dell'innovazione.

Inoltre i tanti soldi erogati per la digitalizzazione sono sati spesi male, come nel caso dell'Inpdap che «avviato un processo d'informaticizzazione che nel 2010 non ha ancora iniziato a funzionare,

<sup>28</sup> A. DI CORINTO e A. GILIOLI, *I nemici della rete*, BUR Rizzoli, Milano 2010, pp. 227-228.

pur essendo già costato ai contribuenti... 400 milioni di euro – più del doppio del previsto – quasi tutti finiti nelle casse di aziende a chiamata diretta, senza trasparenza d'appalto»<sup>29</sup>.

È giusto non generalizzare, ripeto, ci sono tante istituzioni che fanno con professionalità e onestà il proprio dovere, ma è altrettanto vero che, come emerge dalle stesse indagini giudiziarie e dalle sentenze della magistratura, ci sono talune persone che hanno incarichi importanti nelle pubbliche amministrazioni o pezzi delle stesse amministrazioni pubbliche, attraversati da corruzione e clientelismo.

Altresì la rivoluzione digitale non è intrecciata con il rovesciamento meritocratico. E infine il nostro Paese ha puntato molto sulla modernizzazione e poco sui servizi innovativi per i cittadini e le imprese.

C'è di più, appare un combinato di sottocultura e interessi che s'intersecano: da un lato la classe dirigente politica, dell'economia e mediatica capisce poco o nulla del valore e dell'importanza d'internet e, dall'altro interessi molto più forti di chi, proprio capendone le potenzialità, ostacolano la crescita per tutelare le proprie rendite di posizione.

Mentre il diritto di accesso a Internet è un diritto umano al pari della scolarizzazione, una libertà fondamentale; non avere accesso a Internet significa precludere l'esercizio degli stessi diritti di cittadinanza.

Da questo sintetico quadro emerge che nella cittadinanza digitale lo stato di diritto è solo enunciato ma non è supportato da tutele.

Lo *status* di cittadinanza digitale in un sistema di relazioni paritarie tra la Pubblica Amministrazione il cittadino e i gruppi di cittadini come dunque dovrebbe svilupparsi?

«Pubblica amministrazione (servente), impegnata in un processo di semplificazione ed efficientamento, attraverso la digitalizzazione dei servizi (transazioni formali tra cittadini e PA): eGovernment, e protesa ad accogliere l'apporto dei cittadini serviti: eParticipation; poi il Cittadino o gruppi di cittadini (serviti), già abilitati dai palinsesti del web sociale e impegnati nei servizi di partecipazione digitale: eParticipation, sempre più inclini a pretendere una go-

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 232.

vernance diretta della cosa pubblica grazie alla consapevolezza che la piena cittadinanza digitale si concretizza con doveri e diritti equamente distribuiti: eDemocracy»<sup>30</sup>.

Serve capire le ragioni delle difficoltà del dialogo fra pubblica amministrazione e i cittadini. «La pubblica amministrazione dovrebbe diventare una “struttura assente”: qualcosa che, funzionando alla perfezione, non desse evidenza di sé e non si “facesse notare”. Ci si aspetta che “tutto funzioni”, che un’organizzazione invisibile e non invadente assicuri la quantità e la qualità dei servizi che rappresentano il corrispettivo per le tasse pagate»<sup>31</sup>.

Sembra che le infrastrutture tecnologiche della PA facciano fatica a gestire queste sfide; c’è un problema di saper comunicare e voler dialogare; si è troppo appiattiti sul procedimento e poco sulla cultura per «servire il cliente»; appare del tutto insufficiente il rapporto che deve esserci tra la massima trasparenza, gli obiettivi prefissati, quelli raggiunti e le risorse individuate e come sono state impiegate.

«Niente di tutto ciò si potrà realizzare senza un radicale cambiamento di pensiero. L’azione di governo non riuscirà a tradurre in benefici le trasformazioni tecnologiche, fintanto che i sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche, le loro modalità di fornire servizi e le intere strutture burocratiche, non saranno ripensate e riprogettate per riflettere la realtà dell’età dell’informazione»<sup>32</sup>.

Non si può, quindi, ripresentare il modulo cartaceo nel web senza mutare logica e dinamiche per semplificare il rapporto fra cittadino e istituzione e tener conto della «*user-experience*» (indica l’insieme di sensazioni ed esperienze d’uso provate dall’utente durante l’interazione con un sistema informatico o con la rete. È anche la dinamica con la quale sviluppatori e utenti finali interagi-

<sup>30</sup> G. COGO, *La cittadinanza digitale. Nuove opportunità tra diritti e doveri*, Corriere della Sera, Roma 2010, pp. 82-83.

<sup>31</sup> Sul dialogo tra pubblica amministrazione e cittadini, v. AA.VV., *Un nuovo frame work per l’Amministrazione Digitale*, Netics, Torino 2008.

<sup>32</sup> W.D. EGGERS, *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*. Usa, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.

scono in modalità snella, veloce e interattiva per affrontare l'analisi delle applicazioni di rete).

In conclusione si riportano le parole di Enrico Beltramini, un docente italiano trasferito da anni a Palo Alto in California: «L'Italia non è una potenza tecnologica perché non ha avuto una rivoluzione culturale che l'ha sradicata dalla realtà industriale, perché manca di una radicale visione alternativa della vita di tutti i giorni: creatività, decentralizzazione, avversione per la burocrazia e le strutture gerarchiche, libertà, piacere, autoespressione, antiautoritarismo, pace, abbandono delle inibizioni delle restrizioni, trasparenza».

## 6. Internet e i regimi

Non c'è dubbio che due sono stati i protagonisti, nella primavera araba e dei movimenti di opposizione in vari parti del mondo contro le dittature: una rivoluzione di persone reali, movimenti giovanili e masse di persone scese nelle piazze per manifestare le proprie rivendicazioni e l'utilizzo, il sostegno delle reti sociali che hanno sostituito i media tradizionali.

Così sono state create le prime testate, Tv e radio locali, come radio «Misurata libera», «Libia Libera» (solo in Tunisia sono nate negli ultimi mesi, secondo *Afric-Review*<sup>33</sup>, più di 70 radio).

I social network diventano lo strumento per raccontare proteste, rivendicazioni; promuovere manifestazioni; far circolare immagini, testimonianze che vengono riversate in rete. Esse rappresentano il mezzo per dare voce a chi non ha voce e volto, di chi vive ai margini ed è colpito nella dignità.

Questi strumenti hanno dato visibilità alla partecipazione vera dal basso dei cittadini protagonisti e ai giovani arabi che hanno trovato rifugio nell'internet caffè grazie a *MSN* o *Skype*, *SMS*, le *Chat*, *Facebook*, *Twitter*, *Youtube*.

Dall'Iran alla Cina, i governi reagiscono con filtri, black-out e incarcerazioni dei blogger e la tentazione del controllo cresce anche in Occidente, vedi Francia e Inghilterra.

«Fra i campioni del bavaglio spiccano tra gli altri Arabia Saudita e Myanmar. L'Iran progetta addirittura un proprio Internet

<sup>33</sup> <http://www.africareview.com/>.

“nazionale”, che sgancia di fatto la Repubblica islamica dal Web mondiale. Nel vicino Bahrein, lo scorso 22 giugno il blogger Abduljalil Al Singace è stato condannato all’ergastolo da una corte militare... In Tunisia, il mese scorso si è dimesso il ministro-blogger dell’Istruzione, Slim Amamou, un dissidente scarcerato dopo la fuga di Ben Ali. L’attivista ha lasciato l’esecutivo di transizione dopo che questo ha ordinato la chiusura di quattro siti»<sup>34</sup>.

I social network sono, in effetti, già attivi prima del 2011, fin dal 2009.

Lo studio del Berkman Center Research «Mapping the Arabic Blogosphere: Politics Culture and Dissent» evidenziava bene la realtà della blogosfera, di cui 1/3 composta da blogger egiziani, ad esempio, nel 2004 nasce in Tunisia, globalVoicesonline.org e nel 2008 in Egitto veniva creato il movimento «6 aprile» nato per sostenere i lavoratori in lotta e nel 2009 in Iran i social network raccontano le brutali repressioni del regime contro le manifestazioni dei seguaci di Mir Hossein Moussavi per denunciare brogli elettorali e chiedere l’annullamento del voto contro la riconferma di Mahmoud Ahmadinejad.

A dimostrazione che la rete è più forte della censura dei regimi e la tecnologia e internet sono diventati fattori decisivi per la diffusione della libertà.

Ma non tutti sono d’accordo con questa tesi, come E. Morozov<sup>35</sup>, studioso dell’uso politico di Internet e dei Social media, il quale sostiene che non c’è alcuna prova che le proteste arabe non ci sarebbero state senza internet; non c’è alcun automatismo, afferma, tra l’uso di una particolare tecnologia e la conquista dei diritti e della libertà. Anzi mette in guardia contro il determinismo tecnologico che è pericoloso perché porta a sottovalutare le vere

<sup>34</sup> A. BONINI, *Tecnologia e politica*, articolo *Avvenire* del 17 agosto 2011, p. 3.

Sono in carcere in vari Paesi almeno 120 cyber-dissidenti e in Turchia migliaia di siti sono ancora chiusi, e i processi nei confronti dei giornalisti dei nuovi media si susseguono senza sosta. Secondo la ong internazionale Senza Frontiere, sono, al momento, 10 i Paesi «nemici di Internet»: Arabia Saudita, Birmania, Cina, Corea del Nord, Cuba, Iran, Uzbekistan, Siria, Turkmenistan e Vietnam.

<sup>35</sup> Cfr., E. MOROZOV, *The Net Delusion. How not to liberate the world*, PublicAffairs, 2011.

ragioni del cambiamento e quindi a compiere un'illusoria equazione secondo cui basta più tecnologia per ottenere più democrazia.

Certo che la tecnologia favorisce la partecipazione, ma mette a rischio la privacy dei cittadini, migliora la democrazia ma favorisce l'anonimato, fa tremare i dittatori ma può essere funzionale ai regimi totalitari.

Per cui, «Mettere in guardia sugli abusi, sulle perversioni e sulle manipolazioni della rete è doveroso, così come è giusto segnalare quanto le nuove tecnologie hanno raffinato le attività di censura, di sorveglianza e di propaganda dei regimi dispotici. Ma è altrettanto vero che la rete ha cambiato il paradigma della battaglia politica fornendo alle opposizioni di tutto il mondo un impareggiabile strumento di comunicazione per organizzarsi, informare e chiedere conto al potere delle sue scelte»<sup>36</sup>.

In questo senso, allora, bisogna distinguere tra mezzo e messaggio: Internet è il mezzo non il messaggio, un mezzo per sostenere che vi potrebbe essere un'idea di democrazia digitale, quella in cui rappresentanza politica è del cittadino stesso, mentre il messaggio spetta ai popoli arabi che devono lottare per la democrazia, la giustizia sociale e la creazione di sistemi rappresentativi.

Altresì, è da sostenere che il web sociale e la comunicazione digitale non è solo informazione, ma esprime un bisogno dirompente, che è quello di mettere in comune, di favorire una concomitanza intercognitiva di esperienze individuali e collettive, cambiamenti anche nel modo di pensare.

Anche questo sembra essere il messaggio dei giovani della primavera araba.

## 7. *E-government*

Prima di tutto si deve porre l'accento sull'importanza che il Gov.2.0 sia basato sulla semplificazione assoluta e sul dialogo per affrontare meglio i problemi, dando la possibilità agli utenti di conversare su web e fare proposte.

<sup>36</sup> C. ROCCA, *Internet e social network non sono né il bene né il male, ma il nuovo campo della battaglia per il potere*, in *il Sole 24 ore*, 29 gennaio 2010.

Cosa si intende per e-government, e-governance, e-democracy?

Il termine e-Government è inteso come processo d'innovazione tecnica organizzativa della pubblica amministrazione e di offerta di servizi on line, con l'obiettivo di promuovere la società inclusiva dell'informazione e la positiva interazione tra utente e PA.

La realizzazione dei servizi di e-Government richiede di contrastare il divario digitale (*digital divide*) per favorire l'accesso telematico semplificando i processi e diffondendo le azioni concrete e l'informazione tempestiva delle istituzioni, altresì rispondendo alla sfida dello scenario globale, cambiando le infrastrutture tecnologiche della pubblica amministrazione intese come combinazione di tecnologie, modelli organizzativi e indirizzi politici.

Un nuovo modello organizzativo e tecnologico a sostegno dell'e-Government: «solo un sistema patrimoniale di qualità, integrato e condiviso, rappresenta un elemento cruciale a supporto delle decisioni e della pianificazione delle strategie di governance dell'ente, ed è il presupposto per evolvere verso una vera e propria piattaforma integrata di gestione delle informazioni»<sup>37</sup>.

Ci sono diverse tipologie di utenti che utilizzano i servizi di e-government: *information-seekers* (chi ricerca informazioni sui siti istituzionali); *downloaders* (stampano moduli e formulari); *consulters* (partecipano a consultazioni pubbliche promosse dalla PA); *transactors* (diffondono informazioni a fini transattivi); *providers* (forniscono informazioni personali tramite la rete); *non-users* (non utilizzatori).

Su 31 paesi avanzati solo il 30% degli intervistati utilizza servizi di e-government, e di questi solo il 4% in qualità di *consulters*<sup>38</sup>.

Questi dati dicono che l'e-government richiede non solo il dialogo, la comunicazione, la qualità dell'offerta, ma anche di concepire la cittadinanza digitale come riconoscimento e applicazione dei diritti e dei doveri, reale partecipazione per incidere nel cambiamento. L'utente è protagonista attivo della costruzione dei servizi che gli riguardano.

<sup>37</sup> Ancora, G. COGO, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 115.

<sup>38</sup> Si rinvia, per un'indagine approfondita sui servizi di e-government, a NELSON SOFRES, *Government on-line. An International perspective. Annual Global Report*, UK 2002.

Le istituzioni devono osservare le dinamiche sociali e valorizzare le migliori, essere attento ai soggetti destinatari dei servizi, alle loro diversità culturali e modalità emozionali.

A Venezia<sup>39</sup> e a Genova<sup>40</sup> le municipalità hanno risposto ai bisogni dell'infrastruttura come diritto (wi-fi libero) e della cultura digitale, ciò rappresenta la cogestione partecipata dei servizi pubblici, laboratori di e-Government partecipato che sono il nuovo lievito per cambiare la burocrazia on line in un vero e proprio sistema di Gov. 2.0.

Tutto ciò non basta se non c'è una nuova modalità «semantica» del web che sappia riconoscere non solo i dati ma anche le informazioni di contesto, le diversità culturali e di linguaggi accessibili.

Non è semplice certo, ma resta il tema essenziale di come far interagire il software del web con gli uomini, vicini al loro linguaggio naturale, quello che ognuno usa con gli altri e predisporre i sistemi informativi in grado di accogliere, organizzare la conoscenza offerta ai cittadini.

In Finlandia<sup>41</sup>, ad esempio, è partito un progetto che aiuta l'utente a formulare le sue domande in modo a lui congeniale; così come a Verona<sup>42</sup> con «Demoracolo» progettato per favorire il dialogo fra cittadino e la municipalità, utilizzando il linguaggio di tutti i giorni.

Insomma la strada ormai tracciata è quella dell'Open (aperto) Government: le attività dell'Amministrazioni e dei Governi devono essere trasparenti, aperte e disponibili per favorire azioni efficaci e garantire un controllo pubblico continuo del proprio comportamento.

Questo sistema aperto di Government, si oppone alla ragione di stato e alle considerazioni di sicurezza nazionale.

In questo senso, si può dire che il sito web WikiLeaks, il cui fondatore è l'australiano Julian Assange, accusato di aver diffuso materiali diplomatici, non solo ha fatto il mestiere di qualsiasi organo d'informazione sarebbe tenuto a fare, come del resto compì il Washington Post all'epoca del Watergate, ma propone una filo-

<sup>39</sup> <http://www.cittadinanzadigitale.it>.

<sup>40</sup> <http://www.cittadinanzadigitale.comune.genova.it/>.

<sup>41</sup> <http://demo.seco.tkk.fi/suomifi/>.

<sup>42</sup> <http://www.demoracolo.it/>.

sofia di assoluta trasparenza, indipendentemente dalle conseguenze della trasparenza stessa.

Si può discutere, giustamente, della tutela del segreto per non mettere a rischio diritti e la privacy delle persone. I confini e le sfumature sono sottili e proprio per questo ci vuole equilibrio e non delirio di onnipotenza.

Si parla, però, dell'impossibilità e dell'inadeguatezza della vecchia politica a misurarsi con il fatto che tutto può essere circolare, rivelato, presente nel virtuale.

Servono a poco gli esorcismi, bisogna praticare l'autorevolezza della politica, perché alla fine le incoerenze dei falsificatori del costume pubblico saranno smascherati: insomma prima di tutto il diritto a sapere, per squarciare verità, conoscere e poter difendere la stessa vita umana.

In questo senso, nel commentare la diffusione dei documenti sulla terra in Iraq da parte di WikiLeaks, lo studioso Antonio Casese ha messo in risalto il valore etico perché faceva conoscere l'inaccettabile ricorso alla tortura.

Noam Chomsky ha firmato la lettera aperta di sostegno a Julian Assange, insieme con un gruppo di oltre 200 esponenti, indirizzata alla premier australiana, la democratica Julia Gillard, per chiedere al governo di affermare pubblicamente l'impegno a tutelare la libertà di comunicazione e i diritti fondamentali di Assange che, come già detto, è un cittadino australiano.

Si tratta di ridefinire cos'è la trasparenza «...Il cercare, ricevere, diffondere» informazioni... sono le parole della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'Onu sulla libertà di espressione. E l'articolo 21 della nostra Costituzione sottolinea come tutti abbiamo diritto alla libera manifestazione del pensiero con qualsiasi "mezzo di diffusione". Questi principi valgono anche nel mondo nuovo della tecnologia digitale, ci ricordano che il tema è quello della tutela di una libertà preziosa, informare e essere informati, non a caso indicata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come uno dei fondamenti della democrazia»<sup>43</sup>.

Uno dei padri fondatori della rete Tim Berners Lee, indicato dal governo britannico il testimonial e advisor per il progetto

<sup>43</sup> S. RODOTÀ, *Il potere digitale*, in *la Repubblica*, 8 dicembre 2010.

Data.gov.uk<sup>44</sup>, ha dato un contributo importante per la circolazione dei dati sul web<sup>45</sup>.

«I dati, nella visione di Berners Lee, non hanno in sé proprietà relazionali, sono freddi, sono semplicemente dei dati. Singolarmente non sono utilizzabili, se non aggregandolo per estrarre valore dalle loro relazioni. Ecco che il termine “*Linked data*” comincia ad assumere un significato più preciso... Ma il problema è anche filosofico ed etico. Per rendere i dati disponibili è necessario educare alla condivisione... L'intera filosofia dell'Open Data si basa dunque su un presupposto fondamentale: tutti i dati devono essere liberamente accessibili da parte di tutti, senza restrizioni di copyright, brevetti o altri meccanismi di controllo... i dati appartengono alla razza umana. Esempi tipici sono i genomi, i dati sugli organismi viventi, i dati utili alla scienza medica, i dati ambientali»<sup>46</sup>.

Su questi contenuti, anche nel nostro Paese è nato un movimento dal basso, il 30 novembre 2010 è nata l'Associazione dell'Open Government nell'ambito di IGF-Italia che ha presentato il Manifesto per l'Open Government.

È un documento scritto on line<sup>47</sup>, i cui dieci punti del Manifesto sono: Governare con le persone; Governare con la rete; Creare un nuovo modello di trasparenza; trattare l'informazione come infrastruttura; Liberare i dati pubblici per lo sviluppo economico del terzo millennio; Informare, coinvolgere, interagire per valorizzare l'intelligenza collettiva; Garantire la partecipazione; Promuovere l'accesso alla rete; Costruire la fiducia e aumentare la credibilità della PA; Promuovere l'innovazione permanente nella PA

Infine rilevante è la dichiarazione aperta sui servizi pubblici europei «*The open declaration*»<sup>48</sup>: le necessità della società contemporanea sono troppo per essere soddisfatte dalla sola azione pubblica. Laddove le politiche di governo tradizionali hanno cercato di razionalizzare i servizi pubblici, secondo un meccanismo di

<sup>44</sup> <http://data.gov.uk/>.

<sup>45</sup> [http://www.ted.com/index.php/talks/tim\\_berners\\_lee\\_on\\_the\\_next\\_web.html](http://www.ted.com/index.php/talks/tim_berners_lee_on_the_next_web.html).

<sup>46</sup> Ancora, G. COGO, *La cittadinanza digitale*, cit., pp. 142-144.

<sup>47</sup> [www.datagov.it](http://www.datagov.it).

<sup>48</sup> Sul punto, v. AA.VV., *The Open Declaration* (An Open Declaration on European Public Services) 2009, in <http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration/>.

«*self-service*», il contributo maggiore del web sarà nel miglioramento dei servizi attraverso la collaborazione, la trasparenza e la condivisione delle conoscenze.

L'Europa deve cogliere quest'opportunità, per ricostruire il rapporto tra cittadini e Stato «aprendo» le istituzioni pubbliche e offrendo i mezzi ai cittadini per assumere un ruolo più attivo nei servizi pubblici.

I cittadini, devono poter conoscere a fondo tutte le attività svolte per loro conto. Vogliono essere in grado di contribuire alle scelte pubbliche: al loro sviluppo, attuazione e verifica. Chiedono essere attivamente coinvolti nella progettazione e nella realizzazione dei servizi pubblici; avere concrete possibilità di contribuire con le opinioni; avere sempre più potere decisionale nelle mani.

Reclamano che l'intero spettro d'informazioni prodotte dalle amministrazioni, da un progetto di legge ai dati di bilancio, siano per i cittadini facilmente accessibili comprensibili, riutilizzabili e «remixabili» con altro materiale. Questo non perché si voglia sminuire il ruolo delle amministrazioni, ma perché una collaborazione aperta potrà rendere migliori i servizi pubblici e darà maggior qualità al processo decisionale.

Ne conseguono quindi tre principi fondamentali per i servizi pubblici in Europa: Trasparenza, Partecipazione, Empowerment.

1) Trasparenza: tutti gli enti del settore pubblico devono essere «*trasparenti per default*» e fornire al pubblico informazioni chiare, regolarmente aggiornate su ogni aspetto operativo e sui processi decisionali al proprio interno. È necessario nell'imminente futuro pensare a meccanismi efficaci affinché i cittadini possano evidenziare le aree dove si desidera maggior trasparenza. Quando forniscono informazioni, le amministrazioni pubbliche lo facciano con formati aperti, standard e riutilizzabili (sebbene ovviamente, nel pieno rispetto della *privacy*);

2) Partecipazione: spetta ai governi promuovere l'accesso dei cittadini ad ogni attività pubblica, dal coinvolgimento dei servizi alla consapevolezza delle decisioni pubbliche. Tale partecipazione pubblica e visibile a tutti, consente un dialogo e una collaborazione con i cittadini e la capacità di collaborare con essi deve diventare competenza centrale di un governo;

3) «*Empowerment*»: le istituzioni pubbliche dovrebbero agire come piattaforme per la creazione di valore pubblico. In particolare, i dati del governo e delle amministrazioni pubbliche aiutano

i cittadini a risolvere autonomamente i propri problemi, fornendo strumenti, competenze e risorse. Si devono inoltre considerare i cittadini come proprietari dei propri dati personali e consentire loro di monitorare e avere controllo su come questi dati sono condivisi.

## 8. *E-governance*

Il concetto e-governance è indeterminato, sfuggente, forse perché riferito ai processi di governo delle istituzioni politiche, economiche e sociali.

Più in generale è una nuova dimensione del governo democratico che prevede la cooperazione fra istituzioni e cittadini, per il raggiungimento di obiettivi strategici, la definizione di politiche, erogazioni di servizi per tutti.

L'asse portante è lo scambio e la cooperazione fra attori e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali che ha un contenuto politico e tecnico, con un maggior coinvolgimento possibile di soggetti pubblici e privati, in un libero confronto.

Insomma l'introduzione d'innovazione tecnologica può dare un forte stimolo per cambiare forma alla PA. Lo spirito del concetto di governance, senza la e, è quello di cercare di rispondere alla sfida della globalizzazione, alla frantumazione sociale e alla precarietà delle relazioni socio-politiche ed economiche, alla crisi dei sistemi dei partiti e al calo della partecipazione politica, al ruolo sempre più invasivo e invadente dell'economia sulla vita di tutti i giorni, alle esperienze diffuse e dal basso della società civile responsabile, alla pericolosa concentrazione dei mass media.

La governance è il modello di governo politico per affrontare i temi dell'economia e della politica globalizzata.

In questo senso due aspetti della governance sono importanti, sia in senso verticale si può parlare di governance multilivello con riferimento ai rapporti tra attori istituzionali dei diversi livelli di governo, con un'attenzione particolare alla dimensione territoriale, con una forte integrazione intersettoriale; sia in senso orizzontale nei rapporti che cittadini e rappresentanze collettive intrattengono tra di loro e con le istituzioni.

Si evince così che la legittimità della governance è rappresentata da una diffusa partecipazione dei cittadini a livello individuale

e collettivo, sancito anche dal Libro Bianco sulla governance europea (2001), dove la partecipazione dei cittadini costituisce uno dei quattro elementi del modello delineato.

Quali sono i diversi livelli della governance<sup>49</sup>?

Nella governance tecnocratica, o governo degli esperti, la competenza tecnica è, oltre che l'elemento di forza, anche quello critico. L'uso di codici molto specialistici possono escludere i cittadini, ma anche limitarne la capacità di controllo/guida/indirizzo da parte degli attori politici. Un esempio è dato dalla consultazione tra amministratori ed esperti, provenienti dal mondo scientifico o dell'impresa, su uno specifico tema.

La governance concertativa è il governo delle rappresentanze più consolidate e «forti». Tra i rischi principali c'è l'esclusione d'interlocutori organizzativamente svantaggiati, marginali o emergenti, la mancanza di un consenso diffuso, la distorsione dell'agenda delle priorità, possibili sperequazioni delle risorse in gioco e derive consociative. Esempi sono tutte quelle esperienze di concertazione tra istituzioni pubbliche e rappresentanze imprenditoriali e sindacali più strutturate.

La governance della comunicazione o del consenso è un'articolazione «complementare» in espansione. Si fonda sulla capacità di governo della comunicazione pubblica sulle politiche, in un rapporto dis-intermediato tra istituzione e cittadini-individui, che riduce le funzioni di selezione e interpretazione da parte dei media, rafforzando piuttosto l'inserimento dei professionisti della comunicazione nelle strutture pubbliche. Il modello di comunicazione è ancora molto asimmetrico, agenda, temi e interlocutori sono scelti dalle istituzioni. Qui il peggiore rischio è la riduzione della partecipazione a mera «rappresentazione», con un conseguente maggior distacco dei cittadini più impegnati e motivati. Esempi di questa tendenza sono difficili da ricostruire in modo sintetico: una consultazione pubblica aperta solo a gruppi preselezionati da soggetti, senza includere quelli più direttamente impegnati sulla questione in discussione.

La governance partecipativa. Qui sono cruciali l'ascolto, il confronto e un dialogo sociale esteso, che coinvolga dunque non solo

<sup>49</sup> A.C. FRESCHI, *Dall'e-Government all'e-Governance. C'è bisogno di e-Democracy*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 3/2004.

esperti e rappresentanze, ma i cittadini «comuni», singoli individui, gruppi informali e associazioni, in conformità ad un uguale diritto di ottenere risposte, indipendentemente dalle risorse organizzative di ciascuno. La sua debolezza principale dipende dal fatto che si tratta di un'innovazione radicale che comporta la rottura di pratiche estese e radicate, criticate spesso, ma accettate come routinarie. A un livello più specifico, vi sono difficoltà (di metodo e processo) sia nel promuovere e alimentare questi percorsi di partecipazione orizzontale, evitando il blocco delle decisioni e il venir meno del processo dialogico, sia nel dar loro uno sbocco decisionale effettivo.

Infine, alleati naturali dell'e-Governance, sono le «reti sociali» formate da persone, gruppi, realtà informali, varie organizzazioni, istituzioni, che possono sviluppare differenti relazioni<sup>50</sup>.

Nel leggere le dinamiche di queste e altre comunità virtuali, si nota che le relazioni sono forti e che il carattere che emerge del cittadino digitale è un soggetto che non rivendica solo diritti, ma è pronto a dare, offrire un contributo.

La cultura Internet, quindi, è con certezza, il segno dei nostri tempi.

Efficace, ad esempio è il percorso che dal settembre 2009 compie l'Associazione Agorà Digitale<sup>51</sup>: «si occupa di fare "lobbying" per i diritti digitali in particolare sui temi dell'accesso, della trasparenza, dell'open data, della libera informazione, della tutela della privacy, delle riforme del diritto d'autore, del digital divide, dell'open web, dello sviluppo dei commons digital, della partecipazione».

La convinzione raggiunta, ossia l'idea di affidare queste domande alla «governance», non basta.

Questi diritti civili di nuova generazione si potranno affermare solo con il formarsi di un movimento che coinvolga un'ampia parte della società civile e dell'opinione pubblica.

<sup>50</sup> Alcune delle principali reti sono: reti formali, non istituzionalizzate (condivisioni di studi e buone pratiche), reti informali, non istituzionalizzate (legami deboli ma forti – es.: [www.linkedin.com](http://www.linkedin.com)); reti formali, istituzionalizzate (gruppi professionali), reti *self-service* (sviluppare progetti e aggregazione – es.: [www.ning.com](http://www.ning.com)); reti primarie (si basano su legami forti anche amicali e parentali, condividendo i propri interessi – es.: [www.youtube.com](http://www.youtube.com)).

<sup>51</sup> L. Nicotra è Segretario dell'Associazione Agorà Digitale. Cura il blog [lucanicotra.org](http://lucanicotra.org).

Quattro, in particolare, sono gli aspetti che si intende approfondire.

1) Essere transnazionali: se in Italia esiste un vero e proprio digital divide culturale che coinvolge tanto la classe dirigente quanto l'opinione pubblica, diventa fondamentale mettersi in rete con le realtà che lavorano negli altri paesi europei e nord americani, che in diverse occasioni hanno raggiunto importanti risultati in termini di mobilitazione e di obiettivi; 2) liberare i dati. Nella società dell'informazione pubblica possibile con le reti di comunicazione digitali costituisce un elemento di contropotere sempre più evidente come dimostra il caso WikiLeaks; 3) liberare l'informazione. Diverso il discorso per la libertà dell'informazione in rete, che non può restare un obiettivo slegato alla libertà dell'informazione *mainstream* (letteralmente flusso principale, comunemente riferito ai media tradizionali come radio, televisione, giornali).

Insomma il web non è un'isola; 4) dare la legge nelle mani dei cittadini. Nel senso che lo strumento fondamentale da assegnare ai cittadini deve essere soprattutto l'educazione e la fiducia nell'utilizzo della legge per far rispettare i propri diritti e imporre trasparenza, partecipazione e innovazione.

A rendere evidente i tratti d'internet sono anche i *digital thinkers* «i pensatori digitali» da Derrick de Kerckhove, teorico dell'intelligenza connettiva, l'idea per cui il pensiero non nasce da una dimensione privata, ma dalla condivisione e connessione tra l'individuo e gli altri, a Chris Anderson, direttore della rivista *Wired*, chi anticipa le tendenze del mondo Web e a Howard Anderson, guru della democrazia diretta della tecnologia digitale e teorico del *flash mob* e delle *smart mobs*, cioè le «folle lampo» di persone che per mezzo della Rete scendono in piazza per protestare e fare politica.

Il più celebre, però, è Manuel Castells, lo studioso dello «spazio dei flussi» che grazie alle telecomunicazioni, riorganizzano il pianeta globalizzato e afferma che «*il network* è il messaggio» e il web diventa la forma stessa dell'organizzazione sociale «la trama delle nostre vite».

Infine, le istituzioni impegnate a trasferire il cartaceo dal digitale devono far diventare essenziale la «banda larga» per i cittadini e le aziende che devono accedere ai servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Le città del nuovo millennio «*smart city*», hanno bisogno d'infrastrutture e servizi per consentire l'accesso al wi-fi in tutti gli spazi urbani e sociali.

Un valido esempio, in questa direzione, è quello del Comune di Venezia con il progetto Cittadinanza Digitale: «L'Amministrazione comunale di Venezia ha deciso di realizzare una propria infrastruttura di rete basata su fibra ottica e wireless. La proprietà di una rete a larga banda consente all'Amministrazione cittadina di fornire servizi innovativi ai cittadini residenti, a chi lavora, studia o visita Venezia» (Comune di Venezia 2009)<sup>52</sup>.

## 9. *E-democracy*

È necessaria una premessa.

«Quando se ne comincia a parlare, alla metà degli anni novanta, la scuola californiana di Kevin Kelly e dei Luois Rossetto (tra i fondatori di “*Wired*”) associava alla democrazia elettronica il potere taumaturgico di potersi liberare da una casta di mediatori della politica e di autorappresentare le domande derivanti dal popolo».

L'e-democracy, consente di parlare di democrazia elettronica e di potenziare il metodo democratico, perché la partecipazione è l'anima della democrazia, perciò sarebbe opportuno parlare di e-participation.

«La democrazia elettronica non è dunque la scelta fra due opzioni date e definite dall'alto, non è l'e-voting, non è l'utilizzo delle macchinette Diebold in sostituzione di carta e matita nelle consultazioni elettorali; e non è neppure la gentile concessione di spazi di discussione ai cittadini da parte dei loro rappresentanti istituzionali. Potrebbe essere, invece, la costruzione di una sfera pubblica che implementi procedure realmente democratiche di espressione, consultazione e deliberazioni ai fini della rappresentanza d'istanze e bisogni verso le istituzioni e della loro verifica attuativa»<sup>53</sup>.

Come si vede, il concetto di e-democracy o quello di e-participation è piuttosto ampio che tocca, principalmente, due livelli: i processi democratici supportati dalle tecnologie dell'informazione

<sup>52</sup> <http://www.cittadinanzadigitale.it/>.

<sup>53</sup> Ancora, A. DI CORINTO e A. GILIOLI, *I nemici della rete*, cit., pp. 238-240.

e della comunicazione, e la partecipazione diretta dei processi decisionali.

Il primo livello sviluppa su alcune dimensioni fondamentali<sup>54</sup>: la dimensione dell'inclusione sociale per contrastare il digital divide ed accedere alle infrastrutture e servizi; la dimensione dell'accesso all'informazione, con particolare riferimento a quella prodotta dai soggetti pubblici; la dimensione dell'accesso alla sfera pubblica per il dialogo fra cittadini e istituzioni e il confronto fra attori sociali, politici, istituzionali; la dimensione elettorale, quindi l'elettorato passivo ed attivo, i processi elettorali di selezione della classe politica e di formazione dei governi e/o delle assemblee rappresentative, ma anche innovazioni delle modalità di voto (voto graduato/ordinario per liste e candidati, voto segmentato per ambito di policy, contratti di quartiere, ...), la dimensione dell'iniziativa diretta da parte dei cittadini (es., referendum, proposte d'iniziativa popolare, ...); la dimensione del coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme associate in specifici processi decisionali (es., tavoli locali di concertazione delle politiche di sviluppo locale, Agenda 21, patti territoriali, urbanistica partecipata, bilancio partecipativo, piano dei temi, piano del traffico, piano dei rifiuti, piano sanitario, ...).

Il secondo livello è riferito a una più vasta partecipazione elettorale (es., sviluppo del voto elettronico) e al rafforzamento della partecipazione dei cittadini e delle associazioni per incidere nella vita pubblica ma anche per operare un controllo sulla stessa azione pubblica.

Il problema della diretta e forte partecipazione dei cittadini a livello individuale e collettivo, di gruppi informali, di associazioni, insieme con quello di attivare il dialogo fra cittadini e istituzioni contribuisce altresì a qualificare le politiche per il bene comune e a rigenerare la democrazia.

L'applicazione della NTIC alla democrazia, registrano difficoltà, così come le esperienze efficaci sono piuttosto limitate, dovute probabilmente alla scarsa motivazione delle istituzioni o perché non riconoscono il senso, o perché lo rifiutano, limitandosi alla logica della classica partecipazione dei cittadini in rapporto con la rappresentanza istituzionale.

<sup>54</sup> Ancora, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, cit., p. 15.

Alcuni passi in avanti, tuttavia, sono stati fatti dall'Unione europea per favorire il dialogo con i cittadini: la base dati CONECCS – Consultazione Commissione europea e società civile<sup>55</sup>; l'E-vote<sup>56</sup>, il portale inaugurato dalla Presidenza greca, per la promozione di sondaggi on line su tematiche d'interesse europeo; Futurum<sup>57</sup>, il sito che promuove il dibattito sull'avvenire dell'Europa; Your voice, il portale europeo, come abbiamo avuto modo di dire, per la consultazione dei cittadini in materia di normativa europea<sup>58</sup>.

A livello nazionale e locale: dalle formule più tradizionali come le audizioni pubbliche, i referendum, le petizioni, le istituzioni per la partecipazione civica a livello sub-municipale; alle nuove ed emergenti formule<sup>59</sup>: «giurì di cittadini, costituiti da cittadini selezionati secondo criteri variabili (competenza, sorteggio, rappresentatività, statistica, ...) che, per un periodo predeterminato, discutono un problema, producendo un rapporto finale, con valore consultivo; “panel di cittadini”, numericamente consistenti e rappresentativi, verso i quali sono diretti periodicamente sondaggi di opinione, per un periodo prolungato; consultazioni scritte, attraverso le quali si sollecitano a esprimere il loro punto di vista su progetti d'iniziativa pubblica; “forum cittadini/amministratori”, per favorire il dialogo: “focus group”, con i cittadini potenzialmente interessati o destinatari diretti di una determinata azione pubblica; sondaggi di opinione su iniziative pubbliche; sondaggi deliberativi, che prevedono, prima della scelta sulla base delle opzioni emerse, discussioni all'interno del gruppo dei soggetti selezionati per rispondere al sondaggio, con vari criteri, e discussioni con esperti del settore; petizioni su iniziative dei cittadini; segnalazioni d'interesse verso un determinato settore d'intervento, da parte dei cittadini verso le istituzioni o viceversa; altre formule che integrano diversi strumenti come il metodo DELPHI (giunge ad un giudizio finale nella forma di uno scenario, una previsione anche in termini di probabilità di accadimento. È una tecnica molto costosa

<sup>55</sup> [europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm).

<sup>56</sup> <http://evote.eu2003.gr>.

<sup>57</sup> [europa.eu.int/futurum](http://europa.eu.int/futurum).

<sup>58</sup> [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm).

<sup>59</sup> Ancora, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, cit., p. 20.

ed elaborata che prevede il coinvolgimento di esperti), l'Agenda 21, il bilancio partecipativo.

Emerge in questi modelli il metodo del processo "deliberativo", di elaborazione comune di problemi» e l'intreccio di diversi strumenti on line, affinché i cittadini possono influire direttamente sulle decisioni politiche.

Infine è da rilevare che il web sociale è a supporto della democrazia partecipata, perché appare che i cittadini possano contare di più e i servizi promossi dal basso sono valide opportunità per la democrazia diretta, propongono contenuti concepiti dagli utenti, ad esempio: *fixmystreet*<sup>60</sup>, che offre uno spazio ai cittadini digitali per segnalare disagi e inadempienze; *mybikelane*<sup>61</sup>, rende un servizio alle municipalità e sensibilizzando i temi della vivibilità e del traffico; *spotcrime*<sup>62</sup>, che permette ai cittadini di segnalare furti, atti di vandalismo, violenze alle persone, ...; *my society*<sup>63</sup>, un sito che propone servizi sulla democrazia partecipata.

Anche per l'e-participation l'apparato istituzionale fa fatica a decollare, soprattutto dove minore è la partecipazione e il controllo, aumenta la cattiva amministrazione.

Del resto, la partecipazione ai bilanci e alla trasparenza delle attività di governo è partita da Porto Alegre<sup>64</sup>, in Brasile nel 1989, metodo che si è diffuso anche nel nostro Paese, afferma: «...La partecipazione si realizza innanzitutto su base territoriale: la città è divisa in circoscrizioni o quartieri. Nel corso di riunioni pubbliche la popolazione di ciascuna circoscrizione è invitata a precisare i suoi bisogni e a stabilire delle priorità in vari campi o settori (ambiente, educazione, salute...). A questo si aggiunge una partecipazione complementare organizzativa su base tematica attraverso il coinvolgimento di categorie professionali o lavorative (sindacati, imprenditori, studenti...). Ciò permette di avere una visione più completa della città, attraverso il coinvolgimento dei c.d. settori produttivi della città. La municipalità o comune è presente a tutte le riunioni circoscrizionali e a quelle tematiche attraverso

<sup>60</sup> [www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com).

<sup>61</sup> [www.mybikelane.com](http://www.mybikelane.com).

<sup>62</sup> [www.spotcrime.com](http://www.spotcrime.com).

<sup>63</sup> [www.mysociety.org](http://www.mysociety.org).

<sup>64</sup> [www2.portoalegre.rs.gov.br/op/](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/).

un proprio rappresentante, che ha il compito di fornire le informazioni tecniche, legali, finanziarie e per fare delle proposte, attento, però, a non influenzare le decisioni dei partecipanti alle riunioni.

Alla fine ogni gruppo territoriale o tematico presenta le sue priorità all'Ufficio di pianificazione, che stila un progetto di bilancio, che tenga conto delle priorità indicate dai gruppi territoriali o tematici. Il Bilancio viene alla fine approvato dal Consiglio comunale... Di solito le amministrazioni comunali, visti anche i vincoli di bilancio cui sono tenuti per legge, riconoscono alle proposte avanzate dai gruppi di cittadini la possibilità di incidere su una certa percentuale del Bilancio comunale. Nel caso di Porto Alegre si è partiti dal 10% del bilancio comunale, fino ad arrivare, lentamente, al 25%...»<sup>65</sup>.

Queste esperienze sono monitorate dal *Participatory Budgeting Project*<sup>66</sup> e dal Worldwatch Institute<sup>67</sup>.

È altrettanto importante però che quando non c'è il sostegno delle istituzioni, le realtà dal basso si muovano autonomamente per realizzare percorsi di democrazia diretta e di cittadinanza digitale: esempio indicativo è la rete «40xVenezia»<sup>68</sup>.

Insomma, fra mille contraddizioni si può affermare che anche il nostro Paese si avvicina a internet.

«Nel giugno del 2010 (dati Eirisko) si è raggiunto il massimo storico (23 milioni) di italiani che si sono collegati al web, con una crescita rispetto a un anno prima del 18%. A confronto con cinque anni prima, l'incremento è stato del 71%. Una tendenza favorita, inevitabilmente, dal ricambio generazionale: il 74% dei cybernauti italiani ha meno di quarantacinque anni; e gli studenti, pur essendo meno del 10% della popolazione complessiva, costituiscono un quinto dei frequentatori del web. L'evoluzione è causata anche da altri fattori, come l'abbassamento dei costi dell'hardware, l'osmosi culturale con il resto dell'Europa di chi viaggia per lavoro o degli universitari che tornano in patria dopo gli Erasmus e la pur faticosissima strada verso la diffusione della banda

<sup>65</sup> Wikipedia – sito di scrittura collettiva – L'enciclopedia libera.

<sup>66</sup> [www.participatorybudgeting.org](http://www.participatorybudgeting.org).

<sup>67</sup> [www.worldwatch.com](http://www.worldwatch.com).

<sup>68</sup> [www.40xvenezia.it](http://www.40xvenezia.it).

larga, con la lenta crescita dell'Adsl e della fibra ottica, a dispetto dell'indifferenza del governo»

L'E-Government, l'E-Governance, l'E-Democracy, insomma, possono essere migliorate se c'è, in primo luogo, una partecipazione consapevole, duratura e coerente dal basso. I grandi cambiamenti, l'ha dimostrato la storia, sono sempre venuti da piccole minoranze, che man mano si sono diffuse.

Non si deve avere paura dei cambiamenti, ognuno deve fare la propria parte.

Il nostro compito è seminare.

#### 10. *Come costruire un progetto di e-democracy e quali sono gli strumenti delle ICT per la partecipazione*

È importante soffermarsi sinteticamente su come si costruisce un progetto di e-democracy partendo: a) dai fattori della situazione territoriale attraverso l'ICT per capire il livello di diffusione dei nuovi media e l'uso che ne fa la popolazione – le connessioni e la dotazione infrastrutturale, le postazioni presso le agenzie educative, la rete dei servizi informativi, le strutture del decentramento – e descrivere tutte le azioni sul versante della promozione della cittadinanza a livello locale; gli enti e gli attori sociali coinvolti in tale progetto; b) studiare in che modo e come sono prese le decisioni in un territorio e individuare soluzioni alternative; qual è l'orientamento degli amministratori e quali strategie e metodologie mettere in campo per sperimentare l'e-democracy; c) promuovere la partecipazione di tutti i cittadini singolarmente e collettivamente; d) insieme istituzioni e cittadini: tempi, modi, contenuti, definizione delle soluzioni praticabili, la scelta e l'attuazione della soluzione attraverso l'implementazione, gestione, monitoraggio e valutazione per il cammino partecipativo; e) integrare *on line* e *off line* per sviluppare la partecipazione; f) sviluppare un clima di fiducia e di reciprocità tra istituzioni e cittadini su patti concreti che riguardano la vita delle popolazioni.

Infine le tecnologie della partecipazione<sup>69</sup> (sia *top down* da PAL

<sup>69</sup> FORMEZ, *Rapporto di Ricerca E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Roma 2004; Ministro per l'in-

– pubblica amministrazione locale – a cittadini, sia *bottom-up* da cittadini a PAL) possono sostenere la diffusione d'informazioni e la costruzione di una comunità virtuale, che facilitano l'incontro e la formazione di opinioni.

Le tecnologie della partecipazione si articolano in tecnologie per l'informazione, tecnologie per il dialogo e tecnologie per la consultazione.

Le tecnologie per l'informazione: *Newsletter generiche* è il sistema più semplice e praticato di distribuzione d'informazioni della PA; è uno strumento del genere «uno-a-molti», con caselle di posta sono divulgati atti delle assemblee, eventi, bandi, ...; newsletter tematiche riguardano specifici argomenti per i quali i destinatari provano interesse e ne richiedono l'invio. Costituiscono un ottimo sistema di feedback per la PA che così si può conoscere quali siano i temi più sentiti della cittadinanza e agire di conseguenza; *sms/mms Pushing*: anche questo è un sistema «uno-a-molti» usato dalla PA per diffondere informazioni in modo automatico, per mezzo di brevi messaggi di testo o di messaggi multimediali, a chi abbia sottoscritto l'esatta richiesta di adesione; *sms/mms/Pulling*: con questa modalità i destinatari inviano una specifica richiesta, facendo uso di predeterminate parole chiave legate ai vari argomenti, ogni qualvolta desiderano ricevere informazioni su di essi.

Le tecnologie per il dialogo: *domande in mailbox private con risposte pubbliche*: è data la possibilità ai cittadini di interagire con le amministrazioni con la modalità «uno-a-uno», ponendo domande direttamente ai politici o ai dirigenti che si rendono preventivamente disponibili per questo servizio. Le risposte sono fornite in mailbox privata del richiedente. In altri casi, domande e risposte possono essere rese disponibili sul sito istituzionale, mantenendo l'ammontare del richiedente, oppure essere pubblicate solo quelle ritenute maggiormente indicative (FAQ); *mailing list*: è uno strumento di comunicazione «molti-a-molti» che utilizza la mailbox privata di chi invia e di chi riceve il messaggio. Stimola il dialogo tra i partecipanti, condivide le informazioni e la costruzione d'interessi poiché chiunque degli iscritti può mandare messaggi all'indirizzo generico della ML, creata in base all'argomento acco-

munante, senza conoscere i singoli indirizzi degli altri, i quali saranno indotti a rispondere proprio perché interessati. Nell'ambito della PAL le mailing list sono state utilizzate soprattutto per fornire informazioni a soggetti interessati a vari argomenti, cioè come strumento di trasparenza; forum pubblici e *newsgroup*: esistono forum tra cittadini, ove la PA svolge unicamente un ruolo di 'osservatore' e di 'ascolto' delle discussioni emerse, oppure forum tra cittadini e PA.; ove questa interagisce nel dibattito con i partecipanti. I forum on line possono essere disciplinati a priori, non moderati o controllati a posteriore. Nei forum proposti dalle PA si sceglie in genere la modalità con moderazione a priori, ove il moderatore svolge un controllo di contenuto e di forma sui messaggi prima di renderli pubblici.

Il suo ruolo è importante, inoltre, per non rendere dispersiva la discussione e anzi per canalizzarla entro i confini della PA; il *newsgroup* è un «contenitore» di messaggi di discussione che può essere «scaricato» sul computer personale e letto off-line grazie ad un programma apposito; *weblog* (notizie commentate): un weblog, detto anche «*blog*», è letteralmente un sito web che tiene e propone traccia (*log*) di quel che accade. È un sistema per cui il blogger di un sito pubblica notizie di rilevante interesse e il pubblico ospite è invitato a commentarle. Nei molti siti istituzionali il blog si è diffuso ma è importante che sia chiarito come saranno valutati i commenti emersi e con quali fini; le *chat a tema con amministratori locali*: è un mezzo di dialogo in tempo reale, ove due (modalità «uno-a-uno») o più («multi-a-molti») persone interagiscono su specifici temi, replicando virtualmente l'incontro e il confronto faccia a faccia.

Questa sua caratteristica è peraltro un limite poiché impone la presenza contemporanea degli utilizzatori e la capacità di fornire risposte in tempi brevi, ad esempio, senza consentire la ricerca di materiali a supporto per l'approfondimento della discussione. È possibile salvare o no i messaggi. Interessante è l'utilizzo della chat da parte degli operatori dell'URP (ufficio reazioni con il pubblico) e dei *call-center* delle Pubbliche Amministrazioni Locali, con lo scopo di fornire informazioni e assistenza ai cittadini.

Le tecnologie per la consultazione: bisogna distinguere tra le tipologie di voto (voto per l'elezione di una persona, le elezioni di rappresentanti di cittadini ai vari livelli; voto per esprimere un'opinione, i referendum) e le tecnologie a supporto del voto (voto

elettronico o *e-vote*); voto on line, le tecnologie di rete che consentano la rilevazione d'informazioni e opinioni via internet, qualunque sia la tecnologia adottata – dai *cookies*, piccoli files «scritti» dal *browser*, in esecuzione di un comando proveniente dal server, sul computer da cui è espresso il voto, quando questo si collega alla pagina della votazione; il controllo del login, che consiste nel consentire l'accesso al voto on line solo a chi è registrato sul server o sul sito che gestisce il voto; al voto sicuro con Smart Card, Carta d'Identità Elettronica, Carta Nazionale dei Servizi, e dispositivi elettronici – quali i lettori d'impronte digitali – che permettono l'autenticazione univoca di un individuo, apre la possibilità di utilizzare questi strumenti per l'identificazione dei votanti e garantire l'unicità del voto.

Infine, anche in Terra di Lavoro, come in tutta la Campania, è auspicabile un progetto sullo sviluppo delle ICT sulle seguenti priorità: 1) e-Democracy, promozione e sviluppo di *'connected communities'* in rete, nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta Europea dei Diritti del Cittadini nella Società della Conoscenza (diritto all'accesso, all'educazione, all'informazione e alla partecipazione); 2) *Open source*<sup>70</sup> e formati aperti: sviluppo di nuove forme d'interazione orizzontale, multilaterale e policentrica; sperimentazione e implementazione dell'*open source* a tutti i livelli (servizi applicativi ...) tale da coinvolgere le comunità locali di svi-

<sup>70</sup> Open source: «si identifica, tradizionalmente, un software avente caratteristiche idonee ad essere condiviso in forma di codice sorgente, ossia in “codice aperto” (da cui prende il nome). La caratteristica del codice con il quale il software è pubblicato non è tuttavia unicamente tecnica: sotto il profilo giuridico... essa identifica la concessione all'utente della facoltà di modificare, elaborare, tradurre, copiare e distribuire (con l'osservanza delle condizioni stabilite dal titolare dei diritti) il programma per elaborare. Allo stato attuale il modello di licenza *open source* (anche se, più propriamente, occorrerebbe parlare di “modelli” di licenza in quanto in questo ambito si sono sviluppate più forme di autorizzazione) trova applicazione oltre i confini del software. La licenza “GNU Free Documentation” (GNU FDL), ad esempio, costituisce il ponte tra *free software* e *free content*. La caratteristica principale della GNU FDL consiste nell'autorizzare il fruitore di contenuti informativi a copiarli liberamente e ridistribuirli, con o senza modificazioni, sia per scopi privati, sia commerciali. Lo stesso modello di paternità e titolarità dell'opera, obbligando i fruitori alla corretta e completa citazione delle fonti (*credits*)». B. CUNEGATTI, *Il diritto d'autore on line*, in *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, a cura di G. Cassano e I.P. Cimino, CEDAM, Padova 2009, p. 338.

luppatori per progettare i software per le reti civiche, i portali istituzionali e le comunità; formati aperti e creative commons<sup>71</sup>; public domain e net neutralità; 3) *Wireless*, banda larga<sup>72</sup>, comunicazione: promuovere le condizioni per una comunicazione e connessione a banda larga fissa e mobile, in continuità (accesso sempre e ovunque), 4) Nuove tecnologie Internet (*Internet2*, *Web 2.0*): promuovere sperimentazioni sulla nuova generazione di tecnologie e servizi della comunicazione; supportare la realizzazione e l'adozione di applicazioni avanzate; sfruttare il potenziale dell'approccio del web 2.0 (social media<sup>73</sup>, web comunitario) per contenuti e applicazioni (orizzontale-reticolare-partecipativo vs gerarchico-broadcasting-uno a molti); 5) Nuovi media e Tv digitale: sfruttare le possibilità offerte dalla convergenza tecnologica nell'ottica di un approccio multicanale alla comunicazione con i cittadini, le imprese, il terzo settore, il volontariato, l'associazionismo, ...; 6) Applicazioni GIS: sviluppare sistemi GIS avanzati – e che consentano scambi di dati/standard – in grado di promuovere e sostenere lo sviluppo delle comunità dal punto di vista dei servizi, del turismo, dell'urbanistica, dei beni culturali.

Si potrebbe pensare, quindi, alla costruzione di un gruppo di lavoro con le istituzioni, la società civile responsabile, le strutture di gestione dei servizi telematici per promuovere questi progetti,

<sup>71</sup> *Creative commons*: «prende il nome dall'omonima organizzazione no-profit fondata nel 2001 da Lawrence Lessig. La finalità perseguita dall'organizzazione attraverso la redazione di appositi modelli contrattuali di licenza è agevolare la condivisione in rete delle opere dell'ingegno... anche le licenze formulate secondo il metodo *Creative commons* poggiano, dal punto di vista giuridico, sul riconoscimento della protezione della proprietà intellettuale d'autore, caratterizzandosi per un esercizio delle relative privative finalizzato appunto a rendere facilmente condivisibile l'opera dell'ingegno, tanto che in base al *Public Domain Certification* l'utente può dichiarare la sua opera in "pubblico dominio", oppure limitarsi ad autorizzare l'utente-utilizzatore a copiare, distribuire, visualizzare e fruire dell'opera, così come delle opere dalla stessa derivate per modificazioni, alle specifiche condizioni indicate dal titolare stesso». *Ivi*, p. 339.

<sup>72</sup> Nella legislazione italiana ed europea manca una definizione ufficiale di banda larga. Tuttavia la commissione Europea usa il termine Banda larga in un'altra accezione: come sinonimo di connessione più veloce di quella banda larga sarebbe quella assicurata dalla connessione a fibre ottiche.

<sup>73</sup> Strumenti software che consentono agli utenti della rete di generare e condividere contenuti, nonché di arricchire gli stessi di conversazioni, commenti e etichette sociali.

le azioni e le metodologie telematiche. Insieme territorio e istituzioni.

### 11. *Manifesto per la cittadinanza digitale*

È molto utile alla nostra ricerca, far riferimento al «Manifesto per la Cittadinanza Digitale»<sup>74</sup>, documento fondamentale per la cittadinanza digitale.

La civiltà contemporanea fonda sempre più i rapporti interpersonali e l'assetto socio-produttivo sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La «Società dell'informazione e della conoscenza» connota la società odierna, caratterizzata da un'economia basata largamente sulla produzione di beni e servizi: in questi si utilizzano informazioni sul valore economico della conoscenza come risorsa strategica.

Lo sviluppo e l'utilizzo della rete per lo scambio di documenti digitali e per eseguire transazioni, costituisce il modo per migliorare la qualità della vita dei cittadini e la competitività del sistema economico, anche grazie alla creazione di nuovo valore. Tale potenzialità necessita peraltro della condivisione di regole (leggi, standard sintattici e semantici, norme tecniche, ...) sulle quali costruire modelli organizzativi, produttivi e di servizio nei diversi settori (pubbliche amministrazioni, imprese, banche, consumatori) e nei rapporti tra gli operatori.

Con lo sviluppo dell'e-Government si sta determinando una situazione in cui il livello dei servizi pubblici (in termini di qualità, fruibilità, accessibilità, tempestività) dipende dalla condizione «tecnologica» di chi ne usufruisce: la disparità di trattamento dei cittadini è direttamente proporzionale alla loro capacità di accedere alla rete.

La pervasività dell'innovazione e, di contro, il tema dei digital divide, diventano una questione di diritti civili, perché il non accedere alla rete, il non partecipare ai risultati dell'innovazione, comporta la riduzione immediata dei diritti di partecipazione e cittadinanza.

<sup>74</sup> Sul punto, v. AA.VV., *Manifesto per la Cittadinanza Digitale* (2009, 1 1), tratto dal Laboratorio dell'Innovazione: <http://laboratorioinnovazione.wikispaces.com/Manifesto+...+il+cantiere+di+lavoro>.

Dall'altro canto, l'innovazione tecnologica è una formidabile opportunità per accrescere il tasso di democrazia complessivo (e-Democracy) attraverso l'inclusione dei cittadini e la loro partecipazione alla vita pubblica. Contribuisce a migliorare la possibilità di accedere ai servizi, ad esempio riducendo o eliminando ostacoli e barriere legate alla distanza geografica dal luogo di erogazione. Tutto questo è tuttavia possibile se e solo la politica si fa carico di promuovere la partecipazione diretta all'attività pubblica, attraverso l'uso delle tecnologie nell'ottica del 2.0.

Realizzare una piena cittadinanza digitale significa promuovere un quadro di sviluppo sociale che preveda una partecipazione sempre maggiore dei cittadini, come attori di questo percorso evolutivo, e a questo scopo puntare a migliorare e innovare i processi e i prodotti/servizi pubblici.

Lo sviluppo delle aziende e dei servizi della pubblica amministrazione può avvenire, infatti, anche in modo disarmonico rispetto allo stato di salute sociale ed economica dei cittadini, all'ampiezza del digital divide tra differenti strati sociali. E questo succede se non si governa questo sviluppo, se non si fissano dei chiari obiettivi, se non si stabiliscono delle soglie di «diritto alla partecipazione» sotto le quali non si può andare, sotto le quali gli stessi requisiti democratici vacillano e il nostro essere società democratica è a rischio.

In questa prospettiva la garanzia dei diritti digitali diviene sempre più come una dei principali elementi fondanti del patto tra la società e le istituzioni.

## 12. *Il contratto di accesso a internet, il commercio elettronico e il Codice del consumo*

Il tema della cittadinanza digitale, consente di affrontare ora alcune questioni collaterali al diritto dell'internet.

Internet *access provider* è quel soggetto che compie una prestazione che ha per oggetto la disposizione di un punto Internet (server), mediante collegamento telematico eseguito per mezzo di terminale remoto (*client*).

Così definisce la delibera n.131/06/CSP dell'Autorità Garante delle Comunicazioni, all'art. 1, la prestazione si compone di un: «servizio di comunicazione elettronica, comunque realizzato, che

consente all'apparecchiatura terminale d'utente, situata in postazione fissa, di comunicare con i sistemi connessi alla rete Internet e include tutte le funzioni che sono necessarie a comunicare in Internet, limitatamente alla sezione di rete compresa tra il terminale dell'utente finale e gli apparati d'interconnessione con le reti degli altri operatori e non include i servizi di comunicazione "end-to-end" tra operatori di accesso diversi e i servizi del livello applicativo». L'art. 14 del d.lg. n. 70/2003, si riferisce alla prestazione di accesso ad Internet che consiste nell'attività di «trasmettere, su una rete di comunicazione, informazioni fornite da un destinatario del servizio, o nel fornire un accesso alla rete di comunicazione».

Un'altra recente definizione di IAP la troviamo nel decreto ministeriale del Ministro delle Comunicazioni dell'8 gennaio 2007 (d'attuazione della legge 6 febbraio 2006, n. 38), che definisce fornitore di connettività alla rete Internet: «ogni soggetto che consente all'utente l'allacciamento alla rete internet ovvero ad altre reti di comunicazione elettronica o agli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi di comunicazione elettronica» e ancora nel Decreto dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato del 7 febbraio 2006, ove si descrive l'access provider, come quel «soggetto che consente all'utente l'allacciamento alla rete internet ovvero ad altre reti telematiche o di telecomunicazioni o agli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi telematici o di telecomunicazione».

L'IAP (Internet access provider) deve provvedere ad assegnare al cliente/abbonato una *password* necessaria ad accedere on line, e il relativo nome utente (*User ID*), nonché in genere un *browser* cioè un programma informatico per navigare nel web e delle prestazioni accessorie offerte che consisteranno nel fornire consulenza tecnica, via telefono o mediante un kit d'installazione detto browser.

L'access provider potrà mettere a disposizione dell'utente sia un accesso alla rete gratuito a banda stretta e su rete telefonica tradizionale (c.d. *dial up*) sia un accesso a pagamento.

«Nella fattispecie del contratto di accesso ad Internet di tipo "gratuito" l'oggetto della prestazione assunta dal provider, in favore del cliente, è costituito dalla messa in disponibilità di accesso alla Rete, mediante concessione in utilizzazione di beni informatici (il server) atti a consentire la interconnessione alla rete Inter-

net. Resta, pertanto, esclusa dall'ambito della prestazione la trasmissione di dati (via modem) nel tratto di rete compreso tra il terminale del cliente (*client*) e gli apparati d'interconnessione alla Rete Internet (server) messi a disposizione dal provider... Nella differente ipotesi di accesso ad Internet verso un corrispettivo in denaro, al contratto di accesso s'innesta quello di fornitura di servizi telefonici (dati ed eventualmente voce) su rete fissa a trasmissione veloce (ad esempio ADSL); dandosi, così, luogo ad un contratto misto di telefonia fissa ed accesso ad Internet»<sup>75</sup>.

Come si configura il contratto di accesso ad Internet con riguardo alle due tipologie gratuito e a pagamento?

La maggioranza degli autori della dottrina sostengono che l'accordo stipulato dall'access provider col cliente assume i caratteri del contratto di appalto di servizi, *ex art.* 1655 c.c., altri ritengono che il rapporto cliente-provider s'inquadra nell'ambito dei contratti a esecuzione continuativa o periodica, previsti dall'art. 1677 c.c. Secondo l'opinione di altra dottrina, invece, si dovrebbe fare riferimento all'art. 1570 c.c.; un'opinione differente è quella che individua nel contratto di accesso ad Internet, i caratteri di altro contratto tipico: il trasporto di cose, artt. 1678 ss. c.c.; altri ancora fanno riferimento alla disciplina normativa dettata per i rapporti di locazione (art. 1571 ss. c.c.).

Con il d.lg. 6 settembre 2005, n. 206, è stato varato il «Codice del consumo» per tutelare i diritti dei consumatori nei rapporti con il professionista, in particolare nel cyberspazio.

Il quadro normativo del commercio elettronico è costituito da: la Direttiva 2003/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 («Direttiva sul commercio elettronico»), che è stata attuata nel nostro Paese con il d.lg. n. 70 del 9 aprile 2003. Il d.lg. 15 gennaio 1992, n. 50 in materia di contratti conclusi fuori dai locali commerciali e il d.lg. 22 maggio 1999, n. 185, in materia di contratti a distanza sono oggi confluite nel Codice di Consumo. Poi segue l'integrazione del Codice dell'amministrazione digitale in materia di efficacia probatoria dei documenti informatici e sottoscrizione elettronica.

In effetti il Codice di Consumo ha deluso perché non ha tenuto conto dei cambiamenti che le nuove tecnologie producono

<sup>75</sup> I.P. CIMINO, *I contratti degli Internet providers e per i data services on line*, in *Diritto dell'Internet*, cit., p. 5.

nei rapporti tra professionisti e consumatori, tanto è vero che la definizione di consumatore (o utente) utilizza la nozione tradizionale della disciplina nazionale ed europea: «la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta». Infatti, nella Carta Europea per la protezione di consumatori approvata dall'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa con la risoluzione 543/1973, il consumatore era già definito come «ogni persona... alla quale siano venduti beni o forniti servizi per uso privato».

C'è solo qualche timido segnale nel Codice di consumo che inverte l'impostazione, quando, ad esempio, al Titolo III dedicato alla Pubblicità e altre comunicazioni commerciali si afferma alla lett. a) ai fini del presente titolo s'intende per consumatore o utente anche la persona fisica o giuridica cui sono dirette le comunicazioni commerciali o che ne subisce le conseguenze.

Per questo i consumatori, persona fisica o persona giuridica, che intendono perseguire scopi imprenditoriali o professionali, restano fuori; tal esclusione non ha fondamento poiché le clausole vessatorie riguardano in egual misura anche il mercato dei beni destinati alla produzione.

Il legislatore sembra non aver colto le dinamiche profondamente innovative di scambio di beni e servizi che si realizzano nel *cyberspazio*: «la debolezza del *cyberconsumatore* nei rapporti di consumo del commercio elettronico risiede, piuttosto, nel “disagio tecnologico”; nell'imprenditorialità delle dinamiche di funzionamento dell'applicativo *software* attraverso il quale il fornitore commercializza i propri beni o servizi; nell'estrema difficoltà con cui esso può preconstituirsì una prova utilizzabile per far valere giudizialmente un proprio diritto; infine, nella sproporzione tra il valore della transazione commerciale perfezionata on line in pochi istanti, e gli oneri economici ed il tempo occorrenti per la risoluzione della controversia eventualmente insorta con il fornitore»<sup>76</sup>.

Nell'ambito di detto *corpus normativo*, il legislatore europeo e quello nazionale di attuazione, ha cercato di porvi rimedio: i soggetti della disciplina del commercio elettronico non sono più il professionista e il consumatore, bensì il destinatario ed il fornitore

<sup>76</sup> G. SCORZA, *Il contratto del commercio elettronico*, in *Diritto dell'Internet*, cit., p. 145.

dei servizi della società dell'informazione, protagonisti di tale disciplina sono sia le persone fisiche sia giuridiche.

Infatti, la Direttiva 31/2000 UE sul commercio elettronico, chiarisce: «la Commissione studierà se ed in che misura le norme vigenti a tutela dei consumatori non forniscono adeguata tutela rispetto alla società dell'informazione e identificherà, se necessario, possibili lacune normative e gli aspetti per i quali potrebbero essere necessarie misure aggiuntive».

### 13. *Le responsabilità nelle comunicazioni via internet*

Oggi vengono individuate tre tipologie di *providers*, rispetto al ruolo che svolgono nel processo di trasmissione e diffusione di dati: *l'access, il content e l'host provider*.

L'*access provider* è il «fornitore dell'accesso» alla rete, l'operatore che mette gli utenti nella condizione di accedere al web (il contratto di accesso a internet e di fornitura del servizio di posta elettronica è considerato dalla maggioranza della dottrina un contratto di appalto di servizi *ex art. 1677 c.c.*).

Il *content provider* è il fornitore di contenuto», il soggetto che diffonde nuove informazioni in rete, selezionando e decidendo quali dati immettere nella rete.

L'*host provider* è l'operatore della rete che «fornisce ospitalità» ai *content providers* mettendo a disposizione le informazioni che s'intendono diffondere in rete.

La responsabilità del provider non è solo riferita nel consentire all'utente l'accesso a internet, ma anche di altri servizi: possibilità di «navigare» in rete, d'usufruire del servizio di posta elettronica, accedere al sistema delle conferenze elettroniche Usenet o Network news, accedere ai programmi e documenti messi a disposizione del provider.

Il provider incorre in responsabilità contrattuale se sarà inadempiente a uno degli obblighi menzionati (artt. 1667-1668 c.c., difformità e vizi dell'opera e di contenuto della garanzia per difetti dell'opera e inadempimento contrattuale e articolo 1564 c.c. per inadempimento del contratto di somministrazione).

Importante porre l'accento sull'obbligo informativo del provider; «...internet può rappresentare una minaccia concreta al sereno e corretto sviluppo psico-fisico del minore, il quale, navi-

gando liberamente sul web, potrebbe disputare incontri virtuali non sempre leciti e talvolta seriamente dannosi, sino al punto di ricevere lesione ad importanti valori tutelati anche dal codice penale, quali la persona o la libertà sessuale (TOSI). È pertanto indispensabile che il provider renda edotto l'utente capace di agire e i rischi connessi all'utilizzo d'internet da parte dei minori»<sup>77</sup>.

La finalità degli obblighi informativi riguardano oltre i minori, anche gli utenti, infatti, per i «content providers» l'articolo 133 del Codice di Deontologia e di buona condotta per i servizi telematici, prevede l'obbligo di segnalare, con avvisi e senza dare la possibilità di accedere direttamente, contenuti potenzialmente nocivi e l'obbligo d'informare gli utenti di utilizzare sistemi di protezione anti-virus per evitare di danneggiare il proprio sistema.

«L'esonero di responsabilità del provider avrà ragion d'essere solo in riferimento ai programmi «scaricati» da internet, che l'utente abbia rinvenuto su siti non direttamente riferibili al fornitore dell'accesso»<sup>78</sup>.

La responsabilità extracontrattuale del provider, invece, è tracciata dagli artt. 1-17 d.lg. 70/2003, che ha accolto la direttiva comunitaria 31 dell'8 giugno 2000, «in materia di servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico».

L'art. 17 disciplina tre fattispecie: a) semplice trasporto d'informazioni («mere conduit»); b) memorizzazione temporanea ed automatica d'informazioni («caching»); c) memorizzazione d'informazioni fornite dal destinatario del servizio («hosting»).

#### 14. *Diritto alla riservatezza e tutela della persona nelle comunicazioni via internet*

Internet è entrato con forza nella vita delle persone, «il primo riconoscimento del diritto alla riservatezza come diritto fondamentale» (Pizzorusso, Cassano) è effettuato dal diritto delle convenzioni internazionali.

Nel 1973 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha

<sup>77</sup> A. MAIETTA, *Il sistema delle responsabilità nelle comunicazioni via Internet*, in *Diritto dell'internet*, cit., p. 514.

<sup>78</sup> *Ivi*, p. 515.

predisposto una risoluzione sulla «protezione della vita privata delle persone fisiche rispetto alle banche elettroniche di dati nel settore privato», estendendo l'anno successivo anche alle banche del settore pubblico.

In seguito a Strasburgo il Consiglio d'Europa ha firmato il 28 gennaio 1981 la Convenzione sulla protezione delle persone resa esecutiva in Italia con legge il 21 febbraio 1989, n. 98.

«Il trattamento automatico dei dati per mezzo di banche dati e Internet diventa quindi un punto nevralgico della tutela dei diritti individuali, non solo di libertà e di manifestazione del pensiero, ma anche di tutela dell'identità, della protezione dei dati sensibili come salute, solvibilità, identità personale, genetica e sessuale. L'ordinamento italiano ha consolidato quanto previsto dalle legge 676/1996 con il d.lg 30 giugno 2003, n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali»<sup>79</sup>.

È necessario, a questo punto, approfondire la tutela giuridica della posta elettronica, delle *chat line*, del blog e dei *files peer to peer*.

La tutela della riservatezza della posta elettronica, conosciute come e-mail è protetta dall'art. 15 della Costituzione italiana che afferma: «la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge».

Ai sensi dell'art. 5 della legge 23 novembre 1993, n. 547, la posta elettronica è accompagnata a quella cartacea, così concorda la dottrina (Riccio, Stracuzzi, Amendolagine), l'Autorità Garante della protezione dei dati personali, la giurisprudenza di merito e quella amministrativa.

Il dibattito è aperto per quanto riguarda la posta elettronica aziendale del lavoratore dipendente perché si mescolano tutela della privacy, riservatezza e della corrispondenza, protezione delle garanzie sindacali e della fedeltà del lavoratore all'impresa.

La giurisprudenza di merito attesta che<sup>80</sup> «...La strumentazione informatica e quanto con essa creato è di proprietà aziendale in quanto mezzo di lavoro. È pertanto fatto divieto di utilizzo del

<sup>79</sup> E. FALLETTI, *Comunicazione, corrispondenza e riservatezza on line*, in *Diritto dell'internet*, cit., p. 482.

<sup>80</sup> Trib. Torino, sez. dis. Chivasso, 20 giugno 2006-15 settembre 2006, n. 143/2006, in *filo diritto.com*.

mezzo informatico e delle trasmissioni interne ed esterne con esso effettuate per fini ed interessi non strettamente coincidenti con quelli della Società e con i compiti ai singoli dipendenti affidati... Tutti i sistemi... che producono ed elaborano informazioni stesse sono patrimoni del Gruppo che si riserva il diritto di ispezionare, esaminare e monitorare in qualsiasi momento e senza avviso alcuno il proprio sistema di comunicazioni elettroniche, ivi compresi i messaggi creati, ricevuti o spediti dal sistema aziendale».

Non è semplice fare un distinguo perché le informazioni di carattere personale riguardano sia l'attività lavorativa, sia la sfera personale, la via privata dei lavoratori e dei terzi, difficoltà sottolineata anche dal Garante della Privacy per stabilire un confine tra sfera personale e comunicazioni lavorative, limitatamente alle informazioni di carattere personale.

Il 1° marzo 2007, l'Ufficio del Garante della Privacy ha emanato una serie di linee, i «datori di lavoro informino con chiarezza e dettagliatamente i lavoratori sulle modalità di utilizzo di Internet e dell'uso della posta elettronica nonché dei relativi controlli aziendali» e suggerisce «alcune prescrizioni per tutelare la riservatezza della posta elettronica del lavoratore, quali la messa a disposizione d'indirizzi di posta elettronica condivisi tra più lavoratori, in modo che sia chiaro che si tratta d'indirizzi aziendali collettivi, l'attribuzione al lavoratore di un indirizzo diverso destinato ad uso privato, consentire l'accesso alla mail del lavoratore, qualora si debba conoscere il contenuto dei messaggi in caso di assenza improvvisa del lavoratore... infine, viene previsto dal Garante l'istituzione di una serie di controlli graduati (art. 6.1). Esplicitamente il Garante vieta il controllo, la lettura e la registrazione sistematica dei messaggi di posta elettronica al di là di quanto sia necessario per svolgere il suddetto servizio, ma il provvedimento del Garante non è stato incisivo in materia, limitandosi a protocollare uno stato di fatto già abbastanza diffuso presso le aziende e non tenendo conto dell'evoluzione giurisprudenziale»<sup>81</sup>.

Inoltre, come già visto, la posta elettronica certificata (PEC) è parte del più ampio progetto d'informatizzazione degli uffici pubblici dell'E-Government; ciò che la differenzia dalla posta elettronica, è la valenza legale.

<sup>81</sup> *Ivi*, p. 486-487.

Ai sensi della legge, la trasmissione del documento informativo in via telematica, mediante la PEC, corrisponde, nei casi consentiti dalla legge, alla notificazione per mezzo della posta ordinaria (Rabazzi, Mirenda).

L'acronimo PEC individua un sistema di posta elettronica con il quale si fornisce al mittente la documentazione certificativa in formato elettronico del momento dell'invio del messaggio da parte del server di posta elettronica del mittente al server di posta elettronica del destinatario e da questo al computer del destinatario. Onde certificare formalmente l'avvenuto passaggio dal server del destinatario all'utente; il server del destinatario all'utente, invia una ricevuta di consegna al mittente (Rabazzi).

Nel d.lgs. del 7 marzo 2005 n. 82 relativo al Codice dell'amministrazione digitale, l'art. 47, comma 2, prevede che ai fini della verifica della provenienza, le comunicazioni sono valide se sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata, ovvero dotate di protocollo informatizzato, ovvero sia possibile accertare la provenienza ai sensi della normativa vigente, ovvero siano trasmesse attraverso la PEC di cui al decreto del Presidente della Repubblica 68/2005.

Per quanto riguarda l'*Internet messaging* (IM) ed i programmi di chat line, utilizzano la Rete per far interagire gli utenti registrati, servono per mettere in contatto due o più utenti della Rete e permette loro di scambiarsi messaggi, conversazioni pubbliche come forum o private, oppure interagire con una webcam.

Internet sta diventando il palcoscenico per la rappresentanza della vita privata e delle opinioni dei navigatori (Nardi, Schiano, Gumbrecht), ciò è possibile attraverso i *blogging*, che vedono radicalmente mutare il rapporto tra autore e lettori con la scomparsa delle due figure editoriali intermedie, quali editori, redattori e correttori di bozze.

Attraverso il blog ciascuno può essere il direttore, il redattore e il correttore di se stesso senza filtro alcuno (Di Biase).

Il «bloggare» (traduzione italiana del termine «blogging») consiste nell'atto di scrivere un blog, in altre parole un diario on line o un giornale telematico ordinato cronologicamente (Robben, Gulbransen).

Infine i nuovi programmi del web 2.0 che hanno creato la produzione di contenuti condivisi, che attraverso il *peer to peer* introducono in Rete *files* video o audio da loro creati, da utenti si

trasformano in giornalisti, registri, creando film, clip musicali, servizi di denuncia, ecc...

«Come si pone la legge e il diritto? Vi sono due correnti di pensiero: una rigorosa, per la quale chi di dovere, provider o responsabile, o il gestore del sito, deve predisporre degli strumenti in grado di filtrare i contenuti pubblicati... L'altra corrente di pensiero si rifà al *Communication Decency Act* statunitense, la quale, alla SECT.230 rende immuni gli Internet Service Provider anche la *Good Samaritan Clause*, la quale stabilisce l'obbligo a carico degli Internet Service Provider di rimuovere i materiali osceni e violenti dai loro server dietro segnalazione degli utenti»<sup>82</sup>.

E tuttavia non facile contemperare le diverse esigenze in campo, la tutela della riservatezza, la libertà di espressione e manifestazione del pensiero.

### 15. Le comunicazioni alla PA

L'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000 stabilisce che tutte le richieste e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica; tale articolo è stato ripreso dall'art. 65 del codice dell'amministrazione digitale per la presentazione d'istanze e dichiarazioni all'insegna delle nuove tecnologie.

All'art. 65 si prevedono tre modi d'invio telematico d'istanze e dichiarazioni: 1) quello sottoscritto mediante la firma digitale, il cui certificato è rilasciato da un certificatore accreditato; la firma elettronica pura e semplice; la firma elettronica qualificata; la firma digitale; 2) quello in cui l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi; 3) quello in cui l'autore è identificato dal sistema informatico con strumenti diversi da quelli di cui al punto precedente purché consentano di accettare l'identità del soggetto che richiede l'accesso.

In dottrina si è osservato (Cammarota) che la presentazione d'istanze e dichiarazioni pone due problematiche: la prima riguarda la certezza da parte dell'istante, che la dichiarazione o l'istanza ar-

<sup>82</sup> *Ivi*, pp. 510-511.

rivi all'indirizzo elettronico competente; la seconda è relativa alla precisa individuazione del momento dalla quale prende avvio la procedura amministrativa per l'erogazione del servizio. Entrambe le problematiche possono essere risolte con il ricorso al sistema della posta elettronica certificata, fornendo al mittente documentazione elettronica con valore legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. Così allo stesso modo il destinatario invierà al mittente la ricevuta di avvenuta o mancata consegna.

#### 16. *Crimini informatici*

I crimini informatici sono legati alla realtà della criminalità della nostra regione e del nostro Paese.

Infatti, la notizia è, proprio di questi giorni (*Il Mattino*, 7 gennaio 2011) che la camorra usa il web per lanciare messaggi, ha imparato a utilizzare Facebook e il social network per trasmettere messaggi in codice.

La polizia postale ha scoperto il profilo Facebook intitolato «Malavita napoletana» con oltre 63 mila iscritti (63.206).

È solo l'ultimo episodio, perché ciclicamente accade che su Facebook ci sia qualcuno pronto a inneggiare ai boss, alle mafie, alla camorra.

Oscurare un profilo Facebook è alquanto complesso: è necessario agire tramite una rogatoria internazionale che deve essere richiesta dalla magistratura.

Siccome il server di Facebook è a Palo Alto, in California, l'Italia, non potendo intervenire direttamente, grazie agli accordi di collaborazione, può chiedere alla società americana la chiusura della pagina. Ed è quello che probabilmente accadrà.

Tra le attività delinquenziali ci sono anche i crimini connessi ai pagamenti on line.

Il problema delle carte di credito e di debito è affrontato dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, con l'art. 12, frutto della conversione in legge del d.l. 143/91.

La Cassazione a sezioni unite spiega il senso della disposizione.

«Con il d.l. 143/91 il legislatore, com'è fatto chiaro anche dal titolo, ha inteso contrastare il grave fenomeno del riciclaggio del denaro sporco, attuando una disciplina di controllo dei movimenti di denaro e di limitazione dell'uso del contante mediante anche

l'uso delle carte di credito e dei documenti equipollenti, le cui patologie, diffuse proporzionalmente a quell'uso, ha dovuto combattere con quel mezzo particolarmente energico che è la repressione penale»<sup>83</sup>. E aggiunge: «Le condotte criminose, distintamente contemplate dall'art. 12 d.l. 3 maggio 1991 n. 143, convertito in legge 5 luglio 1991, n. 197, di possesso e successiva utilizzazione, al fine di profitto proprio o altrui, di carte di credito di provenienza illecita, integrano – attesa l'eterogeneità, sotto l'aspetto fenomenico, dei rispettivi caratteri – differenti ipotesi di reato, tra le quali è configurabile il concorso»<sup>84</sup>.

Diverse sono i comportamenti sanzionati<sup>85</sup>: a) utilizzo indebito, senza esserne titolare, di carte di credito di pagamenti, ovvero di qualsiasi altro documento analogo che abiliti al prelievo di denaro contante o all'acquisto di beni e servizi; b) falsificazione o alterazione di carte di credito o di pagamento, ovvero di qualsiasi altro documento analogo che abiliti al prelievo di denaro contante o all'acquisto di beni e servizi; c) possesso, cessione o acquisizione di carte e documenti di cui ai punti precedenti, di provenienza illecita o comunque falsificati o alterati, nonché di ordini di pagamento prodotti con essi.

È il momento ora del quadro generale.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, firmata a Budapest il 23 novembre 2001, e introdotta con legge 18 marzo 2008, n. 48, il legislatore ha introdotto nuovi precetti penali, modificato alcune fattispecie preesistenti, prevedendo casi di responsabilità amministrativa delle imprese a seguito della commissione di reati informatici.

Sono da mettere in primo piano due reati informatici: quelli previsti dalla legge n. 547 del 1993 e gli illeciti penalmente derivati dall'evoluzione dell'innovazione tecnologica.

Per primo il reato di accesso abusivo a sistema informatico e telematico: l'articolo 615 *ter* è stato introdotto nel codice penale dall'art. 4 della legge n. 547 del 1993 «Modificazioni ed integrazioni alle norme del codice penale e del codice di procedura penale in tema di criminalità informatica» che ha recepito le indica-

<sup>83</sup> Cass., Sez. un., 7 giugno 2001, n. 22902.

<sup>84</sup> Cass., 5 novembre 2002, n. 46354.

<sup>85</sup> E. BASSOLI, *Mezzi di pagamento e sicurezza delle reti*, in *Diritto dell'internet*, cit., p. 207.

zioni nella lett. e) della lista della Raccomandazione R/89/9, adottata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 settembre 1989.

«Il reato di accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico consta di due diverse ipotesi penalmente rilevanti, l'una prodromica rispetto all'altra ed entrambe di natura dolosa. La prima si riferisce al fatto di chi accede abusivamente a un sistema informatico o telematico protetto da misure di sicurezza; la seconda è relativa al caso in cui taluno, pur essendo penetrato legittimamente nel sistema, ivi si mantiene contro la volontà espressa o tacita di chi ha diritto di escluderlo»<sup>86</sup>.

L'intento del legislatore, sembra andare oltre il «domicilio informatico» ma di tutelare il bene giuridico protetto inteso proiezione spaziale della persona come «riservatezza informatica»: l'area di rispetto della persona umana, garantito dall'articolo 14 cost. e dagli artt. 614-615 c.p.

Ugualmente puniti i c.d. *insiders* coloro che per ragioni lavorative si avvicinano al sistema e utilizzano le informazioni raggiungendo le misure di sicurezza.

La Cassazione ha avuto modo di esprimersi sulla questione: «Il reato di cui all'articolo 615 *ter* c.p. ("Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico") è da considerarsi perfezionato sia nel caso in cui si acceda ai dati contenuti nel sistema informatico senza l'autorizzazione dell'avente diritto e sia anche nel caso in cui, possedendo per ragioni di servizio tale autorizzazione ovvero una duplicazione dei dati in questione, si attui un comportamento finalizzato a trasferire altrove il contenuto degli archivi del sistema informatico, ben essendo a conoscenza della contraria volontà del titolare del diritto»<sup>87</sup>.

Le altre condotte antigiuridiche lesive di diritti sono il prodotto dello sviluppo della rete e delle tecnologie informatiche, ad esempio: il *phishing* che è attività criminale che grazie a vari passaggi subdoli tende ad assumere informazioni personali o riservate importanti come il numero della carta di credito e del conto corrente, i codici d'identificazione, simulando perfettamente nella grafica e nel contenuto di essere una banca, un ufficio postale.

<sup>86</sup> M.T. GIORDANO, *Le principali fattispecie in materia di crimini informatici*, in *Diritto dell'Internet*, cit., p. 588.

<sup>87</sup> Trib. Torino, 7 febbraio 1998, A.Z. e altri, in *Giur. piemontese*, 1999, p. 140.

Queste informazioni illecitamente carpite sono memorizzate dal server gestito dal phisher per acquistare beni, trasferire somme di denaro.

Esiste poi la categoria dei «reati informatici si distinguono in reati commessi tramite strumenti informatici e reati commessi in danno di risorse informatiche o sistemi informatici (Picotti). Tra i reati della prima categoria possiamo ricomprendere il fenomeno del *file sharing* illegale di contenuti (in violazione cioè delle norme sul diritto d'autore) e il *file sharing* di contenuti illegali (materiali pedopornografici). Per *file sharing* s'intende la condivisione (*share*) di file all'interno di una rete di computer collegati tra loro: tipicamente la messa in condivisione di risorse attraverso reti a struttura *client-server* oppure *peer-to-peer* tramite software client per lo scambio di file»<sup>88</sup>.

Per questo a condivisione di file può aggiungere una condotta penalmente rilevante in due casi: *file sharing* illegale di contenuti, violazione della legge sul diritto d'autore (legge 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni) e *file sharing* di contenuti illegali, reati di divulgazione o cessione di materiale pedopornografici (art. 600 ter c.p.).

Per le violazioni del diritto d'autore, il legislatore italiano e comunitario prevede tre tipi di sanzioni: civile, amministrativo e penale.

A livello europeo con la recente approvazione della direttiva IPRED 2, acronimo Intellectual Property Rights Enforcement, prevede sia la cooperazione tra forze dell'ordine e squadre investigative e detentrici dei diritti e sia l'obbligo degli Stati di dotarsi di un diritto penale minimo in materia di copyright e contraffazione per garantire la tutela del diritto d'autore.

Infine la pedopornografia on line (legge 3 agosto 1998, n. 269).

La Decisione Quadro del Consiglio CE del 22 dicembre 2003 (2004/68/GAI) contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, sottolinea la pornografia infantile: «4. Lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia costituiscono gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto fondamentale di tutti i bambini ad una crescita, un'educazione ed uno sviluppo armonioso. 5. La pornografia infantile, una forma parti-

<sup>88</sup> S. RICCI, *File Sharing e attività illecite*, in *Diritto dell'Internet*, cit., p. 601.

colarmente grave di sfruttamento sessuale dei bambini, è in crescita e si diffonde attraverso l'uso delle nuove tecnologie e d'internet».

Definisce bambino all'art. 1: a) «bambino: una persona d'età inferiore ai diciotto anni»; e b) «pornografia infantile»: materiale pornografico che ritrae o rappresenta visivamente: i) un bambino reale implicato o coinvolto in una condotta sessualmente esplicitata, fra cui l'esibizione lasciva dei genitali o dell'area pubica; o ii) una persona reale che sembra essere un bambino implicata o coinvolta nella suddetta condotta di cui al punto i); o iii) immagini realistiche di un bambino inesistente implicato o coinvolto nella suddetta condotta.

Con tale Decisione Quadro, si è aperta la strada alla legge 6 febbraio 2006, n. 38 «Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche per mezzo di Internet» che aggrava le sanzioni e introduce la responsabilità delle persone giuridiche, estende la nozione di pornografia inserendo anche la pornografia minorile d'immagini virtuali di minori.

Inoltre si cerca di contenere la drammatica realtà dello scambio e della vendita on line di materiale pornografico minorile istituendo anche il «Centro Nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet».

### 17. *Gli strumenti di sicurezza*

Il problema principale è quello della sicurezza delle operazioni di transizione.

Uno dei protocolli più usati è *SSL (Secure Socketes Layer)*: un sistema di crittografia a chiave pubblica dove si possono trasmettere dati senza il bisogno di un software specifico e senza riconoscere l'origine di un documento su qualsiasi server. Tuttavia ha un limite di non accettare l'identità di chi compie la transazione, mancando la firma digitale.

L'altro strumento è il *SET (Secure Elecronic Transaction)* che permette di identificare con precisione il certificato di chi accetta il pagamento e garantisce l'integrità del messaggio e dei dati finanziari.

«Si avvale anch'esso di una cifratura pubblica e garantisce un

alto livello di privacy per gli utenti. Il funzionamento prevede il rilascio da parte della banca di un certificato cifrato al titolare, il quale dovrà caricarlo sul proprio computer ogni volta che intende effettuare il pagamento (Di Tommasi). In sostanza la certificazione della banca sostituisce l'onere di verifica della firma che incombe sul venditore nel caso della carta di credito tradizionale (Caccavella)<sup>89</sup>.

Anche la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di favorire una migliore definizione normativa dei pagamenti elettronici (COM 97/353).

In particolare è chiesto al legislatore: elaborare una normativa quadro sull'emissione di «denaro elettronico», in modo di assicurarne la validità e l'efficacia; emanare linee guida sia per gli emittenti, sia per i titolari di strumenti di pagamento elettronici, sulla trasparenza, responsabilità e modalità di risarcimento; migliorare i sistemi di sicurezza per evitare l'utilizzazione fraudolenta e la contraffazione degli strumenti di pagamento elettronici; chiarire l'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza, in modo di raggiungere l'obiettivo di bilanciare l'interoperabilità, l'efficienza e un'ampia competizione in questi settori del mercato.

Inoltre, tra gli illeciti associati ai pagamenti elettronici, vanno ricordati lo *sniffing* e il *pishing*. Lo *sniffing* (letteralmente fiutatori) si occupano d'intercettare le comunicazioni che transitano in un determinato punto della rete, si può leggere la posta elettronica degli altri utenti, i siti che questi hanno visitato e leggere i dati delle carte di credito.

Naturalmente quest'attività se fatta con fraudolenza risponde con il reato d'intercettazione di comunicazioni, art. 617 *quater* c.p., introdotto dalla legge sui crimini informatici n. 547/1993.

Il *pishing* è «una complessa tecnica che consiste nel fingere fraudolentemente di essere un mittente noto che richiede la ridigitazione di dati riservati all'utente, ignaro destinatario, per poi utilizzare in un secondo momento tali dati in danno dello stesso utente. Il *pishing*, quindi, si può definire come una frode on line ideata per sottrarre con l'inganno numeri di carte di credito, password, informazioni su *account* personali. Attuato generalmente tramite e-mail, è basato sull'invio da parte di un mittente malin-

<sup>89</sup> Ancora, E. BASSOLI, *Mezzi di pagamento e sicurezza delle reti*, in *Diritto dell'internet*, cit., p. 201.

tenzionato di messaggi di posta elettronica che sembrano provenire da siti web autentici o noti, i quali richiedono all'ingenuo utente l'inserimento d'informazioni personali. Ciò, com'è facilmente intuibile, determina una pluralità di condotte criminose, che si ripercuotono pesantemente sulla sicurezza dei pagamenti on line, posto che l'oggetto preferito dai phisher è costituito proprio dal denaro virtuale»<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> *Ivi*, p. 204.

## CAPITOLO III

# Praticare la legalità, educare alla giustizia

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le mafie non muoiono se non cambia la politica. – 3. Il paradigma della complessità delle mafie. – 4. Intrecciare lotta alle mafie e alla società mafiogena. – 5. Mafie finanziarie. – 6. Guerre e mafie. – 7. Le attività della criminalità economica a livello internazionale. – 8. Le cifre italiane. – 9. Estorsione, usura. – 10. I rischi della globalizzazione. – 11. Globalizzazione e criminalità. – 12. La scomparsa delle montagne. – 13. Mafie e animali. – 14. Il caporalato. – 15. La contraffazione musicale. – 16. Il mercato dei videopoker. – 17. Sanità e camorra. – 18. Immigrazione, clandestinità, nuove forme di schiavitù: miti e realtà. – 19. La storia delle persone. – 20. Alcuni interrogativi. – 21. Non solo diritti, prima di tutto vivere. – 22. Nuove guerre. – 23. Mafie e neoschiavismo. – 24. Un caso rilevante: Castel Volturno. – 25. Sfruttamento e criminalità.

### 1. *Introduzione*

Non ci può essere alcuna cittadinanza e sua evoluzione, senza affrontare la questione della legalità. Non basta parlare di legalità, bisogna praticarla, perché spesso è solo una legalità di mera facciata.

Perciò bisogna anche praticare l'educazione alla giustizia.

Per capire l'interrelazione tra legalità e giustizia, conviene soffermarsi sul perché nessun governo abbia voluto risolvere la questione meridionale, che contiene al suo interno, anche il *condizionamento strutturale* delle mafie.

Sudette organizzazioni criminali, con la loro capacità pervasiva, e i collegamenti con il variegato mondo delle professioni e dei colletti bianchi, che rappresentano le «teste di ponte» per operazioni finanziarie apparentemente lecite, non hanno mai rappre-

sentato un'evidenza e, di conseguenza, un'emergenza. Gli apparati dello Stato preposti alla tutela della sicurezza interna, nel frattempo, non hanno sempre svolto con adamantina purezza i propri compiti: ancora non vi è, difatti, chiarezza sulle stragi della storia del nostro Paese, come gli attentati ai danni di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e sulle paventate trattative tra «cosa nostra» e settori dello Stato. La reale ricostruzione di quanto accaduto in quegli anni è un postulato di una democrazia che voglia dirsi compiuta.

Le mafie, nel frattempo, si sono trasformate ed evolute; la loro presenza non è più solo nei quartieri, ma nei «centri finanziari e culturali»; esse non si manifestano più solo con delitti di sangue e classiche attività delinquenziali di natura economica; le cosche svolgono anche «attività apparentemente lecite» con mezzi e capitali illeciti, fatturando centinaia di milioni di euro, e operando con successo sui mercati internazionali. Di fronte ad un simile dato criminologico non sembrano sufficienti solo arresti eccellenti.

Come ho già avuto modo di scrivere: «La lotta alle mafie oggi deve passare attraverso una «strategia economica e culturale» contro i mafiosi della finanza.

È una lotta più difficile da combattere perché si tratta di atterzare un'egemonia culturale della legalità, una strategia economica nei processi finanziari e culturali»<sup>1</sup>.

Gli intrecci tra le mafie autoctone e le nuove mafie, il crimine dei colletti bianchi, la devastante corruzione sul nostro sistema democratico, l'economia illegale e l'impatto sul territorio, la criminalità mafiosa e la sanità, l'impresa mafiosa, il rapporto tra mafie e politica, i sistemi occulti, criminalità e istituzioni, i poteri criminali e libertà d'informazione, il riciclaggio dei capitali illeciti, la formazione all'educazione alla giustizia, alla cittadinanza responsabile e la diffusione di buone prassi sul territorio, sono questi alcuni degli ingredienti dei problemi in Terra di Lavoro, come nel resto del Paese.

«Le mafie hanno scelto di diventare “società civile diffusa”; o si riesce a governare ed elidere il fenomeno in atto o diventa tutto più difficile.

In questo quadro a Caserta a Napoli, come in Campania, il

<sup>1</sup> L. LIMOCIA, *Commissario Regionale per i beni confiscati, in la Repubblica*, 15 dicembre 2009, p. XII.

problema non è solo la camorra: “spezzare il cerchio della mafiosità” che con “l’illegalità diffusa e l’alegalità”, sono il terreno di coltura dell’evoluzione criminale (vedi il paragrafo Intrecciare lotta alle mafie e alla società mafiosa).

Se l’illegalità, la corruzione e le mafie diventano “il sistema regolatore dei rapporti sociali”, se registriamo più “spazio criminale”, occupato dalle nuove mafie, operanti in Italia e in Campania, qual è la domanda fondamentale?

L’affanno della ricerca, l’interrogativo nelle “quattro C”: continuità, coerenza, concretezza, cammino comune, è quale politica, quali politiche per combattere le mafie, l’illegalità, la corruzione?»<sup>2</sup>.

È il tempo di una politica «capace di recuperare consenso sociale», in cui lo Stato deve intervenire non solo con la forza, l’azione giudiziaria, ma con il consenso.

Occorre indicare «risorse, strumenti, progetti, cooperazione», per lanciare un «Piano di prevenzione locale, nazionale ed europeo per la Comunità libera dalle mafie, dall’illegalità, dalle violenze, dalla corruzione e dalla mafiosità. Un piano sociale che si riconosce nei metodi e nei contenuti della democrazia partecipata, dal consenso contrattato a un programma condiviso»<sup>3</sup> con i cittadini, gli immigrati e le diverse articolazioni della società civile responsabile, ma anche del popolo, dei migranti, delle istituzioni tutte, delle Chiese e delle realtà religiose, ispirato alla «quattro C».

«La mafia, a suo modo produce un’economia sociale. Non si limita all’aspetto finanziario, ma costruisce risposte a problemi sociali, assicura posti di lavoro, imposta legami e consensi con le persone, stabilisce micro e macro economie. La nuova caratteristica della mafia è la capacità di sviluppare un suo “progresso”, che è autonomo o complementare a quello dominante occidentale. La criminalità economica è il dato strutturale cui tutti i soggetti sociali e istituzionali devono saper assicurare risposte: bisogna confrontare, misurare ed elaborare una “strategia di attacco economico alle mafie; una strategia e un’antimafia dell’economia”, altrimenti il patto sociale tra i cittadini e lo Stato perde consistenza. In questa strategia deve rientrare la confisca dei beni ai mafiosi.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*

Ri/appropriarsi del territorio controllato dalle mafie e perseguire l'obiettivo principale della giustizia sociale, fare della dignità delle persone e della reciprocità un linguaggio comune, diventa l'autentico intreccio con l'economia sociale.

L'affanno della ricerca dei soggetti sociali e istituzionali, deve essere quindi quello di far compiere alla lotta alla criminalità organizzata, un salto di qualità: "sperimentare forme d'istituzionalizzazione della prevenzione sociale, economica, culturale, della lotta alle mafie".

È molto importante certo, ma non basta restituire alla collettività i beni confiscati, aprirli al territorio e promuovere lavoro pulito che assicura dignità alle persone. C'è una sfida ancora più grande da affrontare: i beni confiscati volano per verificare pratiche di economia alternativa, sociale, come opportunità per contribuire alla qualificazione dello sviluppo e al diritto soggettivo alla partecipazione come un diritto per esercitare altri diritti e come dovere di solidarietà, ancor prima del dovere di partecipazione. Altrimenti saremo in affanno.

Coniugare l'intreccio «formazione e sviluppo locale» per un'economia endogena che superi l'economia del terzo settore, talvolta residuale, utilizzata come ammortizzatore sociale, non per favorire un'imprenditoria partecipata, ma per sostenere un terzo polo dell'economia, dopo l'imprenditoria capitalistica privata e pubblica (p.e.: Civil Sector Statunitense).

Certo che i beni confiscati, le aziende, i terreni, le cooperative devono saper "stare sul mercato". Con un modo diverso di pensare e fare economia, senza smettere l'abito mentale del pensiero critico, del creare strumenti operativi per rimuovere la povertà e le cause che la determinano<sup>4</sup>, nel cercare di dare risposte e contribuire ai diritti anche a quelli che perdono la corsa dell'idolo mercato.

«In questo percorso si tratta di coinvolgere maggiormente le persone con disabilità, le persone detenute e gli ex detenuti, i ragazzi dell'area del disagio, i migranti.

Di fronte alla degenerazione della crisi della democrazia rappresentativa, i beni confiscati possono diventare l'emblema della città che partecipa, combatte il populismo, che non solo passa dalla

<sup>4</sup> L. LIMOCCIA, *Alle Scuole i beni dei clan*, in *la Repubblica*, 18 giugno 2010, p. XII.

vertenza, ormai residuale, alla progettazione partecipata, ma ad una democrazia mista con rapporti e modalità nuove nelle relazioni cittadini e istituzioni, dove i primi sono l'altro soggetto attivo, politico del governo del territorio che contribuiscono alle risposte sociali. Parlo, come ho già rilevato, di un nuovo paradigma della democrazia partecipativa non in contrapposizione alla democrazia rappresentativa, che favorisce il potere sussidiario dal basso come autonoma capacità d'iniziativa dei cittadini (art. 118 ultimo comma della Costituzione)<sup>5</sup>.

Di sicuro, sarà molto interessante proporre «alla nuova Agenzia per i beni confiscati e alla Regione Campania – e non solo –, un “Protocollo d’Intesa Scuole e utilizzo dei beni confiscati” per favorire, in particolare, la gestione, la valorizzazione dei terreni e aziende per una loro produttiva assegnazione alle Scuole, in primo luogo agli Istituti Agrari.

Si tratta altresì di verificare la possibilità di costituire centri sociali, luoghi di aggregazione giovanile, casa per i giovani e la cittadinanza responsabile, ludoteche, spazi per la danza, la musica, il teatro, lo sport.

Incoraggiare in tal modo il rapporto Scuola-Lavoro favorendo l'autogestione cooperativa da parte dei ragazzi degli ultimi anni delle Scuole Superiori quale esperienza che consente ai giovani di dedicarsi, con autonomia e spirito d'iniziativa, a qualcosa di cui loro stessi sono i principali responsabili sia a livello di progettazione sia di organizzazione, divenendo veri protagonisti del vissuto democratico e di partecipazione<sup>6</sup>.

In questo quadro si pongono interrogativi fondamentali: qual è la funzione della cultura di fronte alla camorra, alle mafie? qual è la funzione dell'Università? qual è la funzione della scrittura di fronte alle trasformazioni delle mafie? qual è la funzione dei linguaggi narrativi, teatrali, cinematografici, televisivi, giornalistici nel raccontare gli intrecci perversi tra mafie, politica, mondo affaristico e la violenza spietata del sistema?

Dobbiamo avere appreso che, come sostiene don Luigi Ciotti, non basta sapere, ma occorre «capire»; non basta vedere ma serve «agire»; non basta ascoltare necessita «sentire» il vissuto delle persone.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. XII.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. XII.

E ancora, qual è l'impegno di tutti se non riprendersi la dignità di essere cittadini liberi!

È questo un altro modo di dare dignità alla speranza e speranza alla dignità.

## 2. *Le mafie non muoiono se non cambia la politica*

La mafia non muore se non cambia la politica e se non c'è partecipazione popolare dal basso. Bisogna spezzare il cerchio del rapporto tra politica partitica, istituzioni corrotte e mafie.

Se non si parte da questo dato strutturale del nostro Paese, tutto diventa più difficile, anzi è impossibile sconfiggere le mafie.

Tutto parte da qui.

«L'eclissi della politica alla quale si assiste, fa trovare molto spazio alla criminalità. Anzi, si può affermare che il punto sia proprio questo: la crisi della politica partitica alimenta l'insediamento criminale, ne costituisce quasi un fatto fisiologico. Perciò riformare la politica e lottare contro la criminalità sono attività profondamente legate, cui nessuno può sentirsi estraneo»<sup>7</sup>.

«Il circolo vizioso tra impresa, politica ed organizzazione criminale è fondato su scambi e favori reciproci – si è parlato, anche in sentenze ormai definitive, di rapporto di “reciprocità funzionale”<sup>8</sup> – poiché il politico aiuta l'impresa legale a ottenere l'ap-

<sup>7</sup> L. LIMOCIA, *Il diritto e la giustizia come un fiume in piena nella nostra storia. Documento di denuncia, impegno e lotta nonviolenta alla luce delle Beatitudini contro le mafie e le illegalità a partire dalle Chiese*, Oltre il Chiostro, Napoli 2009, p. 35.

<sup>8</sup> La Corte di Appello di Napoli, Sezione II, sentenza del 29 aprile 2005, con riferimento alla posizione di Antonio Gava, imputato di concorso nell'associazione di tipo mafioso capeggiata da Carmine Alfieri, assolto ai sensi del secondo comma dell'art. 530 c.p.p., ha affermato che risultava «provato con certezza che il Gava era consapevole dei rapporti di reciprocità funzionale esistente tra i politici locali della sua corrente e l'organizzazione camorristica dell'Alfieri, nonché della contaminazione tra la criminalità organizzata e le istituzioni locali del territorio campano», anche se non risultava «acquisita prova certa circa specifici e concreti interventi, direttamente e consapevolmente posti in essere dal Gava a favore dell'organizzazione criminale facente capo all'Alfieri», pur dovendosi precisare che «gli elementi adottati dalla difesa a sostegno dell'assoluta estraneità dell'imputato al reato contestatogli non appaiono idonei ad escludere la valenza indiziaria degli altri elementi di prova acquisiti».

palto e questa concede il subappalto alla impresa malavitosa. Il meccanismo viene alimentato dall'infiltrazione camorristica nelle amministrazioni locali per il controllo delle cariche politico-amministrative, che rivestono potere decisionale, oltre che da contatti diretti con esponenti politici nazionali. Il dato più evidente di tale infiltrazione nelle Pubbliche Amministrazioni è costituito dall'elevato numero di provvedimenti – adottati dal Ministro dell'Interno – di scioglimento di Comuni della provincia di Napoli e di Caserta»<sup>9</sup>.

L'altro punto, collegato intimamente, è quello di scardinare l'accumulazione di potere e ricchezze, sottrarre i capitali alle mafie. È uno degli obiettivi centrali della strategia del contrasto alla criminalità organizzata.

Fare ciò significa anche passare dalla legislazione d'emergenza a una legislazione di prevenzione contro l'illegalità diffusa, contro la corruzione e il dominio mafioso.

Le risposte concrete alla questione sociale e l'intreccio correlato e interrelato tra lavoro, legalità, sviluppo, sono questi oggi, credo i contenuti della nuova frontiera del movimento antimafia.

La mafia è come «un insieme di organizzazioni criminali che agiscono all'interno di un contesto relazionale, configurandosi quale sistema di violenza e d'illegalità finalizzato all'accumulazione del capitale e all'acquisizione e gestione di posizione di potere, avvalendosi di un codice culturale e di un certo consenso sociale»<sup>10</sup>.

L'economia criminale, invece, che è un concetto più ampio, va oltre lo specifico mafioso, e vede la partecipazione di soggetti variegati. Significa mafia dentro ai «processi di finanziarizzazione dell'economia» o più precisamente, utilizzo di risorse finanziarie, provenienti dai traffici illeciti.

Ne consegue che le attività economiche, spesso anche rilevanti, sono alimentate da capitali, provenienti dai delitti più efferati (traffico di droga, usura, estorsione, sfruttamento della prostituzione, traffico di esseri umani, di organi, ...); includendo soprattutto la criminalità dei colletti bianchi, talune imprese, i paradisi fiscali dove

<sup>9</sup> F. ROBERTI, Relazione sulla *situazione della camorra e strategie di contrasto nel distretto di Napoli*, documento depositato alla Commissione parlamentare antimafia, Napoli, 24 luglio 2007, p. 6.

<sup>10</sup> U. SANTINO, *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1995, p. 129.

i capitali possono essere collocati con il doppio vantaggio dell'esenzione d'imposta e del più rigoroso segreto; le organizzazioni specializzate che tendono a ripulire capitali provenienti dall'evasione fiscale, dal traffico di droga, armi, ...

Vi è però, ancora una preoccupante differenza tra criminalità economica ed economia criminale.

La criminalità economica, è rappresentata da un insieme di reati provenienti da quegli imprenditori che violano le leggi riferite alla libera concorrenza e alla trasparenza del mercato, si pensi, ad esempio, al falso in bilancio, all'appropriazione indebita, all'evasione fiscale, al fallimento.

Invece, l'economia criminale è appunto quella che si sostituisce alle istituzioni pubbliche e private per realizzare una propria «economia di sistema», anche criminale: gestisce il proprio potere nei territori, ad esempio, controllando il mercato della droga in Afghanistan, o quello degli appalti o della corruzione nel nostro Paese. In questo secondo caso s'inseriscono le mafie locali e internazionali e la criminalità dei colletti bianchi<sup>11</sup>.

Il «crimine del colletto bianco» è una forma di crimine organizzato, che collude con le mafie e con diversi attori, attraverso la corruzione, l'appalto pilotato, lo spionaggio industriale, la transazione, i truffatori sofisticati, i capitani d'industria, gli evasori fiscali e finanziari, i pubblici amministrativi, i legislatori, pezzi della politica.

In questo contesto, anche le cosiddette aziende criminali, perdono di centralità, essendo superate da altri tipi d'azienda: queste operano in un'area grigia dove lecito, semilecito e illecito si confon-

<sup>11</sup> V. RUGGIERO, *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino 1996, p. 17. La formula i «crimini del colletto bianco sono reati commessi da persone rispettabili e di alto grado sociale nel corso della propria occupazione» è certamente vera ma ampia: alcuni studiosi parlano di *crimine di elite* (Simon e Eitzen); *crimine ufficiale* (Ermann e Ludman); *crimine imprenditoriale* (Douglas e Johnson). Altre definizioni identificano comportamenti più specifici: *crimine economico* (Clinard e Yeager); *crimine politico* (Roe-buck e Weeber); *crimine governativo* (Conklin) *crimine dei potenti* (Pearce). Alcuni autori usano la parola *devianza* e non quella di criminalità; lo studioso Green parla di *crimine occupazionale*, che viene compiuto grazie alle opportunità create nel corso di una occupazione legale e ne identifica tre: crimini dai quali traggono beneficio soggetti economici o datori di lavoro (crimine occupazionale), crimini commessi dallo Stato (crimine occupazionale di Stato); crimini commessi dai singoli individui (crimine occupazionale individuale).

dono e si stimolano a vicenda; dove gli interessi e le strategie si congiungono nell'economia cattiva<sup>12</sup>.

Proprio sulla corruzione, l'Italia è l'ultima in classifica in Transparency International che la colloca al 67esimo posto al mondo.

La Corte dei Conti del nostro Paese denuncia che da noi la corruzione è sistema e la convenzione Onu di Merida del 2003 rammenta che lo scambio di favori e mazzette è l'anticamera dell'infiltrazione mafiosa che passa così dai mercati illegali alla gestione di quelli legali.

Tutto ciò mentre il ddl anticorruzione giace ancora al nostro Senato e manca un Piano nazionale anticorruzione da presentare al Consiglio d'Europa.

Nello stesso tempo esiste un rapporto molto forte, simbiotico, tra «criminalità economica» e quella del «colletto bianco», entrambi sono dentro ad un'intima dualità fra criminalità e affari; lo studioso Quinney afferma che le motivazioni che ispirano il crimine organizzato sono le stesse che hanno alta considerazione nel nostro mitico sistema della libera impresa, vale a dire il successo economico e il rispetto per gli affari.

Allora si può concludere che il crimine del colletto bianco e il crimine economico sono tristi varianti del crimine organizzato, non il contrario.

Allora tutti, istituzioni, forze sociali, società civile responsabile, devono compiere un avanzamento nell'analisi, nelle proposte e nelle alleanze. Occorre un valido progetto contro il crimine organizzato che parte dal territorio per raggiungere una dimensione internazionale.

Attenzione, questo progetto non riguarda solo il crimine transnazionale, deve interessare anche l'illegalità che si fa sistema, sulla «mafiosità», terreno e brodo di coltura dell'insediamento mafioso; deve esaminare l'illegalità diffusa di pezzi della società, e insieme, talvolta anche il venir meno del ruolo delle istituzioni, delle forze dell'ordine, dell'imprenditoria.

Si consideri l'esempio del poliziotto arrestato perché dispensava visti per i clandestini, che non era affiliato alle mafie, non aveva un curriculum criminale. Eppure, si è macchiato di diversi reati.

Non vanno dimenticati, altresì, alcuni impiegati pubblici italiani

<sup>12</sup> Per un'analisi dell'economia cattiva, cfr. M. CENTORRINO, *I conti della mafia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1986.

che tendono a «arrotondare» lo stipendio facendo altri lavori o si assentano o sottoproducono: sono entrambi esempi di violazione delle regole, di caduta dell'etica, di degradazione delle responsabilità.

Si tratta di promuovere, allora, una rete internazionale «dal basso» con la presenza dei gruppi di base laici e religiosi, organismi sindacali, O.N.G. e realtà non-profit, operatori della giustizia, istituzioni, per dare il proprio contributo e produrre una «lettura sociale della lotta alle mafie».

Occorre impegnarsi non solo sul progetto, perché non basta essere contro le mafie, serve una progettualità politica, sociale alta.

### 3. *Il paradigma della complessità delle mafie*

Camorra, 'ndrangheta, mafia siciliana, sacra corona unita, coprono, secondo un rapporto pubblicato nel 2009 dall'Eurispes, oltre 130 miliardi di euro<sup>13</sup>.

Per dare una dimensione tale cifra è il triplo fatturato della FIAT.

Il Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia, Beppe Pisanu (*La Stampa* del 18 maggio 2011), lancia l'allarme sostenendo che le mafie hanno un fatturato da 150 miliardi l'anno, sottraendo alle quattro regioni direttamente coinvolte – Puglia, Sicilia, Campania e Calabria – il 20% del loro PIL. Tanti interessi criminali che si scaricano pesantemente senza neanche il velo della mediazione sugli enti locali, sulle istituzioni regionali e sulla rappresentanza parlamentare.

Come è possibile, sostiene Pisanu, sconfiggere militarmente le mafie, se non sono sconfitte contemporaneamente sul terreno dell'economia, delle relazioni sociali, della pubblica amministrazione e della stessa moralità pubblica?

Dopo l'inabissamento delle cosche, va riconsiderato il trinomio

<sup>13</sup> La principale fonte di guadagno per la criminalità organizzata italiana resta il traffico di droga (59 miliardi di euro), mentre quello d'armi garantisce 5,8 miliardi di euro, il racket 9 miliardi di euro, l'usura 12,6 miliardi di euro, l'economia 16 miliardi di euro. La ricchezza dei patrimoni della criminalità organizzata, segnala infine l'Eurispes, emerge anche dai sequestri operati dalle forze dell'ordine: 5,2 miliardi di euro (2,9 miliardi alla camorra; 1,4 miliardi alla mafia; 231 milioni alla 'ndrangheta).

«mafia-affari-politica», come l'espressione di un vero e proprio «sistema criminale»; un sistema che va oltre i confini tradizionali delle singole organizzazioni mafiose, confondendosi e amalgamandosi con la vita ordinaria dell'economia, della società e delle istituzioni.

In Italia la legge antimafia del 13 settembre del 1982, definisce: «l'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza d'intimidazione del vincolo associativo e delle condizioni di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé e per gli altri».

La legge è stata approvata una settimana dopo il delitto del generale Dalla Chiesa, in ritardo dopo più un secolo rispetto all'esistenza documentata dell'organizzazione mafiosa; tale provvedimento ha colto il ruolo mafioso nelle attività imprenditoriali, ma non quello già sviluppato delle attività finanziarie della mafia stessa.

Il paradigma giuridico – giudiziario, nella sua formulazione iniziale, considera la mafia come associazione per delinquere con caratteri tipici, mentre il paradigma sociologico – economico, la considera come «impresa», cogliendone aspetti essenziali, ma non esaurendo la complessità del fenomeno mafioso.

La mafia è certo associazione per delinquere, è impresa che usa i mezzi idonei per raggiungere i fini di accumulazione, però ha anche una «dimensione politica». Lo studioso Umberto Santino parla di «signoria territoriale»<sup>14</sup>, per indicare non solo il controllo del territorio da parte della mafia, ma la sua vocazione totalizzante a gestire le relazioni familiari, sociali, politiche, economiche, con una dimensione di commistione, appunto, con la politica e le Istituzioni.

In questo senso personaggi del mondo rurale, semianalfabeti, come Totò Riina, hanno avuto bisogno di avvalersi, di relazionarsi, non solo con prestanomi, professionisti, imprenditori, ma anche di avere forti agganci con pezzi della politica e delle Istituzioni.

Tali rapporti sono funzionali per accedere a gare d'appalto, ad esempio, studiare la legislazione, presentare il progetto e aggiudi-

<sup>14</sup> Si rinvia per un'indagine approfondita sulla signoria territoriale, a U. SANTINO, *La borghesia Mafiosa*, csd quaderni/5, Centro Siciliano di documentazione Peppino Impastato, Palermo 1994.

carsi l'appalto; per inserirsi in attività internazionali e finanziarie come il traffico di droghe e il riciclaggio dei capitali illeciti.

Come già è stato detto la mafia non è un'emergenza, ma un fenomeno continuo, un dato strutturale della nostra società. Essa è rappresentata da un insieme d'organizzazioni criminali, che agiscono sul territorio configurandosi come un sistema di violenza, illegalità finalizzato all'accumulazione del capitale, all'acquisizione di posizioni di potere, che si avvale di un codice culturale e ha un certo consenso sociale.

La realtà costitutiva della mafia, quindi, presenta diversi aspetti criminali, sociali, culturali, politici, economici, perciò nell'analizzarla, bisogna cogliere ogni suo aspetto che interagisce nella sua complessità («crimine, accumulazione, potere, codice culturale, consenso sociale») senza operare alcuna separazione.

La mafia è perciò la risultante del rapporto interattivo tra tutti questi aspetti, non a caso si parla di «sistema criminale»: l'associazione organizzata ha in sé vari elementi, criminali e non, con un sistema articolato, avente unica finalità generale, la ricerca del potere reale attraverso l'acquisizione del capitale e il condizionamento degli altri poteri, che occupa un'area sociale di confine tra legalità e illegalità, operante a livello transnazionale, rapportandosi a numerose entità locali.

Per modello mafioso, allora, s'intende un insieme di caratteristiche<sup>15</sup> quali: 1) l'esistenza di una struttura organizzativa capace di adeguarsi ai mutamenti dell'ambiente; 2) una serie di attività illegali e legali, storiche e nuove; 3) la loro finalizzazione all'arricchimento e all'acquisizione di posizioni di potere; 4) la vigenza di un codice culturale, insieme radicato ed elastico; 5) il consenso di buona parte del corpo sociale; 6) l'interazione dei gruppi criminali con il contesto sociale.

La mafia, si configura, quindi, come «soggetto politico, economico, gruppo di potere» con proprie regole; una dimensione territoriale; un uso politico della violenza; con un ruolo forte che contribuisce alla formazione delle rappresentanze istituzionali, ad esempio, la raccolta e il controllo dei voti; con il controllo delle Istituzioni, che va dallo scambio alla compenetrazione. Diversamente dalla criminalità comune, la mafia non viola il diritto, ma

<sup>15</sup> Ancora, U. SANTINO, *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, cit.

lo nega: essa è «fuori e contro lo Stato», poiché non riconosce il monopolio statale della forza e considera il ricorso all'omicidio come la sua forma di giustizia; ma per le sue attività legate all'uso del denaro pubblico, essa è «dentro e con lo Stato».

Secondo un'elaborazione non recente, ma ancora valida del Ministero dell'Interno, Direzione Centrale della Polizia, Servizio per il contrasto della grande criminalità, i gruppi criminali in Sicilia che sono circa 5.500 affiliati, con un rapporto di un mafioso ogni 903 abitanti e una presenza media di 14 mafiosi per Comune, sono in collegamento con un «blocco sociale» dove i gruppi mafiosi agiscono con i propri rapporti di parentela, amicizia, contiguità, complicità, ma anche con i professionisti, avvocati, consulenti finanziari, medici, tecnici, commercianti, imprenditori, prestanomi e così via, che offrono la loro opera a servizio dei mafiosi.

All'interno di tale blocco il peso delle singole componenti è differente, infatti il ruolo dominante è esercitato dai soggetti illegali-legali più ricchi e potenti, dai capimafia, ai politici, agli amministratori, agli imprenditori, ai professionisti, che Umberto Santino ha definito «borghesia mafiosa»<sup>16</sup>.

L'organizzazione più nota è «cosa nostra» sviluppata in Sicilia, con una struttura organizzata piramidale e di vertice, dove alla base vi sono le famiglie, a livello intermedio i mandamenti, alla punta una commissione provinciale o cupola e ancora più in alto una supercommissione interprovinciale diretta da un capo dei capi.

Per comprendere a pieno la vastità di tale fenomeno, si ritiene utile chiarire l'etimologia della parola e le sue origini.

Mafia: sembra derivare dall'arabo («marfud», rifiuto, da cui discende lo spagnolo «marfuz», il toscano del XV secolo «malfusso», delinquente, il piemontese «mafio, mafium», tanghero, villano il siciliano «mafiusu», prepotente, ribaldo), con un significato d'imposizione violenta del proprio potere.

Le prime tracce dell'attività mafiosa, come privatizzazione della violenza, si hanno con maggior precisione agli inizi dell'ottocento, con la comparsa di fratellanze e sette, che assumono la forma di corpi armati rurali organizzati («soprastanti, campirei e gabellotti») che esercitano con la violenza un potere parallelo a quello pub-

<sup>16</sup> Ancora, U. SANTINO, *La borghesia mafiosa*, cit.

blico, su base familiare, al servizio di notabili locali (borghesi, possidenti, politici, prelati, magistrati e amministratori).

In un rapporto del 1865 il Prefetto di Palermo Filippo Gualtieri parla dell'esistenza di una «mafia o associazione malandrinesca».

In Sicilia ci sono anche altri gruppi mafiosi come la «stidda», ovvero la stella, è un'aggregazione recente formata da bande assai aggressive, senza rituali d'iniziazioni e con una struttura organizzativa meno rigida; ha assunto il controllo delle province di Agrigento e Caltanissetta, ma è presente anche a Trapani, Enna, Crotone e Ragusa, nonché in Germania e Francia.

La «violenza mafiosa», è strumentale e programmata, è un mezzo non solo per raggiungere dei fini ma è anche il mezzo con cui s'invisano messaggi egemonici alle altre organizzazioni e al territorio, è un codice culturale che non riconosce il monopolio statale della forza; «l'economia mafiosa» anch'essa complessa, si realizza tanto sul terreno illegale, ad esempio offerta di beni e servizi illeciti, che legale, ad esempio attività tradizionali come le estorsioni, o moderne come le società finanziarie; quanto al «consenso sociale», esso muta nel tempo, scompariva del tutto, nel periodo di lotta contro la mafia e riprendeva dopo le sconfitte; nei tempi più recenti, sembra che il consenso mafioso stia guadagnando terreno.

La diffusione del modello mafioso, come interazione tra crimine, ricchezza, potere, cultura, consenso è sempre più forte; le criminalità locali tendono a diventare criminalità organizzata e le criminalità organizzate mafie.

Questo modello è riferito alla mafia siciliana, assimilabile anche alle altre mafie del nostro Paese; la forma organizzativa può essere rigida o flessibile, rispetto al contesto dove si agisce e alla storia delle singole organizzazioni mafiose, però non si può ridurre tutto a tale modello, occorre verificare le specificità ed evitare stereotipi e le generalizzazioni, questo anche perché non esiste una teoria generale che accomuna le mafie autoctone tra loro con le «nuove mafie».

La 'ndrangheta' calabrese, con circa 8000 affiliati, con un rapporto popolazione, affiliati di un mafioso ogni 300 abitanti e con una presenza media di 15 mafiosi per Comune, ha una organizzazione strutturata per parentela, è specializzata nel traffico di armi.

Oggi la 'ndrangheta è la più robusta e radicata organizzazione, diffusa nell'intera Calabria e ramificata in tutte le regioni del Cen-

tro Nord Italia, particolarmente in Piemonte e Lombardia, nel Lazio e in Toscana.

In Sicilia e Campania, dove già si trovano organizzazioni ben radicate, la 'ndrangheta è presente in virtù di alleanze fra le varie famiglie per la gestione e la stipulazione di affari illeciti e per le rotte del narcotraffico in tutte le 20 regioni d'Italia si trovano delle 'ndrine.

È la mafia più diffusa all'estero, con affiliazioni nel Sud della Germania e della Francia, in Spagna, Polonia, Ungheria, Turchia, Svizzera (per il riciclaggio), Canada, Sudamerica e Australia.

La 'ndrangheta, o più correttamente la 'ndranghita calabrese, è emersa in Calabria alla fine del secolo scorso, su imitazione della mafia siciliana e della camorra napoletana, sotto forma di una «picciotteria» rurale, priva di forti legami istituzionali. Il nome 'ndranghita compare più tardi e sembra derivare dal greco *anèr*, uomo, e *agathos*, perfetto, col significato, appunto di «uomo perfetto».

La prima notizia ufficiale della sua presenza risale a una comunicazione del 1884 del Prefetto di Reggio Calabria.

Il direttore dell'Ufficio Eurispes in Calabria, Raffaele Rio, affermò che la 'ndrangheta aveva guadagnato ancora più soldi con il traffico di droghe, eliminando gli intermediari e lottando direttamente con i cartelli della droga dell'America del Sud<sup>17</sup>.

Secondo il rapporto semestrale 2008 della DIA (Direzione Investigativa Antimafia) ci sono in Calabria 136 gruppi attivi così distribuiti: Reggio Calabria 73; Catanzaro 21; Crotona 21; Cosenza 14; Vibo Valentia: 7.

Infine in Puglia la 'nuova sacra corona unita': *sacra*, poiché quando si affilia un nuovo membro all'organizzazione, viene «battezzato» o «consacrato», come un sacramento religioso; *corona*, poiché nelle processioni si usa il rosario (o corona); *unita*, come sono uniti e forti «gli anelli di una catena».

<sup>17</sup> Il rapporto Eurispes 'Ndrangheta holding' 2008 segnala che ammonta a quasi 44 miliardi di euro il giro di affari della 'ndrangheta. Le attività illecite sono, quindi, così distribuite, impresa e appalti pubblici: 5,8 miliardi di euro; estorsione e usura: 5,8 miliardi di euro; traffico di armi: 3 miliardi di euro; prostituzione: 2,8 miliardi di euro; valore del traffico di droga: 27 miliardi di euro, per un totale di 43, 6 miliardi di euro. Per farsi un'idea è equivalente alla somma della ricchezza nazionale prodotta dall'Estonia e pari al 2,9% del PIL (Prodotto Interno Lordo) Italiano.

È stata definita come organizzazione gangsteristico – mafiosa, ma in realtà presenta molti dei caratteri tipici della mafia vera e propria, anzi si può dire che stata ed è un'impresa criminale transnazionale che ha utilizzato in maniera illecita «preventivamente i processi della globalizzazione» per i propri affari criminali.

Sono stati individuati 31 gruppi criminali per un totale di 1561 affiliati aventi legami sociali con la politica; controllano i commerci di transito con i Balcani ed il Medio Oriente<sup>18</sup>.

#### 4. *Intrecciare lotta alle mafie e alla società mafiosa*

Il problema non è solo la mafia, ma la «società mafiosa», cioè una società che, per alcune caratteristiche essenziali produce le mafie.

La società mafiosa dove lo Stato, le Istituzioni, il diritto sono sentiti estranei, distanti e la violenza accettata da buona parte della popolazione, si alimenta della debolezza dell'economia legale per offrire opportunità concrete; della mancanza di servizi, di politiche sociali adeguate, di sviluppo distorto e parassitario; produce cultura della sfiducia, del fatalismo. Essa rappresenta, quindi, qualcosa di più della «mafiosità» che è culturale, questa ha che fare con i comportamenti, gli atteggiamenti, le pratiche di convivenza tra gli individui e la cosa pubblica. La mafiosità, insieme «all'illegalità diffusa come sistema», è dentro ad un quadro di società mafiosa.

La mafiosità che con l'illegalità è il terreno di coltura dell'evoluzione criminale, prefazione delle mafie che baratta i diritti con favori, produce sfiducia, impotenza, delega, complicità negative, rassegnazione, passività, ma anche protezioni clientelari, appalti truccati, politica come falsa coscienza.

L'illegalità diffusa, sia chiaro senza generalizzare e fare dell'erba un fascio, è l'illegalità radicata, convinta che calpesta le regole, i

<sup>18</sup> Si tratta di un'organizzazione orizzontale per molti versi simili a quella della 'ndrangheta. È stata definita la quarta mafia e, secondo alcuni dati resi noti dall'Eurispes, guadagna 878 milioni di euro l'anno dal traffico di stupefacenti; 775 milioni di euro dalla prostituzione; 516 milioni di euro dal traffico di armi e 351 milioni di euro dall'estorsione e dall'usura. È un giro d'affari di circa 2 miliardi e mezzo di euro.

cui ingredienti sono abusi, prevaricazione, spregiudicatezza, ingiustizie, violenze, intimidazioni, arroganze, soprusi, interessi illeciti che travolgono il confine dei diritti e dei doveri.

A tutto ciò si aggiunga «l'alegalità» diffusa, termine sociologico che indica «tutti quei comportamenti che pur trasgredendo leggi e norme vigenti, non sono percepite come reati veri e propri dall'opinione pubblica o almeno da ampi settori di esse, sebbene passibili di sanzioni».

Si parla in sostanza, di trasgressioni leggere o gravi di norme che tutelano l'uso dei beni e del patrimonio pubblico o che disciplinano la vita pubblica: dall'uso dei mezzi pubblici senza biglietto, al mancato rispetto delle norme sul traffico e del Codice della strada a fenomeni più gravi come l'abusivismo totale del consumo di energia elettrica, telefono, gas, alle varie forme di economia sommersa, evasione fiscale, abusivismo edilizio, fino ad alcuni atti di vandalismo, come ad esempio, la distruzione di cabine telefoniche, ...

Tutto ciò non va assolutamente sottovalutato perché spesso non solo sfugge a qualsiasi controllo delle Istituzioni e presenta caratteri di massa, ma costituisce un atteggiamento violento nei confronti del patrimonio pubblico e comporta che una estesa fascia di popolazione, talvolta con la complicità di certe Istituzioni, che dovrebbero far rispettare le regole, assume l'illegalità, la pericolosità delle trasgressioni come un fatto accettato, normale.

In questo quadro s'inserisce il concetto, che molti sociologi e antropologi, definiscono di «subcultura», come un «sottoinsieme di elementi culturali sia immateriali che materiali, valori, conoscenze, linguaggi, stili di vita, elaborato o utilizzato tipicamente da un dato settore o segmento o strato di una società».

La mafia interagisce con il contesto sociale – istituzionale e si configura come parte di classe dominante, perciò, concordiamo con la sostituzione, operata da Umberto Santini, del concetto di subcultura con quello di «transcultura», per cogliere la complessità dei comportamenti dei mafiosi e di altri soggetti ad essi collegati: «è un percorso trasversale che raccoglie elementi di varie culture, dove vivono aspetti arcaici come la “signoria territoriale” e aspetti modernissimi come le attività finanziarie»<sup>19</sup>.

Questo, appunto, perché la mafia coglie, intreccia elementi di

<sup>19</sup> Ancora, U. SANTINO, *La borghesia mafiosa*, cit.

«continuità e trasformazione», fedeltà alle radici ed elasticità nella sua capacità di adattamento ai mutamenti in corso. L'esempio più evidente, è la figura di Bernardo Provenzano: da giovane killer con Luciano Liggio, stragista con Totò Riina, è stato prima di essere catturato, l'uomo dell'inabissamento, della mediazione.

### 5. *Mafie finanziarie*

Dopo la caduta del muro di Berlino del 1989, si assiste ad una serie di mutamenti (es. liberalizzazione nella circolazione di persone e di capitali, previsti dagli accordi di *Schenghen*), che hanno provocato di converso, anche una facilitazione nel trasferimento d'ingenti capitali presso i cosiddetti «Paradisi fiscali».

La possibile conseguenza negativa si è determinata alla presenza di un neoliberismo selvaggio e di un'idea di globalizzazione, dove l'economia che ha assunto una specie di monopolio interpretativo di ogni corso della nostra vita, ha agevolato i «processi d'internazionalizzazione delle mafie», le quali stanno per conquistare un ruolo di assoluto monopolio nel mercato criminale mondiale<sup>20</sup>.

L'avanzamento delle mafie è stato grande; se ci si riferisce alle mafie italiane, soprattutto cosa nostra, essi sono passati dal fare affari nell'agricoltura, poi nelle costruzioni edilizie, nello sfruttamento economico di beni immobili, beni mobili, poi con la catena di varie maglie composte dai tabacchi di contrabbando, dalle sostanze stupefacenti, dalle armi, dai rifiuti tossici o nocivi, dal denaro di provenienza illecita da riciclare e investire, al traffico degli esseri umani, e si sospetta che gli stessi neonati, o gli organi di giovani possono alimentare i commerci e le ricchezze delle mafie dislocate nel mondo.

Le novità nell'universo del crimine riguardano anche gli strumenti, veloci mezzi tecnologici di trasferimento dei beni illeciti; dalla permuta o baratto si è passati, nel corso dei secoli, alla moneta e poi a quella cartacea, e in pochi anni dai trasferimenti elettronici di moneta, la nascita di una vera moneta elettronica, scissa da quella tradizionale, che assume diverse configurazioni dalla *smart-card* al *cybermoney*. Va ricordato anche il *trading on line* e

<sup>20</sup> Sulla questione, v. G. SACCOMAN, *Mafia e capitale finanziario*, Quaderno di documentazione della F.I.S.A.C.-CGIL.

cioè la possibilità di negoziare valori mobiliari, come i titoli azionari o i derivati, tramite internet con la possibilità, per un cliente, di interagire con un intermediario negoziatore, utilizzando esclusivamente internet.

«Col sistema del *money transfer*, sempre più diffuso, nel 2001 è arrivato in Italia un miliardo e mezzo di euro. L'Italia è diventata il secondo mercato dopo gli Stati Uniti, che hanno una popolazione e un reddito pro-capite molto diverso rispetto al nostro Paese. La camorra, come altre organizzazioni criminali, si serve di questo sistema di trasferimento di capitali perché è abbastanza sicuro, anche se molto costoso, dovendo pagare una percentuale del 10% sulle somme inviate. Il mercato mondiale è coperto da due multinazionali, una delle quali è presente in ben 190 Paesi e ha 120.000 punti da cui è possibile spedire il denaro.

In Italia le multinazionali si avvalgono di subagenti come phone center, cartolibrerie, ricevitorie del lotto, supermercati. Gli agenti del *money transfer*, essendo intermediari finanziari, devono osservare le regole antiriciclaggio e cioè identificare i clienti, registrare le transazioni, segnalare le operazioni sospette. Tuttavia, le maglie attraverso le quali è possibile far passare denaro di provenienza illecita sono abbastanza larghe perché il denaro è contante, i subagenti hanno scarsa professionalità e in molti Paesi non esistono norme antiriciclaggio»<sup>21</sup>.

Il rapporto della Banca Mondiale segnala che lo sviluppo dei traffici e delle produzioni illegali tra i diversi Paesi vede sempre più la presenza di accordi tra organizzazioni criminali di nazionalità diverse: il crimine organizzato si muove anch'esso in una dimensione globale. Dal controllo mafioso del territorio che permane, alla rete dei nuovi mercati e dalle opportunità offerte dalla globalizzazione dei sistemi finanziari ed economici.

Non tutto il capitale finanziario è di origine illegale ma, data «l'opacità» del sistema finanziario, è difficile se non impossibile distinguere i vari flussi di capitale, rendendo possibile la simbiosi tra capitale legale e illegale.

La minaccia internazionale viene perciò dalla criminalità economica che s'intreccia con le guerre, con gli affari dei paradisi fiscali e il riciclaggio internazionale.

<sup>21</sup> E. VELTRI e A. LAUDATI, *Mafia pulita*, Longanesi, Milano 2009, pp. 75-76.

La mafia finanziaria, è un grande motore di accumulazione del capitale illegale collegata con il traffico internazionale di droghe e con i circuiti mondiali del riciclaggio; un soggetto economico polivalente, multinazionale, che compra e vende titoli, specula sul corso dei cambi, agisce in borsa: capitali in cerca di approdi liberi da controlli; nuove alleanze criminali e internazionali, nell'ambito di una ridefinizione d'interessi e di attività illegali.

È ormai diffusa l'opinione che il sistema bancario e finanziario è molto esposto alle attività illecite; agli strumenti utilizzati in passato, fondi comuni d'investimento, titoli atipici, società fiduciarie, si sono aggiunti nuovi strumenti: *swaps*, accordi con cui le parti s'impegnano a scambiarsi flussi di pagamento in un determinato periodo di tempo; *futures*, contratti a termine con cui le parti s'impegnano a vendere o ad acquistare beni, titoli o valute a una data prefissata; «derivati», contratto o titoli il cui valore è legato a quello dei diritti di altri titoli o merci; opzioni, diritti di comprare o vendere qualcosa a un prezzo determinato, o di dare inizio o porre fine ad un accordo finanziario a data da determinare; *hedge funds*, un tipo di fondo comune d'investimento che opera in maniera spregiudicata con capitali d'investimenti privati.

Per quanto riguarda i paradisi fiscali, i Paesi e i Territori che offrono particolari agevolazioni per attirare i capitali, anche se ubicati in isole *offshore*, si raggruppano nelle vicinanze dell'Europa e degli Stati Uniti, cioè delle grandi centrali finanziarie che salvaguardano le esigenze del capitale di sfuggire ai controlli e costituiscono sbocchi speculativi più redditizi degli investimenti produttivi.

Nell'economia finanziaria, quindi, le mafie giocano un ruolo forte; la *new economy* via rete telematica invece di rendere il mercato trasparente incoraggia le convenienze prevedibili per gli operatori illegali; infatti, una parte consistente della speculazione finanziaria del mondo è fatta di capitali anonimi, che tendono cioè a nascondere l'identità dei loro possessori. Sono capitali che appartengono alla zona grigia, indistinta, oscura del denaro che scotta, assiduo frequentatore di paradisi fiscali, bancari, criminali. In questa zona grigia si mescolano la speculazione finanziaria, il denaro «sporco» di origine legale ma in cerca di evasione fiscale o di esportazione clandestina e il denaro «sporco» di origine criminale.

Nel 1998, per fare un esempio, c'è stato un movimento giornaliero di capitali di 2000 miliardi di dollari, di cui una frazione

minima (tra un cinquantesimo e un centesimo della cifra totale) riguarda l'economia reale, produttrice di beni e servizi, tutto il resto è capitale finanziario in circuitazione permanente alla ricerca di sbocchi speculativi.

Il «denaro che scotta» mescolandosi in modo indistinguibile, frequenta gli stessi luoghi e le stesse banche utilizzati dalla criminalità mafiosa e tende ad abbattere qualsiasi possibile distinzione fra lecito e illecito, fra fini affaristici e criminali. L'assenza di obblighi e di controlli agevola il lavaggio e il reinvestimento di capitali illeciti facendo perdere le loro tracce. Infatti, nonostante le norme antiriciclaggio, il sistema finanziario ha nel suo seno costitutivo le regole dell'efficienza, della sicurezza e della riservatezza e la competizione si gioca nell'intreccio di questi tre termini, il che significa che, nei fatti, il segreto bancario continua a essere in vigore.

Tutto ciò determina, oltre una certa soglia, un complessivo inquinamento dei grandi circuiti finanziari mondiali con una presenza pervasiva e invadente della criminalità finanziaria.

Le mafie si mostrano quindi come «potenze economiche transnazionali» che hanno relazioni, contatti, rapporti, determinano collusioni, costruiscono affari con la politica, l'economia e il potere finanziario: il salto non è più solo l'accumulazione di capitale, controllo del territorio, corrompere i funzionari e la politica, ma diventa quello di condizionare, se non addirittura, di governare il potere economico, finanziario e politico, pilotare la politica nazionale degli Stati.

## 6. *Guerre e mafie*

La criminalità mafiosa ha saputo inserirsi anche nei conflitti bellici, vedasi nello specifico la drammatica guerra nell'ex Jugoslavia, con particolare riferimento ai conflitti in Bosnia Erzegovina e Kosovo che è il primo esempio di guerra internazionale con forti collusioni mafiose, guidate da élite politiche che, pure secondo i risultati giudiziari, sono salite al potere anche grazie al soldo della criminalità organizzata.

Ciò significa che le mafie sono riuscite a privatizzare quello che era un drammatico evento collettivo: la guerra tra eserciti di soldati, trasformandola in uno scontro in cui bande criminali sono assunte a entità politiche e militari.

In tale chiave va interpretata la presenza che c'è stata, ad esempio, nel conflitto bosniaco, di forze paramilitari serbe, quali le tigri di Arkan o le aquile di Seselj, che hanno operato in stretta cooperazione con le forze armate regolari. In tale situazione, va inserita la presenza, nelle leadership politico-istituzionali serbe bosniache, di persone condannate in passato per reati contro la PA e il patrimonio.

La guerra, attraverso le mafie, può tornare a configurarsi un evento tra grandi masse se le mafie internazionali diventano soggetto politico, interlocutori validi dei popoli.

In certi Paesi comincia a vedersi la mafia che diventa Partito totalitario, potenza finanziaria ed economica, com'è successo in Colombia dove i narcotrafficienti del cartello di Cali, si sono organizzati in Partito esplicitamente ispirato al nazismo; oppure nell'ex Unione Sovietica, banche e imperi finanziari sono nelle mani della mafia russa, chiamata anche «organizatsya o mafya» che è al presente una delle mafie più potenti del mondo.

Il punto è che la mafia, dopo essere stata cooptata dalla politica, diventa essa stessa attrice politica, incontrollabile, con una concezione autoritaria dello stato, operando un controllo della dimensione privata del cittadino degradandolo a succube.

### *7. Le attività della criminalità economica a livello internazionale*

Le dimensioni del fenomeno delle mafie internazionali sono particolarmente preoccupanti, alcune cifre parlano da sole, basta guardare le stime sul flusso mondiale di ricchezza illecita che ammonta a circa 1.000 miliardi di dollari, la metà della quale riciclati, ripuliti e investiti nell'economia ufficiale, mentre le stime sul fatturato mondiale del solo commercio di stupefacenti riferiscono una cifra pari a 400 miliardi di dollari.

Il Consiglio d'Europa e il Fondo Monetario Internazionale hanno rilevato che le mafie sono diventate la prima industria del pianeta.

La bussola dell'internazionalizzazione delle attività mafiose è orientata non solo sulla droga e sulle armi ma anche verso il materiale nucleare per la fabbricazione di bombe atomiche e missili; il traffico dei clandestini (7 milioni di dollari l'anno è il volume d'affari nel mondo del traffico illegale di manodopera per le ma-

fie internazionali); il mercato delle persone e quello degli organi umani (prostituzione, sfruttamento dei minori, adozioni clandestine, turismo sessuale, commercio degli organi di bambini e neonati); l'eco-traffico (lo smaltimento dei rifiuti tossici e oggi anche lo smaltimento legale, abusivismo e saccheggio del territorio); il contrabbando di TLE; il commercio di oggetti preziosi, archeologici; il riciclaggio; l'usura; le estorsioni; le frodi comunitarie; i reati finanziari.

«Sulla base di una ricerca pubblicata dalla rivista *Economy*, nel corso del 2003 le organizzazioni criminali hanno guadagnato 26 miliardi di euro per il traffico di stupefacenti, 12 miliardi di euro per la prostituzione, 9 miliardi con l'usura, 5 miliardi con le estorsioni, un miliardo e 200 milioni per l'immigrazione clandestina, 8 miliardi con il contrabbando di sigarette, 13 miliardi con le falsificazioni commerciali, 3 miliardi con le armi e infine 7 miliardi e 700 milioni con la gestione degli appalti.

Tutto ciò comporta un fatturato globale riferibile all'anno 2003 di circa 85 miliardi.

Analizzando i dati economici dello stesso anno, ci si può rendere facilmente conto che il bilancio delle mafie corrisponde al 7% del prodotto interno lordo italiano. Siamo di fronte a un'industria criminale nella quale, secondo un sorprendente documento della DIA (Direzione investigativa antimafia), lavorano addirittura il 27% degli abitanti della Calabria, il 12% dei campani, il 10% dei siciliani e il 2% dei pugliesi. Dati Istat alla mano, si tratta di quasi un milione e 800.000 italiani. Un cittadino su dieci residente nel Sud. Una cifra sconcertante e calcolata per difetto»<sup>22</sup>.

E ancora, i delitti informatici che, hanno ridato nuova linfa a illeciti «tradizionali» quali la frode fiscale, la concorrenza sleale e lo spionaggio industriale.

Infatti, il vuoto legislativo degli anni passati nei confronti della «rivoluzione telematica», ha favorito le mafie nel convertire in chiave tecnologica i propri affari: riciclaggio on line; sfruttamento della prostituzione, anche infantile, via Internet; frodi ed estorsioni perpetrate mediante assalti telematici; cyber crime; intercettazioni non autorizzate di comunicazioni; il falso, la truffa e la manipolazione o contraffazione di mezzi di pagamento che possono oggi

<sup>22</sup> *Ivi*, pp. 39-40.

essere completamente virtuali; utilizzo della crittografia per gestire attività criminose.

Nel mese di aprile del 2000 a Vienna le Nazioni Unite hanno tenuto il loro decimo Congresso sul crimine transnazionale, dedicando un'attenzione particolare ai crimini informatici: è stato registrato la mancanza di una regolamentazione della rete e dell'industria informatica che di fatto favorisce la criminalità, la quale sceglie l'ambiente più favorevole per delinquere; tanto è vero che alcuni territori si sono già guadagnati l'appello di «Paradisi informatici».

Purtroppo le istituzioni di controllo non dispongono né di aposite normative, né di mezzi e personale qualificato per contrastare tale fenomeno. Secondo la classificazione tecnica proposta a Vienna, i «cybercrime», o delitti informatici, sono tutte le infrazioni legate a un ambiente elettronico: 1) delitti commessi per mezzo di un sistema o di una rete informatica; 2) delitti commessi in un sistema o in una rete informatica; 3) delitti commessi contro un sistema o una rete informatica.

## 8. *Le cifre italiane*

Il fatturato complessivo delle mafie nel nostro paese, ha raggiunto i 135 miliardi di euro e un utile che sfiora i 70 miliardi al netto d'investimenti e accantonamenti ed al 3,7% la quantità dei beni confiscati (222 milioni di euro)<sup>23</sup>.

Le stime sono così ripartite, agro crimine: 7,50 miliardi di euro; giochi e scommesse: 2,50 miliardi di euro; droga: 60 miliardi di euro; usura: oltre 200 mila commercianti colpiti con un giro d'affari di 20 miliardi di euro (le posizioni debitorie complessive ammontano a 600 mila); racket delle estorsioni: 9 miliardi di euro di cui 6 a carico dei solo commercianti (il numero di questi ultimi taglieggiati oscilla intorno alle 150 mila unità); ogni anno spariscono circa 100.000 animali essenzialmente mucche e maiali ma anche cavalli ed in prossimità delle feste pasquali agnelli e pecore,

<sup>23</sup> XII Rapporto SOS Impresa, l'associazione legata alla Confesercenti, presentato a gennaio 2010 (il bilancio delle mafie è stato redatto elaborando diversi fonti d'informazione e studio, tra le principali: Commissione Parlamentare Antimafia 2008; Rapporto Legambiente 2009; Caritas).

la gran parte destinata alla macellazione clandestina; mercato del falso e della contraffazione, il giro di affari sfiora gli 8 miliardi di euro l'anno; abusivismo: nel solo settore mercatale si segnala la presenza di una media di tre venditori abusivi per ogni mercato, un danno stimato per il settore di 1 miliardo di euro; gestione clandestina degli immigrati: 1 miliardo di euro; traffico d'armi e contrabbando: 7 miliardi di euro; ecomafie, rifiuti tossici e pericolosi: 16 miliardi di euro; le attività criminali legati all'agricoltura: 7,5 miliardi di euro; appalti e forniture pubbliche: 6,5 miliardi di euro, con un peso particolare del settore sanitario.

La criminalità investe su «Internet»: sono, infatti, in costante crescita le frodi informatiche, in particolare le clonazioni di carte di credito e il phishing (truffe informatiche che permettono, attraverso un'email, di carpire i dati personali di accesso ai conti correnti bancari di vittime ignare).

Il fatturato complessivo è di 135 miliardi di euro, l'equivalente, quasi, di dieci punti del PIL italiano.

### 9. *Estorsione, usura*

In merito all'estorsione e usura si riportano le dichiarazioni di un incontro avuto personalmente a Napoli con un commerciante napoletano, una persona colpita dalla camorra.

Per mezzo della «Casa della Solidarietà» di Torre Annunziata (Napoli), dell'Associazione SOS Impresa, della polizia e della magistratura, in virtù del coraggio e della determinazione, il commerciante, è riuscito a denunciare i camorristi dell'estorsione e gli aguzzini dell'usura.

In un mio scritto di qualche tempo fa ho rilevato che «il fenomeno dell'usura assume caratteristiche tanto devastanti perché implica una serie di esiti a valanga. Con l'usura, infatti, si realizza da parte delle organizzazioni criminali il controllo del territorio e in particolare delle attività produttive e commerciali; a essa spesso si accompagna l'estorsione finalizzata al controllo del mercato legale e così l'usura diventa crimine contro lo Stato, tende al suo dissesto, alla manipolazione delle imprese, impedisce il decollo dell'economia. I danni procurati da questa pratica illegale non sono solo di carattere politico ed economico, ma rivestono anche aspetti umani: la persona usurata perde la propria libertà, prede la pro-

pria dignità, sono lacerate le famiglie. Non possiamo allora rimanere indifferenti»<sup>24</sup>.

In Campania, ma non solo, l'usura non è gestita tutta dalla camorra, ma solo in parte, infatti «l'usura si annida a livello di quartiere, bar, circolo ricreativo, assai spesso sul luogo di lavoro, ed è frequentemente praticata da persone insospettabili»<sup>25</sup>.

Abbiamo l'usura legata all'eccesso di consumi (ad esempio matrimoni, comunioni o funerali), quella dovuta a cause impreviste come malattie oppure povertà sociali e difficoltà ad affrontare i costi della vita, e infine l'usura che attacca le attività economiche e i grandi affari al fine di acquistare le imprese o i crediti che queste vantano.

Nella diffusione del fenomeno sono da denunciare, dichiara il commerciante, anche le banche, che non sono altro che usurai legalizzati, ponendo difficoltà enormi per la concessione del credito, favorendo, di fatto, non le famiglie e i piccoli imprenditori, ma proprio l'usuraio e le società finanziarie.

«L'usuraio è quasi sempre collegato alla stessa organizzazione che esercita l'estorsione, e per questa via combinata si moltiplicano i casi di chiusura di attività commerciali o di acquisizione delle stesse da parte di gruppi criminali»<sup>26</sup>.

Il commerciante, infatti, parla sia dell'estorsione, cioè il «pizzo», che chiede la camorra e sia dell'usura, quando ha bisogno di soldi: sono aspetti intimi di una stessa medaglia riguardanti le attività della camorra.

Per un commerciante taglieggiato l'estorsione, è chiamato «disturbo»; consiste nella pretesa della camorra di chiederti, ad esempio, 15 mila euro per l'attività commerciale. Questa estorsione è pagata con 1000 euro al mese; ma se l'attività commerciale è grande, la camorra ne chiede 3 mila euro. Se la persona non può pagare il «pizzo», si crea un anello di congiunzione tra l'imprenditore e chi può prestare i soldi (quest'ultimo è un usuraio spesso legato alla camorra) che li dà con un tasso d'interesse che oscilla dal 10% al 15%.

<sup>24</sup> L. LIMOCIA (a cura di), *Usura: caratteri del fenomeno e strategie di intervento*, Quaderni dell'Osservatorio Pugliese contro la criminalità per la legalità e la nonviolenza, Quale vita, 1994, pp. 3-4.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 8.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 5.

Esiste quindi un passaggio che va dal cosiddetto «disturbo», alla sostituzione di finanziatori, un sodalizio criminale, afferma il commerciante, perché il tentativo della camorra è di sostituire l'imprenditore nella sua attività commerciale. Come avviene? Quando la persona non c'è la fa a pagare, chiede alla camorra una cosiddetta «somma finale» ed è costretto a firmare delle cambiali: ad esempio, se la somma è di 15 mila euro, gli interessi oscillano dal 10% al 15%, cioè 2 mila o 2,5 mila euro al mese.

Si arriva così nel giro di quattro anni, per esempio, a 100 mila euro.

Spesso accade che la persona si rivolge di nuovo alla camorra, sostenendo di non poter pagare e chiede di «rateare» la somma; la camorra accetta con lo scopo di prendersi l'attività, facendo firmare altre cambiali. Se la persona non riesce a pagare le cambiali e l'estorsione, la camorra costringe di abbandonare l'attività commerciale.

L'inferno dell'usura è altrettanto drammatico: se la persona ha bisogno di denaro, per la ristrutturazione, acquisto merce o perché un affare è andato male, si rivolge all'usuraio. Minore è la somma, maggiore è il tasso d'interesse; maggiore è la somma, minore è il tasso d'interesse, che oscilla dal 4% al 7%, ad esempio, su 50 mila euro si pagano 1.500 euro al mese.

Se la camorra, sostiene il commerciante, annusa che l'attività commerciale o imprenditoriale è redditizia, mette in condizioni di non pagare. Come? Se la persona, ad esempio, deve all'usuraio 25 mila euro, divide questa somma restituendo 2.500 euro al mese, con un tasso del 10% per due anni. Si arriva così alla sola cifra d'interessi di 30 mila euro il primo anno e 30 mila euro il secondo anno, avendo però ancora da pagare la somma capitale di 25 mila euro.

In questo tunnel senza sbocco, la persona paga solo gli interessi e non la somma capitale. A ciò si aggiunge che se la persona chiede di pagare la somma capitale, ad esempio, firmando cambiali per 5 mila euro al mese, a questo punto arriva l'estorsione della camorra chiedendo 5 mila euro al mese. Anche in questo caso il commerciante o l'imprenditore, crolla e cede l'attività.

Il commerciante sostiene che le cifre dell'usura e dell'estorsione nel quartiere Chiaia S. Ferdinando a Napoli, si aggirano intorno a 7 o 8 miliardi delle vecchie lire all'anno. Così come sostiene che a Napoli pagano quasi tutti il pizzo, gli altri che non pagano o

perché sono imparentati con camorristi o perché hanno vari servizi della camorra nei propri negozi, vedi, ad esempio, videogiocchi, mozzarelle, o alimenti vari, insomma si fornisce un servizio o prodotti della camorra.

Delicati e tristi sono poi i motivi psicologici della persona che incappa nella rete dell'usura o subisce l'estorsione. Il commerciante racconta che lui stesso è stato abbandonato dalla moglie, dai propri genitori; infatti, la mamma, ricorda, che gli ha detto: «Non ho più 8 figli ma 7», e aggiunge, non è stato neppure invitato al matrimonio delle sue sorelle.

«...Ho simulato il dolore, la canna della pistola e una lingua di fuoco che entra nel mio cervello. Non si può morire ogni giorno, devi campare, reagire, fidarti e affidarti, nel mio caso mi sono consegnato alla Casa della Solidarietà, alla polizia, alla magistratura (silenzio...). Scappare mai, ne va della tua vita, della tua dignità, della tua libertà».

Questo quadro della situazione è confermato dall'inchiesta della Cgia (Confederazione generale italiana artigianato), che presenta un dossier sul fenomeno, nel ventennale della morte di Libero Grassi (imprenditore tessile palermitano ucciso dalla mafia, alle sette e trenta del mattino del 29 agosto del 1991, mentre si stava recando al lavoro. Aveva denunciato gli estorsori e promosso da poco meno di un anno, l'associazione antiracket di Capo d'Orlando la quale, sulla base delle denunce fatte, provocò l'arresto di 21 mafiosi. A gennaio del 1991 si espose e denunciò i suoi estorsori con una lettera al «caro estorsore» pubblicata sul Giornale di Sicilia per esprimere la sua chiara condanna a questo tipo di sistema mafioso) a tal proposito emerge che la Campania, ha 30 mila imprese colpite dall'usura.

La situazione è peggiorata in Campania «da 25 mila a 30 mila imprenditori colpiti. E le figure degli usurai sono sempre più specializzati in finanza e riciclaggio di denaro sporco... Il 30 per cento dei prestiti passano attraverso la criminalità organizzata. E il giro di affari illegale è di proporzioni gigantesche. La stima è di circa due miliardi di euro all'anno. Intanto 329 imprenditori campani, sulla scorta dei loro «collegi» siciliani di «Addiopizzo» hanno deciso di «mostrarsi» pubblicando l'elenco delle loro attività commerciali: tutto per creare un circuito di economia legale che accolga chi denuncia gli estorsori mettendo in mora gli estorsori... L'inversione di tendenza non passa per la Campania. Il fenomeno

dell'usura, ridotto nelle altre regioni, ha colpito ben trentamila imprenditori, 5 mila in più rispetto al passato... Un fenomeno in allarmante estensione se si pensa che a finire nelle maglie strette degli usurai in Italia sono complessivamente 120 mila imprenditori. E di questi quattro su dieci risiedono in Campania... che è una regione ad altissimo rischio usura... Secondo i dati della Cgia sono tre le regioni più colpite. La Campania, l'indice è pari a 166,1. A seguire il Molise con 158,3; la Calabria 145,3. Poi c'è la Puglia 146,1 e la Sicilia 134,9. Nel 2010 in Campania pochissime sono state le denunce per usura, appena 80 nell'ultimo anno e 1.100 denunce per estorsione; nella nostra regione l'indice describe, infatti, un fenomeno 66 volte superiore alla media nazionale (pari a 100). A fronte di una situazione allarmante tra cittadini e tra gli imprenditori resta il timore di denunciare gli usurai»<sup>27</sup>.

#### 10. I rischi della globalizzazione

Le riforme economiche in Occidente hanno risposto al modello che le grandi istituzioni internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, ...) hanno imposto al Sud America, al Sud Est asiatico e all'Europa Orientale, le cui conseguenze drammatiche (dilagare delle povertà, sottosviluppo, crollo dei consumi, riarmo generalizzato, scoppio di conflitti etnici, ...), sono sotto gli occhi di tutti.

Questa globalizzazione non ha rimedio, così com'è adesso, non può essere lo strumento dei poveri, perché si regge sulla profonda sperequazione economico-finanziaria, dove il 20% divora l'83% delle risorse del mondo, come energia, aria, acqua, sistemi produttivi.

Nel corso dei tempi, l'Europa ha avuto il grande desiderio di unificare il mondo, farne un'unità, ma in che modo l'ha realizzata? L'ha fatto con il colonialismo, perché l'Europa, si considerava il colmo della giustizia, il tempo della luce, della 'civiltà', mentre gli altri popoli sono schiavi, barbari, che non avevano capito come si usa la ragione<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> L. COI., *Maglia nera alla Campania 30 mila ditte a rischio usura*, in *Il Mattino*, 29 agosto 2011, pp. 29 e 36.

<sup>28</sup> In merito, cfr., M. CHOSSUDOVSKY, *La Globalizzazione delle povertà*, Gruppo Abele, Torino 1998.

Bisogna, invece, cercare di sviluppare un'altra pratica, operare per una glocalizzazione che parte dalle risorse locali, operando una riconversione dei problemi territoriali in opportunità.

Ancora oggi sono irrisolte le questioni del nostro Mezzogiorno, come quelli del Sud del mondo: casa, istruzione, lavoro, salute, sicurezza, cittadinanza, consumi ecosostenibili per tutti.

In tale quadro, anche la lotta al terrorismo, si collega non solo alla lotta contro le armi, ma alla povertà e ai disastri sociali.

L'annullamento del debito estero, programmi nel settore sociale, lo sviluppo di politiche di operazione per centrare l'obiettivo di azioni finalizzate al lavoro e per dare vigore ed enfasi al concetto di democrazia, devono essere alcuni degli ingredienti perché la solidarietà diventi globale per un riequilibrio possibile tra i Paesi del Nord e quelli del Sud.

In questo senso, allora, si colloca la globalizzazione dal basso, che lotti contro le povertà e promuova interlocutori collettivi e critici delle paure e delle speranze, per rispettare e valorizzare il nostro ambiente, per costruire la Pace in una progressiva crescita sociale e civile delle comunità, per cambiare il nostro comune sentire verso questi 'problemi'. Occorre iniziare a mutare alcuni aspetti sostanziali del cosiddetto ordine economico internazionale.

Edwgard Luttwak, noto esperto di strategia militare e di politica internazionale, vicino al Pentagono, un liberista di provata fede che si presenta come figlio di un industriale capitalista ed egli stesso imprenditore, ha scritto che: «Le successive ondate di privatizzazione, di liberazione e di globalizzazione sono state decise senza che gli interrogativi più scomodi venissero neppure posti... lo chiamano libero mercato ma io lo definisco sovralimentato o semplicemente turbo capitalismo... Permettere al turbo capitalismo di avanzare indisturbato significa disintegrare la società in una minuscola élite di vincenti, in una gran massa di perdenti ed in una categoria di ribelli che delinquono...»<sup>29</sup>.

In questo senso, oggi le mafie sono un necessario materiale di risulta internazionale e il turbo capitalismo alimenta le mafie stesse, però non c'è una sufficiente analisi delle mafie rispetto al capitalismo.

<sup>29</sup> Per un'efficace ricognizione dell'analisi richiamata cfr. E. LUTTWAK, *La dittatura del capitalismo. Dove ci poteranno il liberalismo selvaggio e gli eccessi della globalizzazione*, Mondadori, Milano 1999.

È necessario globalizzare la politica dell'antimafia rispetto alla globalizzazione delle mafie, attraverso una migliore intesa e coordinamento dei sistemi penali e giudiziari oggi viventi nei diversi Paesi.

### 11. Globalizzazione e criminalità

È improprio soprattutto compiere l'equazione capitalismo uguale mafia, anche perché non si è imposta in ogni luogo dove vi è il sistema di produzione capitalistico.

La mafia, certo, nei suoi primi sviluppi è assimilabile alle forme di accumulazione primitiva, ma non tutte le forme di accumulazione originaria hanno prodotto mafie. Non tutto il capitalismo è quindi criminale, ma vi sono all'interno del sistema capitalistico stesso fenomeni premafiosi, cioè una sorte d'incubazione che può diventare mafia. Sono tali, quando la globalizzazione capitalistica produce elementi criminogeni: l'aggravante delle differenze sociali e degli squilibri territoriali; lo smantellamento dello stato sociale e delle economie legali più deboli, soprattutto nei Paesi con un forte debito internazionale; l'incremento dell'accumulazione illegale.

La globalizzazione oggi si basa su cinque pilastri<sup>30</sup> che sono il sostegno dell'economia capitalistica mondiale: 1) la finanza, più del 50-60% del guadagno realizzato dalle grandi imprese transnazionali proviene da attività puramente speculative e finanziarie, pur sapendo che alcune leggi affermano che si tratta di fonti lecite di guadagno: anche lo schiavismo, l'apartheid, il colonialismo, l'usura legalizzata delle banche, lo sono state o lo sono tuttora, ma ciò non cambia la natura del problema; 2) l'industria delle armi, che viene pagata con i redditi (le tasse) e i consumi dei cittadini; 3) il commercio della droga; 4) il commercio di organi, vivi e morti, alcuni esempi: è stato riscontrato in Albania il traffico di organi di bambini organizzato da una clinica di Tirana; l'Ucraina porta avanti ampie sperimentazioni sui cervelli di bambini abbandonati; durante la guerra in Cecenia vi erano reparti speciali che seguivano i soldati sul campo con il solo scopo di *svuotare* quando

<sup>30</sup> B. AMOROSO, *Della Globalizzazione*, in S. VACCARO (a cura di), *Il Pianeta unico. Processi di globalizzazione*, Elèuthera, Milano 1999, p. 50.

questi cadevano e chissà se tutti i caduti poi veramente morti o solo feriti; gli organi venivano poi depositati in mani più specializzate; 5) il saccheggio della natura.

Questi pilastri, rappresentano l'80% dell'economia capitalistica mondiale, mentre un 15-20% riguarda quelle attività di tipo manifatturiero e produttivo che resistono ancora oggi. Una globalizzazione così più che un sistema «d'inclusione», diventa un sistema di «esclusione», acuendo gli squilibri in molte aree del mondo, dall'Africa alla America Latina, dalla gran parte dell'Asia agli ex Paesi socialisti.

Se questo è l'impianto di un sistema che attiva tutte le forme di accumulazioni possibili, dove tutto si può vendere o acquistare, dove si offrono convenienze all'investimento del capitale privato, ciò costituisce anche la via per favorire il proliferare delle mafie.

Santino e La Fiura, parlano di una «economia polimorfa» e di un «mercato multidimensionale», in cui economia legale, sommersa e illegale si configurano come elementi di un unico mercato.

In questo senso si parla di una nuova fase della mafia come criminalità moderna: si passa da una fase predatoria della criminalità, caratterizzata dal fatto di togliere ricchezza alla società, con la rapina, il furto, ed ha accompagnato l'ingresso dei giovani al crimine; alla fase dell'estensione, con una spinta ascensionale della criminalità per diventare impresa; oggi si vive una fase simbiotica, all'incontro d'interessi tra criminalità e persone che non lo sono o apparentemente non lo sono determinando una commistione tra capitale legale e capitali di origine criminale<sup>31</sup>.

Non è un capitalismo ancorato alle attività produttive, ma da un capitalismo «triadico» (la Triade si riferisce ad una delle più temute organizzazioni mafiose asiatiche) che è anche la definizione attribuita da studiosi alla nuova attività prevalentemente di risucchio, risultato di tangenti (i brevetti, le licenze, la speculazione finanziaria), riscosse in altri paesi.

Insomma un capitalismo legato a una funzione redditiera e parassitaria.

Perciò il contrasto tra economia criminale ed economia capitalistica viene a scomparire, perché l'economia capitalistica diviene con la globalizzazione, un'economia criminale.

<sup>31</sup> Per una lucida ricostruzione della questione, v. V. RUGGIERO, *Economie Sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino 1996.

In definitiva, «non è più chiaro se sia la mafia a condizionare la politica, se sia la politica a far ricorso alla mafia o se la politica e la mafia siano diventate una struttura unica che interagisce sul territorio.

È questa la Mafia pulita.

Viene da pensare a una recente legge approvata in Iraq in base alla quale se un rappresentante del parlamento è assassinato, non può subentrare al suo posto il primo dei non eletti. Tanto per scoraggiare l'omicidio con finalità politiche da parte delle varie bande che si contendono il territorio e il nascente governo.

La mafia pulita è presente nel villaggio globale. Siamo di fronte a un baratro per le democrazie moderne e il rischio riguarda ciascuno di noi. Si ha l'impressione di trovarsi davanti a un problema complesso di dimensioni planetarie, praticamente irrisolvibile che ci condanna a un inesorabile declino. Forse con la crisi economica mondiale questo pericolo d'inquinamento mafioso delle democrazie sarà addirittura maggiore.

Secondo la Banca Mondiale ogni anno una somma pari a 1600 miliardi di dollari, frutto di attività criminali, è parcheggiata nei cosiddetti paradisi fiscali, per essere impegnata in manovre speculative finanziarie. Le task-force internazionali hanno ottenuto pochi risultati nel tentativo di bloccare tali flussi e di impedire che in queste "terre senza legge" capitali sporchi e puliti si mischiano senza essere distinguibili.

Una volta ripuliti, i capitali entrano a far parte del gotha della finanza internazionale. È emerso dalla crisi delle grandi banche americane, che hanno trascinato i mercati finanziari nella crisi più dura del dopoguerra, che City-Group possiede 427 società controllate nei vari paradisi fiscali; Bank of America ne ha 115, mentre Jp Morgan 50.

Lo stesso meccanismo emerge dal sistema senza regole degli *hedge fund*. I fondi più rischiosi e speculativi hanno spesso la loro sede legale nei Paesi offshore. Prima del crollo amministravano 2.000 miliardi di dollari, spesso sottoscritti dalle stese banche che puntavano ai loro rendimenti stratosferici esentasse per accrescere gli utili.

Ora, dopo il fallimento a catena, trasformano i loro titoli nei famosi "asset tossici" che i consumatori dovrebbero accollarsi.

Nell'immediato futuro chi possiede grandi capitali liquidi potrà imporre le regole del mercato e, ancora una volta, se non vi

sarà una netta presa di posizione degli Stati, la Mafia pulita, avrà un ruolo da protagonista.

Il pericolo per tutte le democrazie è enorme»<sup>32</sup>.

## 12. *La scomparsa delle montagne*

Un ulteriore drammatico esempio di degrado ambientale in Campania è quello del selvaggio sfruttamento delle montagne, una devastazione che sta colpendo, appunto, centinaia e centinaia di montagne.

Caserta produce ogni anno 3,7 milioni di tonnellate di calcare, che vanno ad alimentare il ciclo del cemento (Cementir, gruppi Caltagirone, Moccia, gruppo Buzzi, hanno stabilimenti in provincia di Caserta) e ghiaie, argille, pietre arenarie e vulcaniche.

Tra le montagne di Caserta ci sono ben 422 «ferite», pari a circa il 27,5% di tutte le cave esistenti della Regione Campania. Di queste 46 sono autorizzate.

L'attività estrattiva in provincia di Caserta è, in sintesi, così rappresentata: cave autorizzate 46, Regione Campania 196 (23,5%); cave chiuse 59, Regione Campania 272 (21,7%); cave abbandonate 317, Regione Campania 1064 (29,8%); cave abusive 36, Regione Campania 188 (20,0%)<sup>33</sup>.

In Campania le cave rappresentano l'anello di congiunzione delle «ecomafie» connesse al ciclo del calcestruzzo e dell'edilizia e dello smaltimento dei rifiuti.

Una volta dismesse le cave diventano gigantesche voragini da riempire di spazzatura. La camorra che investe i propri capitali, prima cava, fa i buchi e poi li riempie, trasformandoli in discariche.

Il danno ambientale stimato, solo nell'area dei Monti Tifatini, fra cave attive e abbandonate, è pari a oltre 7.000 miliardi (A. Buondonno 1997).

<sup>32</sup> Ancora, E. VELTRI e A. LAUDATI, *Mafia pulita*, cit., pp. 238-239.

<sup>33</sup> Si rinvia, per un'indagine approfondita al *Piano Regionale Attività estrattive. Linee Guide con allegato elenco cave*, Giunta Regionale della Campania. Documento integrativo e di aggiornamento della Relazione conclusiva di cui alla Delibera di Giunta Regionale n. 7253 del 27 dicembre 2001.

La produzione totale media annua di calcare è di tonnellate 4.000.000, di cui oltre il 55% prodotto sui Monti Tifatini<sup>34</sup>.

Il settore Scienze del Suolo della Facoltà di Scienze Ambientali della SUN (Seconda Università Napoli) esclude ogni possibilità di continuazione dell'attività estrattiva o, peggio, di allargamento dell'attività stessa in ampliamenti o nuove cave.

La Campania ha il triste primato per essere la seconda area geografica al mondo per dissesto idrogeologico, con tantissimi e incalcolabili danni materiali e di morti secondi solo per numero alla Repubblica Ceca (Giuseppe Messina).

Questo grazie anche a un'azione di eliminazione di quelle norme, soprattutto quelle sanzionate penalmente, che potevano timidamente consentire una tutela preventiva dei beni ambientali.

Oggi invece si riscontra una sorte di «distruzione preventiva del principio di legalità»; questo grazie al fatto che, «pur alla presenza di centinaia di disposizioni amministrative, non vi è una sola

<sup>34</sup> G. MESSINA, *Dalla scomparsa delle montagne al recupero del territorio*, relazione al Seminario promosso dalla «Università per la legalità e lo sviluppo», Casal di Principe (CE), 2001.

I cavaioi, in base alla l. reg. n. 54 del 1985 ogni anno hanno l'obbligo, con perizia giurata da un tecnico a ciò abilitato, di dichiarare la quantità di materiale estratto allo scopo di corrispondere, al Comune dove ricade la cava, una certa tariffa in ragione dei mc cavati che serviranno poi per azioni in campo ambientale. I cavaioi di Caserta negli ultimi 10 anni hanno dichiarato di aver estratto complessivamente in media ogni anno non più di un milione di mc di materiale.

Sviluppo Italia, con uno specifico studio (2001), ha calcolato che «Il comprensivo dei Colli Tifatini... ha una capacità produttiva annua di 2.130.000 mc ed una quantità media annua di materiale cavato di circa 1.20.000 mc...» pari alla quantità estratta e assorbita per realizzare il cemento. È come dire, in altri termini, che tutti gli altri titolari di cave il cui prodotto non è destinato a trasformarsi in cemento, avessero dichiarato ogni anno di non cavare un solo Kg di materiale. Il cementificio Cementir e Moccia, ad esempio al 1990 al 1999 hanno rispettivamente dichiarato di aver cavato mediamente il primo 115.348, 95 mc/anno e il secondo di una produzione di cemento di mc/anno di 1.120.000.

A. Buondonno con un complesso studio della Facoltà di Scienze Ambientali della Seconda Università degli Studi di Napoli, ha, invece, dimostrato (1997), con un metodo inoppugnabile sul piano tecnici e scientifico, che uno solo di cavaioi (Luserta) che opera sui Colli Tifatini ha estratto dal 1954 al 1991 non meno di 11 milioni di mc di materiale, con un'accentuazione maggiore dopo gli anni 80. La ditta ha dichiarato al Comune, negli ultimi dieci anni non più di 2 milioni di mc pari ad appena 205.198 mc/anno, poco men, comunque, dei due cementifici messi insieme.

norma che a chiare lettere punisca penalmente chi attiva o esercita illegalmente una cava abusiva» e persino possibile «esercitare un'attività estrattiva senza autorizzazione in modo legale»<sup>35</sup>, sfruttando cioè le scappatoie di sanzioni amministrative che finiscono per consentire di usare esplosivi per realizzare un progetto di ricomposizione ambientale.

In Italia si consumano oltre 40 milioni di tonnellate di cemento l'anno: per realizzare tale produzione occorrono circa 500 milioni di tonnellate d'inerti da calcestruzzo e di marne e circa 1 miliardo di tonnellate di altri materiali necessari ai rilevati, ai terrapieni, alle scogliere, alle scarpate, ... (G. Cannata, 1989).

L'attività delle cave ha rovinato per sempre molte colline e molti alvei dei fiumi per estrarre i materiali da costruzione ghiaia e sabbia; ad esempio, per costruire l'autostrada del Sole dal Fiume Panaro nel Modenese sono stati estratti in un anno e mezzo, 1.200.000 mc di ghiaia.

Secondo il Ministero dell'Ambiente: «nel 1981 per ogni abitante italiano venivano estratte 6 tonnellate di materiali, con una produzione annua di 329 miliardi di tonnellate, molte delle quali esportate. Esportiamo così materiali a basso costo ma a elevato disturbo ambientale».

Nel 2006 è stato approvato il Piano Regionale Campano sulle Attività Estrattive (PRAE).

«In tale prospettiva, il PRAE ha individuato delle specifiche aree di interesse per l'attività estrattiva in funzione dell'utilizzo immediato o nel breve periodo (risorse) e nel futuro (riserve) si sono così delimitate le Aree di completamento e le Aree di sviluppo»<sup>36</sup> e si aggiunge «Per cava abusiva s'intende l'area in cui l'attività estrattiva sia, o sia stata, svolta in assenza della necessaria autorizzazione. La seppur scarna definizione evidenzia un fenomeno diffuso nella Regione Campania, le cui radici affondano principalmente, nel generale mancato rispetto della norma; nello scarso controllo del territorio da parte degli enti locali; nella scarsa ca-

<sup>35</sup> Concetto espresso da Donato Ceglie, Pm al Trib. di S. Maria Capua Vetere (CE), al Seminario su «Ambiente e legalità», promosso dalla «Università per la legalità e lo sviluppo», Casal di Principe (CE), 2001.

<sup>36</sup> Piano Regionale Attività Estrattive - Documento integrativo e di aggiornamento della Relazione conclusiva di cui alla Delibera di Giunta Regionale n. 7253 del 27 dicembre 2001, in *Linee guida*, p. 20.

pacità di prevenzione e di repressione del fenomeno. Allo stato si rilevano 180 cave abusive distribuite nelle varie province campane... Dal rapporto Ecomafie di Legambiente riguardante l'anno 2003 si legge, fra l'altro: La scoperta e il sequestro di cave illegali sembra quasi accompagnare i lavori lungo l'autostrada A-3, in provincia di Salerno, mentre resta davvero drammatica la situazione in provincia di Caserta»<sup>37</sup>.

Sul piano nazionale invece occorre prevedere una nuova legge quadro sulle attività estrattive che affronti almeno: il nodo dei fabbisogni reali di materiale; la ricomposizione ambientale dei siti non più utilizzati; il sistema dei controlli; il collegamento tra il sistema cave con il sistema inerti - cemento; l'obbligo dell'uso degli inerti per opere pubbliche.

### 13. *Mafie e animali*

È la storia feroce e crudele, delle inaudite sevizie e torture nei confronti di animali, da parte di singoli o persone associate a cosche mafiose e a clan camorristici, con un giro d'affari di circa 3 miliardi di euro l'anno.

Una drammatica realtà, profondamente sottovalutata, con strumenti investigativi non sempre adeguati, la mancanza di una serie di norme che individuano i delitti da punire efficacemente, l'inesistenza di una legge, per la tutela degli animali sfruttati, per vietare i combattimenti tra animali, per consentire l'arresto in flagranza, per prevedere la fattispecie penale dell'associazione per delinquere, per prevedere la pena detentiva, le misure cautelari, l'intercettazione telefonica e ambientale e così via.

È una verità dei fatti questa costellata dalla totale indifferenza delle Istituzioni e dall'altro la complicità delle stesse, la collusione di certi veterinari pubblici, funzionari doganali Amministratori pubblici, funzionari delle ASL.

Solo nel 2009 sono stati 11 i veterinari denunciati, di cui 4 arrestati nel corso di varie inchieste.

Con la legge n. 189 del 20 luglio 2004, «Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 39.

degli stessi in combattimento clandestini o competizioni non autorizzate», muta il presupposto giuridico della tutela degli animali, fino allora disciplinato solo dall'art. 727 c. p., è risulta ora lesa il «sentimento verso gli animali», e non più la sola morale umana.

Il legislatore ha introdotto nel codice penale, il Titolo IX-bis (artt. 544-bis ss.), intitolato «*Dei delitti contro il sentimento per gli animali*».

Dopo tale modifica, il maltrattamento degli animali da semplice contravvenzione risulta un «*delitto*» che comporta: un aggravamento delle pene (da ammenda a reclusione e/o multa); l'impossibilità di estinguere il reato mediante oblazione; l'allungamento del periodo di prescrizione (la prescrizione per i delitti avviene dopo i sei anni, per le contravvenzioni 4); la necessità del dolo anche nella forma del dolo eventuale (sono esclusi dalla norma i comportamenti di carattere colposo, tranne per la contravvenzione di cui all'art. 727 c.p.).

Infine la legge 189/04 ha anche modificato l'art. 727 c.p. che ora tratta separatamente l'abbandono degli animali e della loro detenzione in condizioni incompatibili con la loro natura. Altra novità introdotta dalla nuova legge è quella del ruolo delle associazioni protezionistiche, considerate persone offese, e chiamate a intervenire in prima persona attraverso l'affidamento degli animali oggetto di sequestro e/o confisca.

Le altre normative in vigore sugli animali sono il Decreto Ministero della Salute del 2 novembre 2006 – Individuazione delle associazioni e degli anti affidatari di animali oggetto di provvedimento di sequestro o di confisca, nonché determinazione dei criteri di riparto delle entrate derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie – e il Decreto Ministero dell'Interno del 23 marzo 2007 – Individuazione delle modalità di coordinamento delle attività delle Forze di polizia e dei Corpi di polizia municipale e provinciale, allo scopo di prevenire e contrastare gli illeciti penali commessi nei confronti di animali.

Nonostante questi importanti interventi legislativi, purtroppo, continua il triste mercato della «zoomafia», termine coniato dalla LAV per indicare lo sfruttamento degli animali per ragioni economiche, di controllo sociale, di dominio territoriale, da parte di persone singole o associazioni mafiose e clan camorristici.

La LAV (Lega Anti Vivisezione) ha istituito nel 1998 l'Osservatorio Nazionale Zoomafia, organismo finalizzato, anche sotto il

profilo criminologico, dello sfruttamento degli animali da parte delle organizzazioni criminali<sup>38</sup> e pubblica annualmente il Rapporto Zoomafia che analizza i vari filoni: i combattimenti tra cani; i cavalli e le corse clandestine; la «cupola del bestiame»; il business del traffico di cani; il contrabbando internazionale di animali; il bracconaggio e la criminalità; il traffico di fauna selvatica; il mandrinaggio di mare.

Quando si ragiona di mafie e animali, si parla di un turpe traffico che riguarda i combattenti tra cani, dai pit bull, ai rottweiler, dai mastini napoletani, ai cani meticci, dai mastini corsi, agli husky, dai cani brasiliani, agli staffordshire terrier, dal dogo argentino, ai boxer, dai pastori scozzesi, ai dogue de Bordeaux, dai pastori tedeschi, ai cani rapiti.

Purtroppo non è immune la presenza di bambini in questo giro clandestino, per la raccolta di prenotazioni per gli incontri e le scommesse.

La mappa dei combattimenti riguarda tutte le Regioni d'Italia, tranne la Valle D'Aosta.

In Campania l'attività dei combattenti e del traffico di animali rubati, pare che risale all'inizio degli anni novanta.

Come e dove sono trovati i cani? A Napoli, ad esempio, nel Quartiere Scampia sul lastrico di un solaio al quarto piano della Vela Gialla, hanno trovato un cancello di ferro chiuso da una catena assicurata con due lucchetti, all'interno vi erano dei pit bull, all'intemperie senza alcun riparo. Quando c'è stato il sequestro da parte delle autorità giudiziarie, la condizione degli animali è pressoché la seguente: lasciati in locali in pessime condizioni igieniche, prive di acqua e cibo, completamente imbrattati dalle deiezioni ricoprenti per intero il pavimento; lo stato di salute di dimagrimento avanzato, con lesioni cicatriziali sul corpo, principalmente a livello della testa e degli arti anteriori e posteriori, con gravi segni di dermatite presumibilmente di natura parassitaria o protozoaria.

Sempre a Napoli, un luogo di combattimento è stato trovato sotto i piloni di cemento di cavalcavia della metropolitana a Piscinola.

I clan camorristi coinvolti nella cinomachia (lotta tra cani) sono:

<sup>38</sup> L'Osservatorio, diretto da *Ciro Troiano*, collabora con tutti gli organi di Polizia giudiziaria, con la magistratura, con vari osservatori sulla criminalità e le mafie.

Ascione, Bardellino, Bidognetti, Birra, Casalesi, D'Alessandro, Del Prete, Fabbrocino, Gallo, Giuliano, Lago, Langella, Licciardi, Maliardo, Nuvoletta, Noverino, Polverino, Pretieri, Puca, Reale, Sarno, Verde<sup>39</sup>.

A ciò si affiancano gli affari dei canili e il traffico di cani.

Gli enti locali, in base alla legge 281/91 si devono munire di canili e relative strutture veterinarie, ma spesso sono in notevole ritardo, si rivolgono a privati senza scrupoli che aprono canili privati, veri e propri lager, con la mancanza assoluta di ogni elementare condizione igienica, in spazi ridotti, spesso con pochissimo cibo e che si macchiano di maltrattamenti inverosimili.

Sono, di solito, persone che frequentano il carcere e collegati a organizzazioni criminali, gestiscono affari miliardari.

La LAV afferma che «se si pensa che in Italia ogni anno ci sono 150 mila cani abbandonati o smarriti, si arriva a un giro d'affari compreso tra 164 e 500 miliardi di vecchie lire l'anno».

I combattimenti tra cani è di 1000 miliardi di euro.

Nel rapporto Zoomafia del 2010 lo sfruttamento animale nel nostro Paese resta, ancora, sconcertante perché la criminalità continua a trarre profitto con un giro d'affari di 3 miliardi di euro all'anno<sup>40</sup>.

In effetti i cavalli, le corse clandestine e le truffe nell'ippica rappresentano l'altro giro di affari, gestito da ambienti molto vicini alla criminalità mafiosa. Si tratta di 2.000 miliardi.

Anche il traffico di fauna selvatica è sotto il controllo della criminalità, sono centinaia di uccelli, appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, che determinano un giro di affari di 10 miliardi di euro.

Il contrabbando internazionale di animali e piante in via d'estinzione è il terzo traffico al mondo dopo quello della droga e delle armi (dai leoni, alle pantere, dal leopardo, ai rettili, dalle testuggini, alla vigogna, dal guanaco, all'antilope tibetana, dallo sfruttamento degli storioni per il caviale).

Il traffico di animali esotici è di 500 miliardi di euro.

Il bracconaggio, l'imbalsamazione e traffico illegale di fauna sel-

<sup>39</sup> Per maggiori chiarimenti sulla zoomafia, v. C. TROIANO (Responsabile Osservatorio Zoomafia LAV), *Zoomafia. Gli animali: l'ultimo business criminale*, 2002.

<sup>40</sup> Sul punto, v. LEGA ANTI VIVISEZIONE, *Rapporto Zoomafia*, 2010.

vatica hanno evidenziato rapporti tra i bracconieri e la criminalità organizzata.

Secondo la LAV «altro aspetto mai indagato a fondo è quello degli incendi boschivi, dove ci sarebbe la mano dei bracconieri per costringere gli uccelli a spostarsi in zone limitrofe dove la caccia è consentita».

Il traffico del bracconaggio è di 5 miliardi di euro.

La «cupola del bestiame», con la vendita di carni infette, allevamenti e macellerie con proventi illeciti, evasione fiscale, frode e truffa all'Unione Europea, abigeato, estorsioni, furti, rende affari per 80 miliardi di euro.

Nel 2009 i Nas hanno sequestrato 38 mila tonnellate di alimenti tra cui carne invasa da parassiti; formaggi e latte scaduti pronti per essere riciclati, o prodotti con latte proveniente da animali affetti da brucellosi; salumi scaduti, rietichettati e venduti come prodotti tipici; false uova biologiche. Sequestrate anche 200 mila uova a rischio salmonella.

Infine abbiamo il «malandrinaggio» di mare, la vendita del pesce non poteva sfuggire alle attività della criminalità mafiosa (dai pescatori di frodo, alla pesca dei datteri e dei ricci di mare, alla pesca abusiva dei molluschi e delle ostriche, alle vongole veraci «nere»), che determina un fatturato di 250 milioni di euro.

Il rapporto Zoomafia 2010 rileva, altresì, anche la compravendita su internet di animali, di specie protette e registra notizie preoccupanti in merito ai combattimenti tra animali, dove è stato chiuso un social network dal nome «Sì ai combattimenti tra cani», in cui i membri consideravano questa violenta e incivile pratica, una sorta di sport estremo.

Infatti, se per il 2009 si è registrato un calo della cinomachia, il web offre tragici spettacoli di lotte fra specie mai utilizzate a questo scopo disumano e ogni giorno su Internet sono scambiati migliaia di esemplari appartenenti a specie selvatiche e prodotti derivati da animali protetti. Leoni, tigri, bertucce, macachi, testuggini, boa constrictor, lince rossa, tartaruga azzannatrice, varano del Nilo, volpe del deserto, ma anche accessori realizzati con pelle di pitone delle rocce, monili in avorio, giubbotti di pelle di procione, cinture in pelle di coccodrillo, pelli di varano del Bengala, conchiglie rare, uccelli morti, caviale.

Anche le nuove mafie non sono estranee allo sfruttamento de-

gli animali e al suo traffico: dalla mafia albanese, che è interessata al traffico dei cani da combattimento e dei furti di cani, ma anche alla gestione di scommesse clandestine sulle competizioni ip-piche; alla mafia russa, che alimenta il traffico illegale di caviale; dalla mafia nigeriana, anch'essa interessata alla cinomachia; alla mafia cinese, per il traffico di pelli di cani e gatti, utilizzati per la realizzazione di pellicce, rifiniture e «ricordini».

La LAV sostiene che «esiste anche un dilagante commercio di capi d'abbigliamento confezionati con pellicce di cani e gatti massacrati soprattutto in Cina, che sono venduti con etichette contraffatte».

Un altro traffico, infine, in cui pare sia coinvolta la mala cinese è quello dei cani San Bernardo e di altri cani di grossa taglia verso i Paesi asiatici (Cina, Corea ed altri) dove sono uccisi e mangiati.

#### 14. *Il caporalato*

Già nel 1997 ho avuto modo di scrivere che «Il caporalato è un sistema di reclutamento di manodopera fondato sullo sfruttamento del lavoro delle donne e, negli ultimi anni, degli immigrati nelle campagne. Il caporale è il protagonista dell'intermediazione illecita della manodopera bracciantile nei confronti delle aziende agricole: sceglie chi avviare al lavoro, contratta il salario, determina la paga e mette a disposizione i mezzi di trasporto.

Residuo dello sfruttamento del lavoro femminile nelle campagne, esso non è tuttavia sola espressione di un mondo arretrato. Il suo sviluppo, infatti, si lega ai processi di trasformazione del capitalismo. Secondo dati ufficiali, il fenomeno del caporalato riguarda oggi 150-200 mila persone, soprattutto ragazze, e produce un business di circa 50 mila miliardi l'anno. Nel Brindisino, secondo le stime, dei 40 mila addetti all'agricoltura, il caporalato ne arruolerebbe 20 mila.

Il fenomeno del caporalato non investe solo il Sud ma anche il Nord Italia, da Reggio Emilia alla Lombardia. Diverse cooperative fittizie del Nord, hanno il compito di trattare la forza lavoro "in affitto".

È indubbia la connivenza tra aziende agricole e caporali. Queste ultime si servono dei caporali per evadere la contribuzione previdenziale e dimezzare il salario. Se le braccianti lavorano 200-250

giornate l'anno, le aziende ne dichiarano 60, al massimo 100, determinando un risparmio notevole sui contributi previdenziali. Dai dati in possesso della magistratura si può dire che una parte consistente del fenomeno è legata alla criminalità organizzata e svolge una funzione di riciclaggio e accumulazione di capitali, controlla il territorio attraverso i lavoratori e le imprese agricole.

Secondo la commissione d'inchiesta parlamentare, il caporale utilizza il suo ruolo in campo politico per orientare le preferenze degli elettori nei confronti di quei candidati e di quelle forze politiche che nei fatti non assumono impegni coerenti nella lotta al caporalato. Il voto di scambio si collega così all'assenza di provvedimenti seri per combattere il fenomeno e, in alcune realtà territoriali, all'omertà, ai silenzi e alle connivenze di determinate autorità preposte al contrasto.

Il caporalato non è più quindi semplice intermediazione ma punto di riferimento criminale; insieme alla truffe dell'AIMA, a quelle previdenziali all'INPS, a usura, prostituzione, voto di scambio, traffico di droga, contrabbando, esso è serbatoio di consenso, una sorta di ammortizzatore sociale che crea appartenenza.

I caporali accompagnano le braccianti agricole nei luoghi di lavoro, distanti 100-150 chilometri. Ogni mattina all'alba le donne sono stipate come bestie in furgoni di otto posti che trasportano fino a 40 braccianti: si tolgono i sedili, si mettono delle panche appoggiate su cassette utilizzate a loro volta per il raccolto e le donne vengono fatte sedere in tre una su l'altra.

Questo tipo di trasporto, ha cagionato diversi incidenti mortali... Oggi qualche caporale utilizza il pullman, ma la situazione generale non è sostanzialmente cambiata... La giornata di fatica di una bracciante, va dalle sette alle dodici ore; si rialza alla tre del mattino, parte tra le 3,30 e le 4,00 e generalmente rientra alle 19,00. Lavora in queste condizioni da giugno a dicembre.

Spesso questa è l'unica opportunità di occupazione.

Nel passato le lavoratrici potevano fare affidamento sul sostegno della "fattora", che trovava la manodopera, organizzava e controllava il lavoro e aveva anche una funzione di mediazione tra le braccianti e il caporale tesa a far rispettare certe regole di comportamento. Oggi le donne sono maggiormente esposte alle violenze, anche sessuali, e alle prepotenze del caporale soprattutto se minorenni. Esse sembrano "schiave dei caporali": in cambio del salario sono costrette a subire angherie sessuali. Esclusi pochi esempi

di denuncia molte storie restano segrete: il ricatto per mantenere il lavoro è di tacere, di non fare domande.

La bracciante riceve così una doppia violenza, come lavoratrice e come donna; nella vita e nel lavoro»<sup>41</sup>.

La situazione da allora non è cambiata. A Nardò, ad esempio, in provincia di Lecce, i migranti lavorano anche fino a 18 ore con due euro all'ora, ma stufi dello sfruttamento subito hanno promosso il primo sciopero

Primo sciopero dei braccianti migranti l'8 ottobre 2009, anche alla Domiziana di Castel Volturno (CE), stanchi di essere sottopagati e contro lo sfruttamento del caporalato.

In uno dei cartelli campeggia sul cartone la scritta italiana, ripetuta in inglese e francese: «Oggi non lavoro per meno di 50 euro. Today I'm on strike! Aujourd' Hui Je Fais La Grève! Movimento dei migranti e rifugiati a Caserta», un movimento nato a Castel Volturno per difendere i diritti, fare denunce e vertenze.

È la giusta richiesta dei 6-7 mila africani che lavorano a Castel Volturno per 12 o 14 ore nei campi a raccogliere pomodori e patate. La paga minima sindacale è di 6,50 euro l'ora, ma per i clandestini o immigrati in attesa di permesso di soggiorno la media è di 25-30 euro al giorno, mentre per le donne non vengono superati i 20 euro giornalieri. Se si protesta non sono più presi per lavorare.

La verità è che i migranti fanno comodo a tutti, da chi affitta le bettole senza alcuna condizione igienica, acqua ed elettricità, alle aziende che li pagano in nero.

Lo sciopero si estende dalla piana casertana a Casal di Principe dove nel 18 settembre 2008, il clan camorristico con Giuseppe Setola ordinò l'attentato terroristico contro gli immigrati: furono trucidati sei migranti.

L'inchiesta sulla strage pare che non sia riconducibile alla droga o al pizzo e alla prostituzione, bensì riaffermare il potere della camorra sugli africani.

I migranti fanno dei giri «danteschi» infernali per raggiungere la meta dei «sogni» l'Italia, pagando cifre enormi e facendo spe-

<sup>41</sup> L. LIMOCIA (a cura di), *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Gruppo Abele, Torino 1997, pp. 9-11.

dire i soldi attraverso il Money transfer, un mercato gestito dalle organizzazioni criminali.

Tra le organizzazioni criminali che gestiscono i migranti c'è la camorra che controlla tutto il territorio della Campania e di Latina.

Come ho avuto modo di scrivere, credo che: «Non ci saranno muri che fermeranno la fame dei popoli e la loro sete di giustizia. Occorre dare inizio alla riconquista dell'uomo che soddisfa i propri bisogni di tutti, sapendo che un'immensa parte di uomini e donne soffre ancora fame, miseria e coercizione: interi popoli sono affondati nell'ingiustizia, nel sottosviluppo, depredati della loro cultura e del diritto alla vita, per permettere a una minoranza dominante, la nostra, paesi del Nord, di usufruire di un benessere eccessivo che mette in pericolo il futuro dell'intero pianeta... Questa è una battaglia per l'affermazione dei diritti: c'è un filo che lega le condizioni, l'assenza di futuro dei neri, dei meticci, ma anche dei bianchi, dei senza voce, dei svantaggiati, dei tossicodipendenti, degli omosessuali. Questi non sono il volto in ombra che la civiltà del consumo può rimuovere, ma soggetti scatenanti, attivi, contraddittori per ridefinire politiche, scelte, strategie e risposte nuove per il bene comune. Ciò deve rappresentare un cammino forte di amore e di solidarietà. Una solidarietà non fine a se stessa, non mera assistenza, ma che chiede diritti e uguaglianza; una solidarietà che si fa progetto per cambiare lo stato di cose esistenti»<sup>42</sup>.

### 15. *La contraffazione musicale*

La contraffazione musicale era già oggetto delle attività della camorra in Campania, ma oggi gli affari della pirateria musicale hanno ingrossato le casse della camorra stessa.

«La distinzione più efficace è quella fra crimini tecnologici strettamente detti cybercrime (reati perpetrabili soli ed esclusivamente attraverso l'uso di strumenti informatici o telematici) e crimini tradizionali commessi in chiave tecnologica, fattispecie criminali in cui la tecnologia è funzionale al raggiungimento dello scopo»<sup>43</sup>.

È appunto in quest'ultima categoria rientrano la pirateria mu-

<sup>42</sup> *Ivi*, pp. 66-68.

<sup>43</sup> Sul punto, cfr., U. SAVONA, *Proprietà intellettuale e cyberspazio*, Conferenza Internazionale, Stresa, maggio 2001.

sicale e il suo mercato: di conseguenza abbiamo la pirateria on line, pirateria musicale su Internet che può essere individuale, per utilizzo personale, e sia per scopi di lucro; la pirateria tradizionale, attribuita a ristretti sodalizi criminali indipendenti oppure a organizzazioni internazionali.

Complessivamente il mercato mondiale della musica pirata è stimabile in 4,5 miliardi di dollari annui.

#### 16. *Il mercato dei videopoker*

Il mercato dei videopoker, s'inquadra nel problema del gioco d'azzardo gestito dalle organizzazioni criminali, una tradizionale attività: dalle bische clandestine, alla roulette, dai dadi, ai giochi di carte, dalle sale giochi, dove funzionano i giochi elettronici, alle scommesse clandestine, soprattutto con animali da combattimento, dalle gare dei cavalli, alle gare clandestine di auto.

In Italia, la Commissione Parlamentare Antimafia<sup>44</sup>, dichiara che «Per il 2006, secondo dati AAMS (Amministrazione autonoma monopoli di Stato), a fronte di un volume d'affari, ovvero la "raccolta del gioco" pari a circa 15.400.000.000 euro<sup>45</sup> (di cui la quasi totalità derivante da apparecchi con vincita in denaro) vi è stato un gettito fiscale pari a 2.072.331.07 euro, con circa 200.000 apparecchi risultati attivi... Tale stima deve essere inoltre correlata al fatto, anch'esso testimoniato da più parti che a fronte di circa 200.000 apparecchi risultati "ufficialmente attivati", vi sarebbero almeno altrettanti apparecchi "illegali".

Si registra che il 70% di apparecchi è piazzato dalla criminalità organizzata, con la complicità da parte dei gestori dei bar oppure con una sorte di 'pizzo', sono costretti a pagare, collocando nel locale queste macchine, le quali possono contenere un doppio circuito: quello legale (piccola vincita) e quello illegale per il gioco d'azzardo, attivato con un pulsante o un telecomando, con la complicità, spesso, del gestore che partecipa al guadagno».

<sup>44</sup> Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, nella seduta del 17 novembre 2010, *Relazione sui profili del riciclaggio connessi a gioco lecito e illecito*.

<sup>45</sup> La raccolta giochi per l'anno 2009 è stata di 53.773 milioni di euro (Fonte AAMS).

In tal senso il Commissario straordinario del governo per le iniziative antiracket e antiusura, Rino Monaco afferma che: «la criminalità organizzata impone le macchinette agli esercenti e poi, al di là dei profitti, pretende un affitto mensile fisso. Un'estorsione camuffata da leasing. Il meccanismo è semplice e all'italiana: tu barista ci guadagni, noi ci guadagniamo e nessuno paga le imposte per i giochi ai monopoli di Stato che impongono il collegamento dei videopoker con AAMS per conteggiare le giocate e le percentuali da versare all'erario».

Tale dichiarazione è confermata dalla stessa relazione annuale della DNA<sup>46</sup> (Direzione Nazionale Antimafia): «La criminalità non si è lasciata sfuggire all'occasione di insinuarsi anche in attività relativamente recenti, come la gestione delle Sale Bingo.

Le scommesse clandestine e le sale del Bingo continuano a rappresentare settori d'interesse per la criminalità organizzata, sia per quanto riguarda le infiltrazioni nelle società di gestione delle sale Bingo, che si prestano costituzionalmente a essere un facile veicolo d'infiltrazione malavitose e di riciclaggio, sia per quanto riguarda le società concessionarie della gestione della rete telematica, dove si è assistito a un duplice fenomeno, da un lato l'aggiudicazione a prezzi non economici di talune concessioni e, dall'altro, al proliferare dei punti di scommessa, i c.d. "corner", alcuni dei quali chiaramente inseriti in una rete territoriale dominata dalla presenza di un circuito criminale... Queste nuove modalità d'inserimento della criminalità nel gioco, si coniugano con le tradizionali forme d'intervento, attraverso l'imposizione del noleggio di apparecchi di videogiochi, la gestione di bische clandestine e la pretesa di un'organizzazione per scommesse illegali nel c.d. toto e lotto nero clandestino.

Tutto ciò fa del "gioco" un settore molto appetibile per le organizzazioni criminali e, perciò, tanto la magistratura antimafia, quanto le forze di polizia giudiziaria, non possono sottovalutare tali fenomeni che si prestano tra l'altro a mimetizzarsi facilmente. Basti pensare che nei primi tre mesi del 2009, parlando solo di giochi legali, il superenalotto ha fatto girare 628 milioni di euro, gli *slot machine* 6 miliardi e le Sale Bingo 389 milioni.

In molti casi peraltro i gestori dei locali dove sono installati gli apparecchi in questione sono le vittime di attività estorsive eser-

<sup>46</sup> Nella relazione annuale (dicembre 2009), della DNA, pp. 317-319.

citare da organizzazioni criminali inserite a pieno titolo in associazioni di stampo mafioso o contiguo a esse. I metodi usati sono, infatti, tipici delle attività mafiose...».

Ogni singolo apparecchio non collegato può fruttare fino a 1.000 euro al giorno d'incassi. L'unico rischio che si corre è una sanzione fino a 6.000 mila euro.

### 17. Sanità e camorra

«Da almeno due anni la criminalità organizzata ha intensificato la pressione puntando a rilevare le realtà d'assistenza, di riabilitazione e di diagnostica sommerse dai debiti e in procinto di chiudere per scarsità di fondi a causa dei prolungati mancati pagamenti da parte degli enti locali»<sup>47</sup>.

È il quadro della sanità privata, uno dei settori d'affari della camorra utilizzata per il riciclaggio del denaro sporco, il controllo del territorio e per accaparrarsi delle strutture private di riabilitazione e diagnostica immerse nei debiti.

La sanità in Regione Campania, del resto, è fortemente in crisi: non paga gli stipendi e 50 mila persone sono senza assistenza, persone con disabilità, tossicodipendenti, minori, anziani, donne, famiglie in grandi difficoltà socio-economiche, malati psichici; le cooperative del Terzo Settore hanno accumulato ritardi da parte del Comune di Napoli e della Regione Campania e non riescono più a garantire i servizi assistenziali; i farmaci sono diventati troppo costosi e il ticket di accesso al Pronto soccorso è aumentato del 100%.

«Non compaiono nomi di boss né la parola 'camorra' dietro l'indagine che la magistratura ha da tempo avviato sulla gestione dei cosiddetti decreti ingiuntivi per il pagamento dei crediti vantati da privati nei confronti della Regione Campania. Indagati gli esponenti di alcune società d'intermediazione finanziaria ed avvocati specializzati nei decreti ingiuntivi per ipotesi di reato connesse all'associazione per delinquere, all'usura e alla truffa... Prestanome incensurati o "colletti bianchi" sono infatti presumibilmente pro-

<sup>47</sup> L'inchiesta *Sanità privata in crisi ci pensa la camorra*, in *Avvenire*, 18 gennaio 2001, p. 6.

paggini della camorra, che nell'attuale persistente crisi economica può permettersi di investire decine e decine di milioni di euro»<sup>48</sup>.

18. *Immigrazione, clandestinità, nuove forme di schiavitù: miti e realtà*

Ho avuto modo di scrivere che «Le politiche contro le mafie non possono essere delegate ai tribunali e al volontariato, tutti devono fare la propria parte e bisogna, credo, non solo parlare di camorra (talvolta può essere generico) ma di camorristi indicando i loro nomi e cognomi, contribuire a svelare i loro interessi, le connivenze, le complicità.

Nell'impegno del movimento antimafie, due soggetti possono e devono rappresentare l'altra gamba del movimento stesso: 1) i migranti come parte attiva di una nuova progettualità antimafie. Un loro doppio protagonismo: se penso alle ragazze prostitute che devono essere soggetti del loro stesso recupero di persone, cittadine, donne e anche protagoniste della liberazione dal traffico degli schiavi, dall'oggetto del corpo e dalla riappropriazione di diritti umani.

Alcuni migranti si macchiano di reati, molti invece sono vittime di reati ma l'equazione migrazione uguale illegalità, criminalità, disordine, non corrisponde alla realtà, ma spesso ostacola quel cammino tortuoso, contraddittorio di una società multietnica alla quale siamo interessati e negare la sua espansione o ridurla a semplificazioni e strumentalizzazioni è ancora più grave; 2) Il movimento del lavoro nel suo insieme. Questa sfida oggi è drammaticamente dinanzi al Mezzogiorno, resta la grande carta e rischia di essere la sua sconfitta se non riemerge quella funzione che può essere proprio solo del Sud: questo pezzo d'Italia può salvarsi da un futuro difficile solo se noi lo pensiamo come grande ponte con tutti quelli che abitano nell'arco del mediterraneo.

Oggi in parte questa sfida ha subito un arresto, ma serve rilanciare la grande vocazione e impegno del Mezzogiorno a essere la cesura che deve parlare a un pezzo di mondo sconvolto (Algeria, Israele, Paesi dell'Est), cui tanto ha da dire e da dare in ter-

<sup>48</sup> *Ivi.*

mini complessivi per il loro sviluppo. Se non chiamiamo i giovani, in primo luogo, del Mezzogiorno a riaprire questo discorso, a rileggere il suo cammino con quello dell’Africa, del Medio Oriente, non ritroveremo un discorso alto che permette di combattere il potere mafioso»<sup>49</sup>.

### 19. *La storia delle persone*

Per affrontare le problematiche dei migranti, tra la repressione e i diritti esiste una terza via: far parlare le storie delle persone, comprenderle dentro, interrogare i saperi, cogliere le interpretazioni, capire i cambiamenti delle diverse origini e identità.

L’area del mediterraneo ha avuto un processo forte di destabilizzazione con una relativa azione di contrasto pari a zero. Sul rapporto migrazione-devianza, senza alcun giustificazionismo, dobbiamo fare i conti con le culture nate in condizioni difficilissime nei loro Paesi d’origine: Sarajevo, Mostar, Beirut, Tangeri, Tripoli, Marrakech e così via, in altre parole saper leggere quali processi di destrutturazione ci sono stati e ci sono tuttora per capire come meglio porci per una migliore convivialità delle differenze.

In questi paesi l’educazione sentimentale è stata «mercificata»: con i corpi, le anime e le cose. Pensiamo, ad esempio, agli abitanti della Bosnia, ben consapevoli, durante tutto il periodo bellico e di guerra etnica, di non rappresentare alcuna dignità umana (stupri di massa, cancellazione e distruzione fisica delle diverse etnie, ...).

Questi migranti partono e investono su se stessi, fanno dei giri immensi: Marocco – Tangeri – Instambul-Durazzo o Valona per poi andare a Otranto oppure Sierra Leone – Valona-Otranto, o ancora Srilanka-Valona.

Penso che, molto spesso, non siano neppure i più poveri a venire da noi ma che sia la borghesia a emigrare: i poveri veri non si muovono. Qui arriva il ceto medio, quello che si è polverizzato, la colonna vertebrale, è l’intelligenza sociale che va via dai loro paesi.

<sup>49</sup> L. LIMOCIA, relazione al Seminario su «Immigrazione, clandestinità, nuove forme di schiavitù: miti e realtà», promosso dalla «Università per la legalità e lo sviluppo», Casal di Principe (CE), 26, 27 aprile 2001.

Credo che, in generale, il disperato autentico rimane dove sopravvive.

Vengono in Italia per sfuggire alla fame, alle guerre, per iniziare attività, qualcuno, certo, anche per delinquere, altri invece per studiare.

Questa è un'immigrazione di offerta, l'immigrazione 'Fordiste' (dei nostri padri, dei nostri nonni), furono quelle del grande dispiegamento della macchina produttiva e poiché tale era un'immigrazione di domanda di lavoro molto elevata (a Torino la FIAT, in Germania la VOLKSWAGEN, ...).

Oggi siamo nell'era 'post-fordista' ove i migranti giungono per porsi sul mercato di lavoro, pur consapevoli, spesso, dell'assenza di sufficiente e adeguata offerta.

In tali condizioni, sovente, l'imprenditoria in genere, approfittando dell'eccessiva «domanda» e in assenza di adeguato controllo e/o regolamentazione, sottopone l'immigrato a forti speculazioni in termini di costi-benefici, calpestando in tal modo anche i diritti più elementari.

Con tali disumane condizioni di vita, in qualche caso, gli stessi migranti, diventano facile manovalanza della criminalità.

## *20. Alcuni interrogativi*

L'Albania ha visto crollare il regime e il lavoro salariato è finito perché si è dissolto lo stesso regime.

Si sostiene che gli Albanesi non vogliono lavorare, ma in realtà nel loro paese si è prodotto uno shock terribile, sono caduti dalla padella del comunismo autarchico alla brace del mercato selvaggio.

Sono usciti dal '900 nel 1997 con la rivolta delle finanziarie; hanno capito che l'Occidente è avvolto dal darwinismo sociale e che per sopravvivere occorre praticare questa giungla.

Quella dell'Albania è una delle comunità più interessanti, dentro ad un travaglio micidiale: da produttori senza consumi a consumatori senza produttori.

Per capire il vissuto dei migranti, dobbiamo porci alcune prime domande.

Come può sopravvivere una persona che per tre anni è stata sotto l'assedio a Sarajevo?

Qual è l'educazione sentimentale degli abitanti di Sierra Leone, Burkina Faso che per 14/15 anni sono stati abituati a vivere con un mitragliatore M16 e si sono formati con la guerra dei mercenari, dei miliziani?.

Ci misuriamo con l'Islam? Quante persone passano dal nostro paese? Sappiamo che quando diciamo islam è come dire cristiani? Sappiamo che nell'islam esistono più di mille differenze: il Sunnita, lo Sciita, ...?

Che rapporto ha l'islam con il mercato che l'Occidente impone loro?

Dovremmo incominciare a interrogarci sui meccanismi, ad esempio, cosa succede nei mondi in crisi di transizione? Come sono letti gli sguardi? Qual è l'economia delle guerre civili? Come funziona il conflitto in Afghanistan, Libano, Nigeria e in tante realtà martoriate?

Ecco tutto questo ci consentirebbe di fare cooperazione, praticare sperimentazioni, politiche giuste, percorsi non d'integrazione ma di reciprocità.

## 21. *Non solo diritti, prima di tutto vivere*

Si parla tanto dei mediatori culturali, si sostiene, ad esempio, che servono ginecologhe per le donne musulmane, certo ciò è importante.

Bisogna dire che è solo l'inizio, la mediazione culturale non può essere solo questa: sono condizioni necessarie ma non sufficienti, occorre calare la mediazione dentro la storia delle persone.

Nelle scuole, una volta si studiava la geografia umana, oggi si dovrebbe costruire la semiotica dei disastri, dei conflitti, l'interpretazione delle nuove guerre, perché i segni lasciati dal conflitto nell'ex Jugoslavia sono diversi dal Kosovo, dall'Africa ed hanno esiti e conseguenze differenti.

Non solo diritti allora. Primo vivere. C'è bisogno di compiere un passaggio intermedio: scambi, parole, saperi, passaggi, sguardi, offrire ospitalità nel senso di essere validi interlocutori dove tutti noi insieme ai migranti dobbiamo metterci in gioco.

Questo è utile, del resto, anche per capire dove andiamo a cooperare, quali le etnografie, le antropologie da mettere in rete.

L'Italia è il Paese più transitato al mondo: passano 50 etnie, vale

a dire un terzo del mondo, e le loro storie, culture, esperienze, possono diventare occasione di crescita comune.

Sarà necessario ridefinire linguaggi, concetti, comportamenti, politiche complessive.

## 22. Nuove guerre

Le nuove guerre e le vecchie guerre.

Dal 1980 a oggi «vi sono stati circa 60 conflitti armati che hanno causato centinaia di migliaia di morti e 17 milioni di profughi»<sup>50</sup>.

Le nuove guerre si rappresentano come guerre contro i civili.

Dai dati riportati dall'Human Development Report 1994 si rileva come l'inizio di questo secolo circa il 90% dei decessi in guerra riguardava i militari, oggi quello stesso 90% si riferisce ai civili.

Inoltre esistono diffusi conflitti periferici, territoriali, i «communal conflict» non più come esiti periferici della guerra fredda, ma conflitti a bassa intensità, che non sono solo il risultato di scontri interni ed etnici – religiosi, ma gli interessi sono altri.

Sono quelli «dell'economia dei signori della guerra», pensiamo, ad esempio, alle guerre in Libano e nell'ex Jugoslavia.

Certo, non è una novità che una guerra produce una sua economia di guerra classica, dove lo Stato rafforza il suo ruolo, accentra tutto intorno a sé, risorse, controllo della moneta, scambi internazionali; economia della nuova guerra. Lo Stato così abdica alla sua funzione di regolatore dei conflitti, di mediatore alto della politica e si concentra solo sulla gestione dell'economia di guerra.

Dalla guerra in Libano, alla Bosnia, sono entrati in gioco nuovi attori, imprenditori-politico-economico-militari che surrogano in tutto o in parte le funzioni dello Stato, competono con questo nel reperimento delle risorse e nella loro destinazione, fino alla conduzione delle operazioni militari.

Dai capi milizie druse, sciite, cristiana maronita fino ai Karadzic, ai Mladic, agli Arkan, agli improvvisati capi dell'UCK, ..., avanza uno strano soldato, trafficante e capo militare, leader po-

<sup>50</sup> In relazione ai conflitti nel mondo, v. I. RAMMONET, *Les Convulsion du monde*, in *Le monde diplomatique maniere de voir*, 43, 1/1999.

litico e imprenditore di nuove economie informali, fino ad attività propriamente contrabbandiere, mafiose e criminali.

L'acquisto di armi, il reclutamento, la remunerazione dei combattimenti, il consenso presso la popolazione e così via, richiedono risorse ingenti che devono essere trovate impiegate, ridistribuite.

Tutto questo, e purtroppo solo questo, produce, di fatto, il loro PIL.

### 23. *Mafie e neoschiavismo*

Altra questione importante è il rapporto tra mafie e neoschiavismo.

Le cause del neoschiavismo sono molteplici: dall'esplosione demografica, alla modernizzazione senza riforme di sostegno all'agricoltura con successivo indebolimento dei contadini poveri esponendoli al rischio della schiavitù; dai casi di corruzione e alla dissipazione del denaro ricevuto e che hanno reso ancora più fragile l'economia di questi paesi, alla globalizzazione economica e a una sua certa impostazione.

In tale situazione, le donne e i bambini sono i soggetti più vulnerabili di questo turpe mercato, sottoposto a violenze di ogni genere e di solito davanti ai nostri occhi.

La prostituzione è la forma più evidente del neoschiavismo ma non è la sola.

Penso soprattutto: 1) alle donne migranti, sottoposte a violenze fisiche, sessuali, morali, psicologiche, proprio come alcune ragazze polacche che lavorano, ad esempio, nella zona di Casal di Principe, Villa Literno (provincia di Caserta), nei bar, persino le colf, soggiogate in un labirinto sottile di lavoro, danaro, apparente opportunità intrisa di schiavitù; 2) allo sfruttamento minorile e al disagio psicologico; alla ricerca d'identità personale e culturale; alla totale delusione delle più elementari aspettative e di ogni naturale aspirazione. Sono i ragazzi del Kosovo, della Macedonia, venduti dai genitori alle organizzazioni criminali dei Paesi d'origine che vengono in Italia senza neppure i loro documenti, i loro veri nomi, costretti a rubare nei negozi, a chiedere elemosina e portare i soldi ai loro sfruttatori per non essere torturati. Sono le ragazze Albanesi che devono prostituirsi; sono i ragazzi dell'ex Jugoslavia e i ragazzi marocchini che troviamo davanti ai semafori. La Campa-

nia è la regione con il più alto numero di denunciati sotto i 18 anni; 3) al traffico di persone: i migranti utilizzati come «usa e getta», strumentalizzati e sfruttati dal lavoro nero e dalla criminalità.

#### 24. *Un caso rilevante: Castel Volturno*

Un caso rappresentativo di neo-schiavismo è la realtà territoriale di Castel Volturno: qui la maggior parte dei migranti è irregolare.

Vi sono 600 ragazze prostitute che stanziano a Castel Volturno e lavorano a Varcaturò, Aversa, Mondragone, Teverola, sull'Appia, sulla Casilina e Napoli.

Un mercato che chiama mercato: 600 ragazze prostitute, più di duecento protettrici (donne che vengono chiamate «madamam»), 1.000 persone per il giro della prostituzione.

Bisogna intervenire a vari livelli, non con le retate, ma con gli interventi continui ed efficaci delle forze dell'ordine e della magistratura sulle madamam e sulle organizzazioni criminali.

Occorre indagare sulle regolarità degli affitti, spesso in un appartamento che costa il doppio per i migranti, vivono molte ragazze; altresì bisogna essere attenti sul ruolo della «Western-Union» agenzia che spedisce soldi all'estero, cresciuta grazie alla prostituzione (7 sedi solo a Castel Volturno).

Necessita riflettere sul fatto che queste agenzie portano, quanto pare, via ai migranti il 20% dei soldi e bisogna interrogarsi sulla loro identità, ragione sociale, trasparenza e chiedersi se esse non siano uno strumento «legale» per riciclare danaro.

Non sono mancate operazioni, come ad esempio a Torino, dove la guardia di finanza ha sgominato un'organizzazione di Nigeriani che utilizza gli sportelli della Western Union, per inviare i soldi dei proventi della droga in Africa, aggirando sistemi bancari e controlli della polizia. La gang rubava le password dei clienti della Western e le utilizzava per inviare i soldi in Nigeria, dove c'era un complice per ritirarli.

Pinetamare a Castel Volturno, pare è il luogo eccellente non solo per lo spaccio e per l'uso di droga, ogni giorno arrivano migliaia di giovani, ma anche della prostituzione.

In tutto questo la camorra è presente con il clan dei Casalesi.

Quindi serve un impegno forte e continuo, un Piano d'intervento sociale della Regione Campania: risorse, strumenti, progetti, sinergie.

## 25. *Sfruttamento e criminalità*

Alla questione mafie e neoschiavismo è consequenziale quella dello sfruttamento-criminalità.

In Campania, in provincia di Caserta, la camorra ha adottato questa strategia; dapprima il clan dei Casalesi si è opposto pesantemente alla presenza dei migranti al mercato della droga e alla prostituzione. Chiaramente non per motivi etici, ma perché temevano che ciò avrebbe di conseguenza significato, nei territori dove la camorra opera, più presenza delle forze dell'ordine e più soggetti deboli, delazioni alla polizia, pentiti.

Prima ancora dell'ultima strage del 18 settembre 2008, vanno ricordate le stragi di Pescopagano nel 1990 e nel 1996 quando furono ammazzati dalla camorra delle persone perché spacciavano droga.

La camorra ha abbandonato il campo da questo mercato?

Certamente no.

È possibile invece una sorta di convivenza, un accordo con una supervisione e un monopolio della camorra sul mercato della droga e sul traffico di persone gestito dalle organizzazioni criminali transnazionali.

Se fosse vero ciò sarebbe clamoroso: la camorra eviterebbe la gestione, i rischi e le conseguenze penali e otterrebbe vantaggi dal mercato della droga, dal traffico della prostituzione. La camorra ha così quadrato il cerchio: apparirebbe estranea, ma con un ruolo, invece, di monopolio e di abnorme profitto.

Questo dato emerge anche dalla magistratura<sup>51</sup>, che ha messo in luce come la camorra ha appaltato a nuclei delinquenti e stranieri zone del territorio per attività illecite e dall'altro ha utilizzato i migranti come manovalanza, in particolare posizione di subordinazione.

<sup>51</sup> X Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, *Criminalità organizzata degli stranieri e organizzazione giudiziaria*, relatore Nello Rossi.

In più si sperimenta la presenza di una criminalità individuale dei migranti che eleva l'allarme sociale e un diffuso senso d'insicurezza, dovuti ai furti, allo spaccio di droga, alla ricettazione, ai danni di passanti o di abitazioni private, alle violenze carnali, alle lesioni volontarie, agli omicidi tentati o consumati.

Una criminalità dunque che segna il confine tra i gruppi criminali organizzati, l'illegalità e l'illiceità individuale dei migranti.



## CAPITOLO IV

# Alcune proposte per Terra di Lavoro e la Campania

SOMMARIO: 1. Protocollo Scuole, Università e beni confiscati. – 2. Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata. - 2.1. *Segue*. Proposta di legge per l'istituzione di un'Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata. – 3. Istituto di storia delle mafie. - 3.1. *Segue*. Obiettivi e finalità generali. - 3.2. *Segue*. Obiettivi specifici. – 4. Avviso per la presentazione di progetti in favore dei minori e dei giovani Chiese Aperte e religioni in dialogo. – DOCUMENTAZIONE: A. Dichiarazione di accompagnamento alla documentazione; B. Schema tecnico.

### 1. *Protocollo Scuole, Università e beni confiscati*

Proposta di Protocollo Scuole, Università e utilizzo sociale e produttivo dei beni confiscati alle mafie

*Premesso che*

- Il Protocollo d'intesa «Don Giuseppe Diana» sottoscritto il 31 luglio 2008 tra Ministero dell'Interno e Regione Campania «per la destinazione e l'utilizzo sociale e produttivo dei beni confiscati alla criminalità organizzata», ribadisce l'impegno per «la riconversione e l'impiego a fini pubblici, sociale e produttivi delle ricchezze sottratte alla criminalità organizzata», e prevede nell'ambito del «pacchetto sicurezza, di assegnare centralità al tema dei beni confiscati»;
- la Regione Campania, attraverso il sostegno alle attività degli enti locali, ha svolto e intende continuare a svolgere un ruolo di riferimento, che ha già consentito di conseguire ri-

- levanti risultati con la ristrutturazione e messa in uso di numerosi beni confiscati in attuazione di specifiche progettualità;
- in tale contesto l'Assessorato all'Istruzione, l'Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica, nella considerazione della «centralità della Scuola e dell'Università» quale luogo in cui promuove la cultura antimafia sviluppando tra i giovani l'educazione alla legalità, alla cittadinanza attiva e responsabile, all'interculturalità, intendono sviluppare progettualità sociale sui beni confiscati;
  - l'assessorato all'Istruzione si è già reso promotore di valide collaborazioni interistituzionali culminate negli accordi firmati per i territori di Casal di Principe e S. Cipriano d'Aversa, l'11 ottobre 2007, con il coinvolgimento della Provincia di Caserta, della Prefettura UTG di Caserta, dei Comuni, dell'Ufficio Scolastico Regionale e Provinciale, delle Scuole, dell'ASL competente, della Forania della Chiesa locale, di Agrorinasce, delle associazioni e del volontariato laico e religioso, finalizzate a realizzare progetti condivisi di edilizia scolastica, di apertura della scuola al territorio, di sostegno alle associazioni e al volontariato e di esperienze di scuola-lavoro;
  - il protocollo Scuole e Università per abitare i beni confiscati della Regione Campania, si pone come obiettivo quello di lavorare e camminare insieme tra tutte le Istituzioni locali e nazionali, promuovere, attraverso la democrazia dal basso con i cittadini e le diverse articolazioni della società civile, una progettualità antimafia concreta, avviare una «sperimentazione di rete tra Scuole, Università e Territori sull'utilizzo dei beni confiscati alle mafie», per contribuire, nella Regione Campania, alla realizzazione di percorsi per l'estensione di pratiche per la legalità e la diffusione di esperienze di «Scuola-Università-Lavoro» sostenendo l'intreccio ineludibile tra legalità, lavoro e sviluppo qualificato e partecipato.

Mediante l'utilizzo sociale e produttivo dei beni confiscati s'intende anche favorire l'uso responsabile del denaro, il consumo critico, il commercio equo e solidale, i prodotti biologici, il risparmio energetico, le forme alternative e le fonti rinnovabili, una politica ambientale mirata al riutilizzo e alla riduzione degli sprechi per cambiare gli stili di vita.

*Considerato che*

- il Ministro dell’Interno e il Presidente della Regione Campania intendono promuovere concreti ed immediati interventi, politici ed amministrativi, che consentano, attraverso la riconversione e l’utilizzo sociale, la restituzione dei patrimoni al territorio e dunque anche alle scuole;
- la Regione Campania, Assessorato Istruzione e Assessorato all’Università e alla Ricerca Scientifica e la Provincia di Caserta, s’impegnano a sostenere la «sperimentazione» finalizzata all’utilizzo sociale di terreni e beni immobili da parte delle Scuole e delle Università individuati con i Comuni e con il coinvolgimento delle stesse Scuole e dell’Università;
- la Regione Campania, Assessorato Istruzione e Assessorato all’Università e alla Ricerca Scientifica, si rendono disponibili ad essere i destinatari dei beni confiscati di tale sperimentazione da assegnare poi alle scuole e all’università, a sostenere la progettualità e la gestione dei beni confiscati e a determinare risorse, realizzare strumenti, promuovere reti istituzionali per favorire la progettazione e l’utilizzo sociale dei beni confiscati da parte delle Scuole e dell’Università;
- l’Agenzia per l’Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e le Prefetture, nell’ambito dei propri compiti aderiscono all’attuazione del seguente protocollo per favorire la suddetta sperimentazione nazionale delle Scuole e dell’Università sui beni confiscati, mettendo in campo tutti gli strumenti e le iniziative concrete, adoperandosi per lo sviluppo di ampie collaborazioni tra tutti i soggetti istituzionali.

Le parti convengono quanto segue:

*Articolo 1 – Obiettivi*

Obiettivo del presente Protocollo d’Intesa, in sintonia con il Protocollo d’Intesa «Don Giuseppe Diana» e le buone prassi di cittadinanza dal basso degli accordi di Scuole, Università, Territori della Regione Campania Assessorato all’Università e alla Ricerca Scientifica è di promuovere un programma di collaborazione interistituzionale per facilitare interventi concreti di attuazione della sperimentazione «Scuole e Università per abitare i beni confiscati».

La Scuola e l’Università sono il principale spazio di crescita umana, civile e professionale dello studente.

L'utilizzo dei beni confiscati da parte delle Scuole e dell'Università rappresentano anche la condivisione di un modello di riferimento comune per la formazione e per l'azione didattica e diventa elemento qualificante e strumento di promozione e di diffusione d'iniziative finalizzate all'educazione alla legalità, come cittadinanza responsabile, corresponsabilità, riappropriazione del territorio e cammino per la giustizia.

In questo percorso s'inserisce il rilievo nazionale della sperimentazione per favorire, in particolare, la gestione, la valorizzazione dei «terreni e aziende confiscate», per una loro produttiva assegnazione alle Scuole, in primo luogo agli Istituti Agrari e alle Università.

Si tratta altresì di verificare la possibilità di costituire centri sociale, luoghi di aggregazione giovanile, casa per i giovani e la cittadinanza responsabile, spazi pubblici per la danza, la musica, il teatro e lo sport.

Incoraggiare in tal modo il rapporto Scuola-Università-Lavoro favorendo «l'autogestione cooperativa» da parte dei ragazzi degli ultimi anni delle Scuole superiori e degli studenti universitari, quale esperienza che consente ai giovani di dedicarsi, con autonomia e spirito d'iniziativa, a qualcosa di cui loro stessi sono i principali responsabili sia a livello di progettazione sia di organizzazione, divenendo veri protagonisti del vissuto democratico e di partecipazione.

Inoltre come richiamato dal Protocollo d'Intesa «Don Giuseppe Diana», l'obiettivo è altresì quello di lavorare insieme con le varie Istituzioni per cercare di superare eventuali criticità nelle procedure di assegnazione alle Scuole e all'Università dei beni confiscati.

## Articolo 2 – *Finalità*

1. Il Protocollo intende promuovere concretamente la collaborazione e la cooperazione interistituzionale per favorire con gli Enti Istituzionali destinatari dei beni confiscati, le Scuole dei diversi ordini e beni confiscati, le Scuole dei diversi ordini e l'Università, la sperimentazione progettuale.

2. Nell'ambito di tale sinergia, le parti s'impegnano a favorire l'adozione di procedure da parte delle Scuole e dell'Università dell'utilizzo dei beni confiscati, per gli interventi di edilizia scolastica, attraverso il metodo della progettazione partecipata: con la soddisfa-

cente consultazione, il necessario coinvolgimento progettuale preliminare, inerente alle priorità dei bisogni e delle esigenze, le proposte delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, degli studenti, dei genitori, dei docenti e di tutto il personale scolastico.

3. Le parti si adoperano affinché le Scuole e l'Università progettino e gestiscano l'utilizzo sociale del bene questo per rispondere alle esigenze didattiche e formative della stessa Scuola; per lo sviluppo delle abilità pro sociali nei bambini e nei ragazzi e sul senso di giustizia; per offrire luoghi dove far vivere la partecipazione, la cittadinanza responsabile e i cammini di educazione alla legalità; per promuovere insieme alle varie istituzioni, (alle associazioni e al volontariato laico e religioso) interventi di recupero sociale dei ragazzi e dei territori; per favorire la lotta al fenomeno della dispersione scolastica, la prevenzione e la rimozione dei disagi giovanili e l'integrazione degli alunni con disabilità; per sostenere reti operative con Enti, Associazioni, Scuole, Università per la realizzazione di progetti complessivi e lo sviluppo della progettualità anche in dimensione europea; per potenziare la pratica di tutte le attività motorie, di sport per tutti, presportive e sportive.

4. Nell'ambito di tale sperimentazione le parti collaborano e sostengono le istituzioni scolastiche nell'attuazione dei progetti sui beni confiscati e si obbligano ad adoperarsi per rimuovere ogni tipo di ostacolo.

#### *Articolo 3 – Priorità programmatiche*

1. Le parti nell'ambito delle rispettive competenze, mirano ad attuare tutti gli interventi necessari, allo scopo d'individuare in Campania un congruo numero di beni immobili, terreni e aziende confiscate, di particolare rilevanza, sulla quale intervenire con progetti di recupero, valorizzazione e sviluppo sostenibile.

2. Le parti s'impegnano attraverso la condivisione e la collaborazione, ad attuare la suddetta sperimentazione dei beni confiscati.

#### *Articolo 4 – Attività*

Le parti si fanno carico, nell'ambito delle rispettive competenze, ad individuare e a sostenere prioritariamente le attività progettuali di riutilizzo, a fini sociali o produttivi, dei beni confiscati che garantiscono:

- l'individuazione di beni confiscati da parte delle Scuole e dell'Università per favorire la progettualità;
- la promozione di cooperative di lavoro;
- la progettazione partecipata delle Scuole e dell'Università per l'utilizzo sociale dei beni;
- una forte integrazione tra Scuole, Università e Territorio e con le iniziative di qualificazione dei servizi e d'inclusione sociale;
- la piena sostenibilità, con previsione del coinvolgimento delle parti sociali territoriali.

#### Articolo 5 – *Monitoraggio*

Nello spirito di una solidale cooperazione e in previsione di un ampliamento delle attività del protocollo, è istituito un comitato di monitoraggio.

Il comitato è costituito da rappresentanti dalle parti sottoscrittrici.

Esso ha il compito di coordinare le attività previste e derivanti dal protocollo, individua le soluzioni operative necessarie per lo svolgimento delle azioni, promuove forme di sviluppo delle attività di collaborazione e verifica la congruità degli indirizzi e delle attività rispetto alla finalità del protocollo.

Il presente protocollo, costituito da una premessa e da n. 5 (cinque) articoli, è letto, approvato e sottoscritto dalle parti.

Prefetto di Caserta

Prefetto di Napoli

Prefetto di Benevento

Prefetto di Avellino

Prefetto di Salerno

Rettore SUN

Provincia di Caserta

Assessorato Istruzione della Regione Campania

Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica della Regione Campania

Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

## *2. Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata*

Una proposta per l'istituzione di un'Agenzia garante regionale per i beni confiscati e il contrasto alla criminalità organizzata, «deve avere il potere di predisporre e realizzare proposte legislative in materia di confisca e lotta alle mafie, di promuovere sperimentazioni sui beni confiscati con le Scuole, le Università e il territorio, di favorire reti e coordinare le attività sui beni confiscati a livello regionale, di sostenere i Comuni ed imprimere una visione regionalistica che individui esigenze più vaste e soddisfi bisogno diffusi, proporre percorsi di legalità, lavoro, sviluppo locale dal basso.

Si tratta di favorire altresì un affiancamento dell'azione amministrativa, con l'erogazione di formazione pluridisciplinare volta a ottimizzare le buone prassi e ridurre le criticità dell'azione della PA in subjecta materia.

Posson essere utili progetti per l'impiego dei fondi comunitari previsti dal PON 2007/2013, con linea di finanziamento proprio per detto precipuo settore operativo.

L'ufficio dell'Agenzia regionale può a pieno titolo costituire un punto di riferimento locale per le Scuole, le Università e i Territori ed elaborare e sostenere la formazione alla giustizia, la prevenzione e dare impulso alla mediazione minorile, sociale e dei conflitti, facilitare percorsi di teatro, danza e musica per la legalità, perseguire, inoltre, costante attività di monitoraggio delle mafie e rapporti con le varie forze dell'ordine, la magistratura, la Commissione Parlamentare Antimafia, il Commissario Straordinario del Governo per i beni confiscati.

Detta struttura è concepita anche per contribuire alla progettualità antimafie, per proporre coordinamenti interregionali e favorire così in collaborazione con le Università il coordinamento d'iniziativa d'educazione per la legalità democratica sia fra atenei, centri di ricerca e sia con le Scuole, per sostenere progetti comuni con gli immigrati, per avviare progetti sull'economia criminale e le alternative di economia solidale ed ecocompatibile, onde perseguire anche attività di tutela e di conforto alle persone vittime del racket e delle mafie.

Caro Don Peppe Diana, sei stato ignominiosamente più volte assassinato ma resuscitato nel cuore, nella memoria e negli ideali delle persone oneste: questa proposta è un altro modo per ricor-

darti, istituzionalizzando la prevenzione contro le mafie e tentando di fare semplicemente – come tu hai fatto a costo del più alto sacrificio – il nostro dovere»<sup>1</sup>.

2.1. Segue. *Proposta di legge per l'istituzione di un'Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata*

*Visti i*

DPR 6 novembre 2007

DPR 20 gennaio 2009

Legge 31 maggio 1965, n. 575 – disposizioni contro la mafia

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 – legge finanziaria 2007

Legge 24 dicembre 2007, n. 244 – legge finanziaria 2008

*richiamate, altresì*

Legge della regione Calabria n. 3, avente a oggetto un piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa.

Legge della regione Calabria 21 agosto 2007, n. 20 recante disposizioni per la promozione e il sostegno dei centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà.

La legge della regione Lazio 14 gennaio 2005, n. 5, recanti disposizioni per favorire il riutilizzo e il godimento sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata (modifiche alla legge regionale 5 luglio 2001, n. 15).

La legge della regione Lazio 5 luglio 2001, n. 15, sulla promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale.

La legge della regione Piemonte 18 giugno 2007, n. 14, recanti interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della «giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie».

La legge della regione Sicilia 3 maggio 2001, n. 6 art. 50 recanti disposizioni sulle vittime della mafia – sostegno alla formazione in favore degli orfani delle vittime della mafia e della criminalità.

La legge della regione Sicilia 20 novembre 2008, n. 15, recante misure di contrasto alla criminalità organizzata.

<sup>1</sup> Ancora, L. LIMOCIA, *Commissario Regionale per i beni confiscati*, in *la Repubblica*, 15 dicembre 2009, p. XII.

*Vista*

La legge della regione Campania n. 23 del 12 dicembre 2003, su interventi a favore dei comuni ai quali sono stati trasferiti i beni confiscati alla delinquenza organizzata.

*Rilevato che*

– la normativa italiana, nazionale e regionale, in materia di beni confiscati alle mafie e di contrasto alla criminalità organizzata, risulta complessa e prospetta notevoli questioni interpretative, sia di diritto sostanziale sia in sede processuale, che ridondano negativamente sull'efficienza del sistema;

– costituisce ormai patrimonio di conoscenza comune che il contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata ha valore strategico primario;

– non è sufficiente acquisire sic et simpliciter i beni dei mafiosi, risultando oltremodo necessario evitare che la ricchezza che questi beni rappresentano per la collettività vada perduta;

– di conseguenza, è necessario porre in essere ogni sforzo affinché detta ricchezza venga inserita nel circuito «virtuoso» dell'economia legale;

– costituisce priorità assoluta l'edificazione di un impianto di amministrazione dinamica dei beni confiscati, ben oltre la semplice conservazione degli stessi, in vista del mantenimento sul mercato, ove possibile, anche delle imprese sottratte alla disponibilità dei mafiosi;

– tra le competenze e le finalità dell'azione amministrativa territoriale della Regione Campania rientra certamente l'obiettivo di riconvertire gli immobili della malavita in centri anti-violenza, case di accoglienza, casa per la mediazione, la pace e la nonviolenza, sedi per le associazioni, il volontariato laico e religioso e per la cittadinanza responsabile, centri sociali, aree attrezzate, locali per imprenditoria giovanile o laboratori culturali;

– la Regione Campania con continuità e concretezza deve fornire un valido contributo per elaborare e sviluppare politiche per combattere le mafie, la corruzione, l'illegalità diffusa e la mafiosità;

– dette finalità perseguite s'iscrivono nel generale interesse regionale della riqualificazione ambientale, sociale ed economica in contesti ad alta incidenza di fenomeni criminali;

– gli scopi sopra illustrati devono essere perseguiti mediante

costante attività di monitoraggio dei fenomeni criminali, affiancamento dell'azione amministrativa, erogazione di formazione professionale pluridisciplinare volta ad ottimizzare le buone prassi e ridurre le criticità dell'azione della PA in subjecta materia;

– simili intendimenti richiedono la reazione di un organismo stabile in grado di implementare sul territorio della regione le azioni del Governo Nazionale, anche per il tramite del Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali;

– detto organismo procederà ad azioni limitatamente al territorio regionale, volte ad aumentare il volume delle confische ed a snellire i tempi delle procedure che dal sequestro conducono alla confisca, alla destinazione ed infine alla gestione dei beni confiscati, anche mediante la presentazione di progetti per l'impiego dei fondi comunitari previsti dal PON 2007/2013, con linea di finanziamento proprio per detto precipuo settore operativo;

– detto organismo avrà il potere di predisporre e realizzare proposte legislative in materia di confisca e lotta alle mafie, di promuovere sperimentazioni sui beni confiscati con le Scuole, le Università ed il territorio; di favorire reti territoriali, istituzionali e coordinare le attività sui beni confiscati a livello regionale; di creare un Osservatorio Regionale sui beni confiscati; di sostenere i Comuni ed imprimere una visione regionalistica che individui esigenze più vaste e soddisfi bisogni diffusi; sostenere ricerche-azioni in collaborazione con le Università; di proporre percorsi di legalità, lavoro, sviluppo locale e partecipato dal basso;

– detto organismo dovrà avvalersi della collaborazione sia di professionisti in grado di sviluppare sinergie tra le Scuole e i Territori, sia di professionisti che contribuiscano a favorire collegamenti con la regione Campania e le diverse figure soggettive che compongono la Pubblica amministrazione interessate dalle procedure in esame, e, segnatamente, le cancellerie dei Tribunali, gli uffici territoriali di governo, l'agenzia del demanio, gli enti locali e la società civile;

– detta attività amministrativa dovrà svolgersi sia sul piano della disseminazione valoriale, sia sul piano concreto dello sviluppo economico e del riscatto sociale del territorio della Regione Campania;

– detto organismo costituirà un punto di riferimento locale per le Scuole, le Università ed il Territorio per elaborare e sostenere la formazione alla giustizia, la prevenzione ed i percorsi di progettazione partecipata, di cittadinanza responsabile, di ambiente e legalità; per dare impulso alla mediazione minorile all'interno de-

gli Istituti Penitenziari Minorili; per avviare la progettazione di sistema, carcere e territori, coinvolgendo tutti i soggetti nelle buone pratiche del dentro e fuori; per incentivare la progettazione di sportelli per la mediazione sociale e dei conflitti e di riconciliazione fra autori di crimini mafiosi e familiari vittime di mafie; per contribuire alla progettualità antimafie; per sostenere percorsi di teatro, danza e musica per la legalità, per promuovere in collaborazione con le Università, dei movimenti antimafie ed il coordinamento d'iniziativa d'educazione alla legalità sia fra atenei, centri di ricerca qualificati e sia con le Scuole; per sostenere progetti comuni con gli immigrati e le loro associazioni; per avviare progetti su economia criminale e alternative di economia solidale ed eco-compatibile; per incoraggiare incontri e coordinamenti interregionali tra Istituzioni e le realtà dei territori per una Comunità alternativa alle mafie;

– dovrà essere promossa, altresì, ogni azione finalizzata a risvegliare nella società civile responsabile la cultura della legalità con particolare riferimento al contrasto alle organizzazioni criminali di stampo mafioso, sia attraverso sensibilizzazione delle nuove generazioni, sia attraverso una costante attività di tutela e di conforto alle vittime del racket e delle mafie, sia attraverso proposte legislative, coordinamenti interistituzionali e progetti concreti;

– attraverso l'Agenzia regionale, va incentivata l'istituzione di veri e propri laboratori sulle buone prassi in materia di confisca e di lotta alle mafie, con l'adozione di strumenti divulgativi per l'accrescimento culturale degli operatori del settore;

– va intensificata, attraverso l'azione dell'Agenzia regionale, circolarità d'informazioni tecniche tra gli operatori del settore;

– va sviluppata, per il tramite di detto organismo, una vera e propria banca dati dinamica, con dominio pubblico e dominio riservato, sulla quale saranno riversati i contenuti più significativi del programma perseguito, le fonti normative di più ricorrente consultazione, materiale di approfondimento delle problematiche che emergono in tempo reale, la rassegna stampa sull'evoluzione delle procedure e sui risultati conseguiti oltre che sulle criticità che dovessero emergere;

– va potenziata una banca dati in forma cartacea ed elettronica, quale mostra permanente, con biblioteca, emeroteca, documentazione di esperienze e progetti delle Scuole, Università e delle diverse realtà culturali, religiose e territoriali impegnati per la legalità e la lotta alle mafie.

*Tutto ciò premesso e considerato,*

*Art. 1 – Denominazione sede e costituzione*

1. È istituita l'Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata.

2. Detto organismo assume la veste giuridica di Agenzia Regionale.

3. L'ufficio dell'Agenzia ha sede presso la Regione Campania, con ulteriore sede operativa da individuarsi in un ben immobile confiscato alle mafie.

4. Lo statuto e il regolamento dell'Agenzia sono approvati con decreto del Presidente della Giunta regionale della Campania.

*Art. 2 – Natura giuridica e principi regolatori*

1. L'Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale e contabile, nell'ambito delle norme e dei principi stabiliti dalla Regione Campania; essa non ha fini di lucro.

2. L'Agenzia è retta da un responsabile, che assume la qualifica di Presidente regionale per beni confiscati e la lotta alla criminalità organizzata, con compiti di direzione, controllo e di rappresentanza.

3. L'Agenzia si avvale della collaborazione di professionisti per il perseguimento delle finalità indicate in premessa, organizzando un ufficio di staff garantito da snellezza e dinamicità, in modo da assicurare criteri di efficienza, efficacia ed economicità di gestione. Inoltre si avvale di una segreteria permanente.

4. L'ufficio dell'Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata è inserito nel sistema regionale di interventi e servizi per la diffusione della cultura della legalità, il sostegno agli enti locali ed i servizi sociali in genere.

5. L'Agenzia regionale ha ambito territoriale d'intervento nella regione Campania con possibilità di coinvolgimento in azioni e programmi sovra regionali.

*Art. 3 – Dotazione finanziaria*

La dotazione finanziaria iniziale dell'Agenzia è di euro \_\_\_\_\_, tratti dal capitolo \_\_\_\_\_ del bilancio regionale, rinnovabile di anno in anno, che può essere implementata anche facendo ricorso alle risorse europee (Programma Operativo Nazionale «Si-

curezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza» 2007-2013) ovvero ad altri canali di finanziamento pubblico.

*Art. 4 – Finalità e competenza*

L'Agenzia ha le seguenti finalità precipue, cui corrispondono altrettanti ambiti di competenza:

a) riconversione degli immobili della malavita per promuovere percorsi di legalità, lavoro, sviluppo e favorire centri anti-violenza, case di accoglienza, case per la mediazione, la pace e la nonviolenza, sedi per le associazioni, il volontariato laico e religioso e per la cittadinanza responsabile, centri sociale, aree attrezzate, locali per imprenditoria giovanile o laboratori culturali;

b) riqualificazione ambientale, sociale ed economica in contesti ad alta incidenza di fenomeni criminali;

c) costante attività di monitoraggio dei fenomeni criminali e rapporti con le varie forze dell'ordine, la DIA, la DDA, la Commissione Parlamentare Antimafia, il Commissario Straordinario del Governo per i beni confiscati;

d) affiancamento dell'azione amministrativa;

e) protocolli d'intesa e reti territoriali con le Scuole e con tutti i soggetti sociali e istituzionali per favorire la progettazione partecipata sui beni confiscati e la concretizzazione di percorsi per una Comunità alternativa alle mafie;

f) erogazione di formazione professionale pluridisciplinare volta a ottimizzare le buone prassi e ridurre le criticità dell'azione della PA in subjecta materia;

g) presentazione di progetti per l'impiego dei fondi comunitari previsti dal PON 2007/2013, con linea di finanziamento proprio per detto precipuo settore operativo;

h) promozione di sperimentazioni sui beni confiscati con le Scuole, le Università ed il territorio;

i) disseminazione valoriale, sia sul piano concreto dello sviluppo economico e del riscatto sociale del territorio della Regione Campania;

l) sviluppo, incentivazione e promozione degli studi inerente la criminalità economica, stimolando l'opinione pubblica e le istituzioni in particolare sulle seguenti tematiche: 1) tratta degli schiavi; 2) contraffazione; 3) usura; 4) riciclaggio; 5) riserve occulte; 6) triangolazione tra aspetti finanziari e doganali;

m) diffusione della cultura della giustizia con particolare riferimento al contrasto alle organizzazioni criminali di stampo mafioso, sia attraverso sensibilizzazione delle nuove generazioni, sia

attraverso una costante attività di tutela e di conforto e condivisione con le vittime del racket e delle mafie, sia attraverso proposte legislative, coordinamenti interistituzionali, denuncia e progetti concreti per una comunità libera dalle mafie;

n) relazione finale annuale delle attività intraprese e dei progetti realizzati.

#### Art. 5 – Logo

L'Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata elabora un logo: detto emblema si prefigge lo scopo di rendere plasticamente visibili i principi ispiratori dell'azione dell'Agenzia, volta alla promozione della cultura della legalità in un territorio particolarmente interessato dall'azione della criminalità organizzata.

### 3. Istituto di storia delle mafie

Facoltà di Studi Politici e per l'Alta Formazione Europea e Mediterranea «Jean Monnet» della Seconda Università degli Studi di Napoli

#### *Alcuni dati*

«...non ci sarà chiesto se siamo stati credenti, ma credibili»  
(Rosario Livatino)

La Campania ha 5,9 milioni di abitanti, conta fra le 100 e le 120 famiglie camorristiche, 10.000 mila affiliati ai clan e 50.000 mila persone che hanno cointeressenza con la camorra. Negli ultimi venti anni i morti ammazzati di camorra sono stati più di 2.700. Nel 2006 a Napoli si è annoverata una cinquantina di clan attivi e oltre 3.000 mila affiliati. Caserta ha il primato degli omicidi, la Campania quello delle rapine<sup>2</sup>.

La camorra è «quell'insieme di clan e bande unite dalla specificità delle azioni criminali e dal comune contesto in cui operano piuttosto che dalle modalità organizzative di operare»; «è un nome convenzionale con il quale non si può indicare un *unicum*, ma un insieme simbolico fatto di piccoli sottoinsiemi reali. Sembrerebbe, dunque, più appropriato il termine “sistema” col quale da molti

<sup>2</sup> M. SCANNI e R.H. OLIVA, *O Sistema*, Rizzoli, Milano 2006, p. 26.

anni gli stessi camorristi definiscono le organizzazioni cui appartengono»<sup>3</sup>.

Essa è tuttora caratterizzata da una struttura orizzontale con permanenti stati di conflitto tra i clan, soprattutto nelle Province di Napoli, Caserta, Salerno.

A ciò si aggiunge una sorte di «polverizzazione» dei gruppi criminali minori, con un insieme pulviscolare di famiglie.

Permangono le attività storiche territoriali, anche se la camorra è sempre più impegnata nella gestione dei grandi traffici e nel riciclaggio, specie nell'Est, con un forte controllo del territorio, delle istituzioni e delle carceri.

La camorra risale alla «Confraternita della Guardana», società fondata a Siviglia, con un proprio statuto nel 1417, e introdotta a Napoli, probabilmente dagli Aragonesi dal XVI secolo<sup>4</sup>. «I viceré spagnoli inagurano una pratica che, nel corso dei secoli, viene perpetuata con successo: la camorra comincia ad essere utilizzata con frequenza per controllare le masse tumultuose. E non c'è da meravigliarsi di questa connessione tra Stato e crimine, visto che il labile confine tra lecito e illecito, disegnato con toni sbiaditi, lasciava spazio ad una sempre più evidente corruzione dei costumi in ogni fascia della popolazione campana»<sup>5</sup>.

Nel 1820 nasce la Bella Società Riformata i cui membri erano gruppi violenti, che, all'ascesa di Francesco I, nel 1825, il quale era incapace di controllare la criminalità e la corruzione, agivano indisturbati nei loro illeciti affari ed erano in stretto rapporto con la polizia.

Stesso discorso fu con i Borbone. A fine Ottocento si costituisce la «Onorata Società» con un modello federativo che andò a occupare tutti gli spazi vuoti lasciati dalle istituzioni.

Il termine camorra è una parola spagnola che significa rissa (connessa all'arabo «kumar», gioco di dadi particolarmente risoso).

In napoletano significa «tangente».

<sup>3</sup> I. SALES e M. RAVVEDUTO, *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli*, L'ancora del mediterraneo, Napoli 2006, p. 8.

<sup>4</sup> Sul punto, v. F. GRISI in *Introduzione* a A. DE LEO, *La camorra*, Pellegrini, Cosenza 1979.

<sup>5</sup> S. MELORIO, *Cultura di Camorra*, Labrys, Benevento 2010, pp. 53-54.

Il giro complessivo è di circa 13 miliardi di euro. A questo elenco va aggiunto lo smaltimento dei rifiuti<sup>6</sup>.

La camorra del casertano è in questo momento quella con la struttura mafiosa più forte della Campania, che rende più complessa l'azione della confisca e della gestione dei beni, con tentativi d'infiltrazione della stessa camorra.

Secondo una stima della DDA (Direzione Distrettuale Antimafia) di Napoli, il fatturato delle aziende di traffici illeciti controllati dal clan dei Casalesi, si aggirerebbe attorno ai 30 miliardi di euro<sup>7</sup>. Il patrimonio dei clan intaccati negli ultimi anni dai sequestri e confische, è di alcune centinaia di miliardi.

Il clan più potente e feroce della camorra non viene dalla città, ma dalla campagna ed è proprio l'alleanza con la mafia all'origine del trionfo dei Casalesi. Una forma di «camorra rurale», ormai evoluta e arrivata alle seconde e terze generazioni nel corso degli ultimi 30 anni, dove i «contadini si fanno imprenditori». Una camorra contadina trasformata in «camorra imprenditoriale» legata a tutti i traffici di droga, prostituzione, armi, rifiuti, clandestini, appalti, truffe Aima.

La camorra che controlla tutto con i suoi affaristi, i suoi legali, i suoi consulenti, i suoi infiltrati: è la camorra del denaro a tutti i costi.

È la storia dei nostri territori con i più alti tassi a livello europeo di criminalità organizzata, con violenze di una gratuità bestiale; con i più alti tassi di disoccupazione giovanile e femminile, di analfabetizzazione, evasione scolastica.

La camorra del casertano, è un «soggetto politico, economico», è un gruppo di potere con proprie regole, con una dimensione territoriale, con un uso politico della violenza, con un ruolo forte che contribuisce alla formazione delle rappresentanze istituzionali, ad esempio, la raccolta e il controllo dei voti<sup>8</sup>; con il controllo di parte delle istituzioni attraverso lo scambio e la penetrazione.

<sup>6</sup> Secondo dati forniti dall'Eurispes sembra che la camorra guadagni ben 7230 milioni di euro l'anno dal traffico di droga; 2841 milioni da crimini legati all'imprenditoria (appalti truccati, riciclaggio del denaro sporco, ecc...); 258 milioni dalla prostituzione; 2066 milioni dal traffico di armi e 362 milioni dall'estorsione e dall'usura.

<sup>7</sup> R. SAVIANO, *Il processo ai padroni di Gomorra. Domani le sentenze sui Casalesi*, in *la Repubblica*, 18 giugno 2008.

<sup>8</sup> Per un'analisi della camorra dei Casalesi, cfr. G. DI FIORE, *L'Impero dei*

Mentre si analizza questo fenomeno, il Comune di Casal di Principe è stato sciolto, per la quinta volta, per scambio politico-camorristico e il Sindaco di Casapesenna, Fortunato Zagaria, accusato in concorso con il boss Michele Zagaria, di violenza privata nei confronti del precedente Sindaco del Comune casertano, Giovanni Zara, è stato arrestato. Secondo l'accusa, Giovanni Zara nella sua attività di Sindaco, era stato più volte 'consigliato' da Fortunato Zagaria, anche a nome del boss, di non assumere iniziative pubbliche contro la camorra.

Tutto è cominciato con Antonio Bardellino che resuscita una «camorra autonoma» dalle vecchie radici, che ben presto assunse connotazioni assai violente. Tommaso Buscetta dichiarò che «Bardellino era un uomo d'onore, addirittura un rappresentante di cosa nostra».

In 30 anni si è passati da Bardellino a Mario Iovine, Schiavone, De Falco, Bidognetti, Zagaria, Antonio Iovine. Una successione al vertice non indolore, che ha tralasciato scie di sangue e di morte. Il silenzio e un oscuramento perenne, ha segnato, inoltre, il destino e la fortuna della criminalità organizzata in quel territorio.

Vediamo, ora, alcuni dati della camorra nella provincia di Caserta risalenti all'ottobre 2007, anche se non recentissimi ma indicativi<sup>9</sup>: si tratta di far conoscere alle nuove generazioni, come a tutti, il passato, la storia e le centinaia di lutti che la camorra ha causato nella Provincia di Caserta. Perché nessuno di loro sia tentato a intraprendere la strada di morte o nel migliore dei casi del carcere a vita. «La strada della camorra è la via che porta alla morte».

Non sono solo numeri statistici freddi, ma lo spettro d'indagine si allarga anche ad altri fattori, quali: l'età media delle vittime, la provenienza, il luogo dell'agguato, l'individuazione delle vittime

*Casalesi. Traffici, Storie e Segreti dell'Occulta e Potente Mafia dei Casalesi*, Rizzoli, Milano 2008. Nel paragrafo *Seggi Presidiati*, si legge che la camorra ordina di votare Francesco Schiavone, omonimo e lontano parente del boss, candidato preferito dal clan.

<sup>9</sup> Documento *Camorra no grazie: ragioni e strumenti per essere contro la criminalità organizzata. Indagine di vittime di camorra nella provincia di Caserta dal 1985 al 2004*, pubblicato dal Consorzio Agrorinasce sui beni confiscati, in collaborazione con l'Associazione Nazionale Magistrati e il quotidiano *Il Mattino*.

innocenti, o presunte tali, della criminalità organizzata, agli immigrati, alle donne<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> *Ivi.* «I luoghi di camorra, le località dell'agguato»: negli ultimi vent'anni e cioè dal 1985 al 2004, la camorra ha causato 646 «vittime» nella Provincia di Caserta, vittime non solo appartenenti alle organizzazioni camorristiche ma anche vittime innocenti, donne e minorenni. Di questi 604 compiuti nella Provincia di Caserta e 42 compiuti in Italia e all'estero. Nel solo quinquennio 1988-1992 nella Provincia di Caserta ci furono ben 294 vittime, ossia circa la metà (45%) di tutte le vittime degli ultimi vent'anni. Proprio in questo periodo alcune zone della Provincia di Caserta sono state definite a più alta densità criminale organizzata d'Europa; «le vittime della camorra: immigrati, donne, innocenti e sconosciuti»: 34 persone sono immigrati; 21 vittime sono donne, un coinvolgimento il più delle volte passivo, ma in qualche caso si è accertato il loro ruolo attivo all'interno dell'organizzazione criminale; 9 sono le vittime sconosciute; 46 le vittime innocenti. «Le vittime di camorra per classi di età»: circa il 72% delle vittime ha meno di 45 anni, (275 persone) ed oltre il 32% meno di 29 anni. Anche i minorenni non sono stati risparmiati dalle guerre e violenze di questi anni, ben 9 vittime avevano meno di 18 anni. Oltre i 45 anni le vittime sono 131; NR: 48. «I primi 15 Comuni teatro di agguati di camorra»: l'area domiziana ed aversana sono stati i principali luoghi di agguato e di regolamento dei conti delle organizzazioni, ma anche l'area casertana non è stata da meno. Ben 54 Comuni della Provincia di Caserta sono stati teatri di agguati camorristici e ciò anche quando la provenienza delle vittime fosse diversa. Comuni come Villa Literno, Castel Volturno, Marcianise, Casal di Principe sono stati luoghi possibili di agguati; «i primi 15 Comuni teatro d'agguati di camorra»: Villa Literno 83; Castel Volturno 75; Marcianise 73; Casal di Principe 52; Mondragone 36; San Cipriano d'Aversa 24; Aversa 23; Carinaro 14; Cesa 14; Parete 14; Grazzanise 13; S.Maria Capua Vetere 13; Maddaloni 12; Teverola 11. «I luoghi di camorra, la provenienza delle vittime»: anche la provenienza delle vittime di camorra indica, comunque, una certa rilevanza di zone e Comuni a dispetto di altri; dove per provenienza intendiamo la residenza ed in mancanza il luogo di nascita. L'area aversana e domiziana primeggiano anche in questa triste classifica con Casal di Principe in testa e Marcianise che segue un po' più distante, anche in questo caso oltre la metà dei 104 Comuni della Provincia di Caserta (54 Comuni) sono coinvolti; 646 omicidi di camorra; 89 vittime avevano la residenza o provenivano da località al di fuori della Provincia di Caserta, di queste 65 vittime erano italiane e 24 vittime con residenza all'estero; 504 vittime avevano la residenza nella Provincia di Caserta; 54 Comuni della Provincia di Caserta, di queste 65 erano italiane e 24 vittime con residenza all'estero; 504 vittime avevano la residenza nella Provincia di Caserta; 54 Comuni della Provincia di Caserta, il 50% dei Comuni della Provincia, hanno visto propri cittadini uccisi dalla camorra; «i primi 15 Comuni per provenienza delle vittime»: Casal di Principe 71; Marcianise 53; Villa Literno 52; Castel Volturno 43; S. Cipriano d'Aversa 41; Aversa 23; Mondragone 18; Carinaro 16; Cesa 16; Parete 15; Grazzanise 12; Maddaloni 12; S. Felice a Cancellio 12; Lusciano 10; S.Maria Capua Vetere 10.

In questo quadro sintetico che ho illustrato, si pone un imperativo fondamentale: ognuno di noi deve fare la propria parte.

### 3.1. Segue. *Obiettivi e finalità generali*

*«La legalità è lo strumento, la giustizia è per noi l'obiettivo»*

(Don Luigi Ciotti)

Propongo di realizzare l'*Istituto di storia delle mafie*.

L'Istituto da un lato intende ricostruire la storia delle mafie e

«Altri dati» sono: morti di camorra per anno, età e sesso ovunque sia successo purché abbia riguardato le organizzazioni camorristiche della provincia di Caserta; il numero delle vittime innocenti, o presunte tali qualora non sia stato accertato dalle istituzioni pubbliche; il numero delle vittime provenienti dall'estero e l'analisi delle vittime rimaste sconosciute; l'analisi delle vittime per luoghi di agguato e per provenienza (residenza ed in mancanza luogo di nascita). È opportuno, tuttavia, precisare alcuni elementi di indagine e le decisioni adottate nel formulare l'azione di ricerca; per quanto riguarda il numero di morti complessivi, il dato finale si discosta di molto dai dati ufficiali (es. Regione Campania e/o Ministero dell'Interno), in quanto molti omicidi, di cui è stata protagonista la criminalità organizzata della Provincia di Caserta, sono stati attuati fuori provincia (alcuni anche all'estero) e, pertanto, da tali enti non sono stati conteggiati. Inoltre, in molti casi le indagini svolte successivamente dalla magistratura e dalle forze dell'ordine hanno permesso di appurare la matrice camorristica di molti omicidi. Il dato risultante, per quanto consistente, è da ritenersi comunque 'per difetto'; ci sono stati conteggiati, di persone scomparse e quasi certamente vittime di «lupare bianche» e mai ritrovate e di molti altri omicidi fuori provincia non individuati.

In alcuni casi (circa il 7% delle vittime) non è stato possibile appurare l'età della vittima, si è utilizzato la formula (nr), in altri non è stato possibile determinare nemmeno la provenienza. Si tratta anche in quest'ultimo caso di circa il 6% degli omicidi rilevati.

Per quanto riguarda, invece, l'analisi delle vittime innocenti (senza dubbio l'analisi più difficile e complessa) è opportuno precisare che esistono casi inconfutabili di vittime innocenti attestati dalle istituzioni pubbliche, ma esistono casi, molti purtroppo, che benché dalla cronaca traspare l'innocenza delle vittime, questa non è ancor confermata dalle istituzioni pubbliche (in molti casi l'istruttoria è in corso, ma in altri casi le vittime, o per volontà dei congiunti o per scarsa informazione degli stessi, non hanno voluto usufruire delle agevolazioni offerte dallo Stato).

Dal conteggio sono stati esclusi anche le vittime di vendette trasversali, gli immigrati, per i quali sono sempre difficili le indagini che potrebbero attestare una loro innocenza, e gli sconosciuti/non identificati.

L'analisi delle vittime per località d'agguato non contiene controindicazioni, tuttavia quando l'analisi delle vittime è eseguita per Comune di provenienza si

dei movimenti antimafie nei nostri territori, dalla lotta di classe all'impegno civile, con l'obiettivo di elaborare nuovi e più adeguati paradigmi sui processi di trasformazione in atto delle mafie autoctone e delle c.d. nuove mafie; dall'altro contribuire alla progettualità antimafie e all'elaborazione di una lettura e una azione sociale e culturale della lotta alla camorra e alle mafie per promuovere l'educazione alla responsabilità.

Il vero coraggio che manca nel nostro tempo è proprio questo: la corresponsabilità.

L'Istituto si propone la ricerca-azione sui temi di una comunità libera dalle mafie, della legalità, della giustizia e della «omnicrazia» di Aldo Capitini, come partecipazione e potere diffuso dal basso, per una cultura dei diritti di cittadinanza, nonché la divulgazione di testi teatrali e di testi sulle mafie e sulla cultura della legalità, anche attraverso l'attività delle varie tecniche del teatro dell'oppresso (T.d.'O.).

Vuole essere il luogo del confronto tra le varie Università a livello nazionale e internazionale; le istituzioni a vario livello locali, nazionali e sovranazionali, la Commissione Parlamentare Antimafia; la DDA; la DIA; le forze dell'ordine; il servizio anti frode della Commissione Europea-UCLAF; l'UIC (Ufficio Italiano dei Cambi), il NPV (Nucleo di Polizia valutaria della Guardia di Finanza); l'Eurojust (per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, il Consiglio Europeo ha convenuto di istituire un'unità composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia, distaccati da ogni Stato membro in conformità del proprio sistema giuridico); i centri studi; l'*Osservatorio géopolitique des drogues di Parigi*; l'*United Nations Interregional Crime and Justice Reserach Institute (UNICRI)*; il *Nathanson Centre for the Study of Organised Crime and Corruption*; l'*Observatoire Géopolitique crimanalità internazionale, Liège (OGCI)*; il *Transnational Crime and Corruption Centre*; l'*International Association for the Study of Organized Crime (IASOC)*; il *Max*

è adottato il seguente criterio d'indagine: innanzitutto la residenza della vittima, in mancanza il luogo di nascita o di provenienza. In tal senso alcuni migranti con residenza in Italia sono stati considerati come provenienti da quel Comune e non dalla loro area di origine, pertanto non deve sorprendere come il numero di stranieri uccisi per camorra sia 34 a dispetto dei 24 segnalati successivamente con residenza all'estero.

*Planck Institute for Foreign and International Criminal Law-Freiburg*; l'arcipelago del volontariato laico e religioso; le associazioni; i sindacati; gli operatori del diritto; gli imprenditori e studiosi delle realtà mafiose.

La metodologia dell'Istituto prevede una formazione in azione secondo gli insegnamenti di Paulo Freire, in altre parole che valorizzi i saperi dalle esperienze di vita e di studio. Si tratta di una metodologia che richiede una circolarità e una dialettica tra teoria e prassi.

Il sentiero scelto è quello del cammino transdisciplinare, non tanto interdisciplinare, per esplorare così il metodo trasversale, come la talpa, per scavare e avere una visione più ampia e ricercare nuove risposte d'intervento sociale, per collegare la ricerca e la riflessione critica ai bisogni di conoscenza e di formazione culturale del territorio sulla storia della camorra e delle mafie, alla descrizione e ai linguaggi delle loro organizzazioni.

L'Istituto è, quindi, anche un laboratorio che rappresenta uno spazio transdisciplinare, un luogo accademico d'idee, di studio, di ricerca, di testimonianze e di pratiche, animato dal confronto tra le varie discipline, come crocevia profondo che abbraccia trasversalmente approcci scientifici di natura umanistica, psicopedagogica e sociologica.

Insomma si tratta di favorire la creazione di un «memoriale-laboratorio», uno spazio polivalente che sia insieme: «mostra permanente», attraverso l'esposizione-fruizione di materiali vari (filmati, fotografie, documenti, libri, giornali, ecc...) che illustrano la storia delle mafie e della società in cui esso si è sviluppata, e contestualmente delle lotte del movimento antimafie; biblioteca teatrale, biblioteca-emeroteca sulle mafie e sulla cultura della legalità, raccolta di atti giudiziari e di altri materiali di documentazione; casa delle associazioni antimafie e delle istituzioni impegnate; laboratorio per la progettazione di nuove iniziative.

Manca finora un «Museo della città»: è necessario individuare uno spazio che dovrebbe inserirsi in una riprogettazione del patrimonio museografico e culturale, possibilmente in un «bene confiscato alla camorra». Terra di Lavoro, Napoli, la Campania e tutto il Mezzogiorno ha bisogno di recuperare la sua identità e la sua storia, che non è fatta solo dei crimini, delle uccisioni delle mafie, ma anche delle lotte che l'hanno contrastata e hanno cercato e cercano di costruire una realtà diversa.

L'Istituto nel dare un contributo in tal senso, si propone un approfondimento di temi legati alla domanda di giustizia.

La categoria 'legalità' è ambigua, equivoca. La storia è piena di crimini operati in nome e in forza delle leggi vigenti in un determinato periodo e in una determinata società: Socrate, Gesù, Giordano Bruno, Florenskij (e i dieci milioni di vittima come lui dei gulag sovietici), Bonhoeffer (e i cinque milioni di vittime come lui nei lager nazisti) sono stati eliminati 'legalmente'.

Educare alla legalità deve essere inteso nel senso legalistico, conformistico, del termine: a mio avviso dovremmo impegnarci, prima di tutto ognuno con se stesso, a non usare mai il sostantivo legalità senza accoppiarlo a un aggettivo qualificato (democratica, costituzionale e così via).

Se siamo d'accordo sull'obiettivo finale, possiamo provare a immaginare un percorso possibile per raggiungerlo: una via o, come dicevano gli antichi greci, un 'metodo'.

A titolo d'ipotesi di lavoro suggerire cinque tappe di questo percorso: 1) informazione corretta sulle normative vigenti all'interno di un conteso sociale (famiglia o scuola o parrocchia o chiese o sindacato o Stato...); 2) esame critico dei codici in vigore (discernimento comunitario di norme non solo valide ma giuste da norme valide ma ingiuste); 3) supporto etico all'obbedienza delle norme ritenute valide e giuste; 4) supporto etico alla disobbedienza (civile e nonviolenta) delle norme ritenute invalide e/o ingiuste; 5) educazione alla proposizione politica di una modifica delle norme ritenute valide ma ingiuste.

Così il cerchio si chiude: dall'educazione alla legalità, all'educazione alla partecipazione politica, critica, responsabile e fattiva, all'educazione alla giustizia.

Non c'è dubbio, infatti, che tra le priorità di sempre vi sia quella di dare risposta alla «domanda di giustizia» che le tante vicende drammatiche e sanguinose di mafie, ma anche di soprusi, annichilimento della dignità, violenze, hanno suscitato. Dalla vicende quotidiane che colpiscono a vari livelli ognuno di noi, ai difficili vissuti dei familiari delle vittime, agli sconvolgimenti che si creano nella vita di chi, facendo il proprio dovere di cittadini, testimonia in processi di mafie o di chi, rompendo con un passato d'illegalità e violenza, decide di collaborare.

Tutto ciò impone sempre più alla nostra conoscenza una riflessione aggiornata sulle nuove conflittualità, dal livello micro al ma-

cro, che sollecitano le coscienze alla ricerca di nuove forme del vivere sociale, sempre più inclusive e sempre meno orientate a una destrutturazione a volte percepita come inevitabile. «Amministrare la giustizia» significa far rispettare le leggi e ciò è indispensabile se non si vuole che la società si trasformi in una giungla dove prevale il diritto del più forte. Far rispettare le leggi è compito dello Stato. La giustizia richiede responsabilità individuali e collettive, si alimenta fortemente anche del protagonismo della società, della partecipazione dei cittadini, delle associazioni, come appunto, della presenza forte sul territorio delle istituzioni, degli investimenti e delle alleanze educative, della giustizia sociale, di politiche per un nuovo umanesimo nonviolento che faccia della dignità e delle reciprocità un linguaggio comune. «Giustizia è quindi anche partecipazione e criticità».

Gli intrecci tra le mafie autoctone e le nuove mafie, il crimine dei colletti bianchi, la devastante corruzione sul nostro sistema democratico, l'economia illegale e l'impatto sul territorio, la criminalità mafiosa e la sanità, l'impresa mafiosa, il rapporto tra mafie e politica, i sistemi occulti, criminalità e istituzioni, i poteri criminali e le libertà d'informazione, il riciclaggio dei capitali illeciti, la formazione all'educazione alla giustizia, alla cittadinanza responsabile e la formazione all'educazione alla giustizia, alla cittadinanza responsabile e la diffusione di buone prassi sul territorio, sono alcuni degli ingredienti della ricerca-azione dell'Istituto.

Dialogare, allora, e costruire in conformità a cosa? Della ragione, della giustizia, della centralità della persona, che si oppone all'ideologia del denaro, al potere fino a se stesso, al profitto, al criterio aziendale. Anche lungo questa strada l'Università promuove tra i giovani la conoscenza della città, Terra di Lavoro, della Campania, e dei suoi mali e la conoscenza diviene coscienza del nostro vivere civile nella società.

L'Istituto, in definitiva, come briciole di pane per approfondire percorsi «in fieri» di giustizia in territori capaci di futuro, in un pianeta dal volto più umano, forse è meglio dire: un volto più in armonia con il piano originario della creazione, un volto di giustizia, di bellezza e di pace.

### 3.2. Segue. *Obiettivi specifici*

*«La lotta alla mafia dev'essere innanzitutto un movimento culturale che abitui tutti a sentire la bellezza del fresco profumo della libertà che si oppone al puzzo del compromesso morale, dell'indifferenza, della contiguità e quindi della complicità».*

(Paolo Borsellino)

Le briciole di pane

L'Istituto di storia delle mafie si articola in otto sezioni

#### 1. *Promuovere attività di ricerca*

Intanto, a livello generale, elaborare Protocolli d'intesa con le Università per la realizzazione di ricerche sui temi della legalità repubblicana e della cittadinanza attiva, promuovere seminari e incontri aperti al territorio e agli studenti nell'ambito del quadro della riforma dell'ordinamento didattico universitario che prevede dei crediti formativi.

Sviluppare la progettualità comune e il coordinamento d'iniziativa dell'educazione alla legalità sia fra atenei sia con centri di ricerca qualificati.

Nello specifico, la ricerca per la costruzione storica della camorra e delle mafie è indirizzata verso tre aree d'intervento:

#### A) *L'evoluzione del sistema criminale*

La lettura storica dell'organizzazione criminale in Campania, in primo luogo nel Casertano, insieme alle azioni del movimento anticamorra.

Tratteggiare una lettura storica della camorra, fino ai nostri giorni, è necessaria per sviluppare analisi complessive e unitarie e nello stesso tempo produrre una lettura sociale della lotta alla camorra.

Che cosa intendiamo approfondire?

a1) evoluzione della camorra: dalla camorra contadina agli sviluppi attuali;

a2) necessità di conoscere la camorra oggi e i suoi legami, le acquisizioni delle dinamiche sociali, politiche, economiche;

a3) gestione del territorio, sviluppo urbano, mal sviluppo, eco-mafie: quali sono i legami con la camorra, come ha influito la morsa della camorra;

a4) rapporto media e criminalità;

- a5) chiese e mafie;
- a6) qualità dell'intervento repressivo, metodologia e indagine criminale; come e cosa ha prodotto l'istituzione giudiziaria locale e nazionale;
- a7) camorra e politica: le collusioni e le omissioni della politica.

*B) La criminalità economica ed economia criminale*

La presenza della camorra e delle nuove mafie sulla nostra economia: quali sono gli effetti sulle attività produttive, sull'economia generale del nostro territorio e le conseguenze finanziarie?

Importante è interpretare la realtà di camorra attraverso l'economia e i processi d'internazionalizzazione delle mafie che stanno per conquistare un ruolo di assoluto monopolio nel mercato criminale mondiale.

Infatti la minaccia internazionale viene dalla criminalità economica che s'intreccia con le guerre, con gli affari dei paradisi fiscali, il narcotraffico e il riciclaggio internazionale.

Che cosa si intende approfondire?

b1) la criminalità economica e le sue forme: da Sutherland e la criminalità dei colletti bianchi al corporate crime; dalla criminalità contro le imprese: i reati occupazionali e i reati informatici, al rapporto tra criminalità e mercati; dalle mafie finanziarie, alle cause;

b2) le attività della criminalità economica;

b3) criminalità e militarizzazione;

b4) sfruttamento e criminalità;

b5) le nuove mafie e la loro incidenza sull'economia dei territori;

b6) l'indicazione, la valutazione, l'anticipazione delle dinamiche dei fattori di rischio criminale (quali sono i «campanelli d'allarme?»), quale prevenzione? Come fornire un contributo alla «strategia» di attacco economico alle mafie?

b7) appalti e utilizzo de denaro pubblico

*C) Le mafie e le nuove mafie nel diritto italiano e comparato*

c1) legislazione vigente: evoluzione storica;

c2) disposizioni bancarie e aspetti penali sostanziali;

c3) modifiche sostanziali intervenute (Penale-Tributario);

c4) legislazione di contrasto alla criminalità economica;

- c5) segreto bancario, evasione fiscale, condono, paradisi fiscali e riciclaggio;
- c6) i sistemi bancari clandestini;
- c7) i sistemi di contrasto;
- c8) il metodo comparativo. La legislazione antimafia negli USA, in Giappone e in Inghilterra;
- c9) ipotesi di appello contro la criminalità economica;
- c10) alcune proposte;
- c11) combattere l'inquinamento criminale dei circuiti finanziari internazionali e il riciclaggio;
- c12) cooperazione giudiziaria contro la criminalità internazionale;
- c13) tutela dell'ambiente;

## 2. *Biblioteca teatrale sulla camorra, sulle mafie e cultura della legalità*

a) «Biblioteca on line»: edizione su supporto informatico di circa cento testi teatrali, con strumenti automatici di ricerca e interrogazioni dei dati;

b) «Biblioteca cartacea»: edizione critica con commento di circa quaranta testi teatrali, con particolare attenzione ai documenti utili per la ricostruzione storica e sociale della condizione femminile e dell'infanzia all'interno dei gruppi camorristici;

c) «Dizionario del gergo della camorra nel teatro: elaborazione di un Dizionario del gergo camorristico ottocentesco nel teatro». Elaborazione, sulla base d'inchieste sociolinguistiche, di un «Glossario del gergo camorristico nel teatro della contemporaneità» e analisi onomastica del sistema dei soprannomi nel mondo della camorra;

d) percorsi guidati e critici nella biblioteca sulla camorra, sulle mafie e sulla cultura della legalità;

e) realizzazione di un documentario televisivo (DVD) sulla camorra nelle rappresentazioni teatrali dall'Ottocento a oggi, raccontata da scrittori, attori e registri.

## 3. *Biblioteca-emeroteca*

a) creazione di una banca dati in forma cartacea ed elettronica, in forma di «mostra permanente», con biblioteca, emeroteca, documentazione di esperienze e progetti delle diverse realtà culturali e territoriali in Terra di Lavoro, nel Mezzogiorno, nel Paese e a livello Europeo e Internazionale;

- b) realizzazione di un sito internet;
- c) organizzazione dei corsi di formazione per formatori sulla legalità;
- d) consulenza e accompagnamento per associazioni e gruppi che vogliono realizzare progetti specifici che vedano la compartecipazione dell'Università;
- e) il piacere della lettura. Conoscere per comprendere e fare;
- f) incontri con esperti e autori dei libri.

#### *4. Cinema e mafie*

Videografia che include films e documentari che trattano direttamente il tema delle mafie, cartoni di animazione, produzioni video realizzate dagli studenti delle scuole e dell'università che toccano alcuni aspetti del crescere oggi e del rapporto dei ragazzi con gli adulti e con i pari. I video possono essere strumenti educativi utili sia per l'autoformazione dei docenti sia in percorsi di educazione alla legalità interiore. Un modello educativo per il quale il rispetto della legalità può essere assunto come valore dai bambini e dai giovani solo partendo da quella centralità dell'altro e dei rapporti umani che riempiono di significato le regole e ne motivano la loro osservanza. «Siamo poiché ci relazioniamo, cresciamo ed impariamo a conoscerci attraverso la relazione con gli altri».

#### *5. La mediazione sociale e dei conflitti*

Sportello di Mediazione Sociale e Penale per consulenze e progetti.

Un servizio per intervenire nel rapporto tra vittime colpite dalla violenza criminale e mediazione ma anche storie di abusi e continui condizionamenti che spesso non trovano adeguate garanzie e riconoscimenti né nel contesto socio familiare, né nelle Istituzioni né, tantomeno nel sistema penale.

Promuovere altresì uno sportello minorile all'interno degli Istituti Penitenziari Minorili.

In collaborazione con le istituzioni promuovere all'interno degli IPM un «sportello regionale di mediazione minorile», strumento utile anche per gli operatori degli IPM.

Si tratta di saper rispondere ad alcuni interrogativi principali: come possiamo interagire con i minori e con i minori migranti e capire i loro atteggiamenti, affrontare con maggiore consapevolezza le tematiche sociali, il diritto di famiglia, il percorso scola-

stico, la tutela del minore; di saper offrire agli operatori che lavorano dentro e fuori l'Istituto Penitenziario, una formazione permanente e strumenti di conoscenza delle culture di appartenenze dei minori migranti e non.

Nello specifico si deve sostenere la concertazione tra i vari attori sociali e istituzionali per:

a) favorire un sistema integrato in materia d'istruzione, formazione professionale e lavoro ai vari livelli istituzionali con il pieno coinvolgimento del territorio (imprenditoria, enti locali, volontariato, ...);

b) garantire per i minori e/o giovane adulto la continuità didattica anche al termine dell'esecuzione penale;

c) mostrare maggiore attenzione verso i bisogni e le specificità dell'utenza straniera attraverso la costruzione di percorsi di sostegno e di mediazione legati alla cultura d'origine;

d) affrontare i vari problemi intrecciati alla genitorialità, al disagio, all'offerta di lavoro attraverso una rete d'impres e all'orientamento formativo professionale;

e) utilizzare la figura del mediatore per accompagnare il soggetto minore o adulto allo sviluppo della propria autonomia individuale e all'inserimento socio-lavorativo;

f) costruire un intreccio forte tra percorsi interni ed esterni al carcere.

#### *6. Il teatro dell'oppresso, le varie forme del teatro e le mafie*

Promuovere una rassegna di tutte le sperimentazioni teatrali sui temi delle mafie, del disagio giovanile e della cittadinanza.

#### *7. La partecipazione dell'Università ai progetti di prevenzione sociale sui territori*

a) creare un raccordo tra le Scuole, l'Università e i Territori; essere un nodo di reti territoriali per la legalità democratica; stimolare le attività di ricerca, formazione e azione; proporre servizi di cittadinanza attiva;

b) sollecitare percorsi educativo/didattici per bambini, alunni e studenti delle scuole di ogni ordine e grado;

c) gestire uno spazio per «Ludoteca sulla legalità», dove gruppi d'alunni di ogni età possano sperimentare giochi cooperativi, cineforum, libro forum ed essere guidati in percorsi di educazione alla legalità costituzionale, alla nonviolenza, alla solidarietà, alla

onestà, alla convivenza civile, alla giustizia, alla pace, alla responsabilità, al multiculturalismo, all'accoglienza;

d) promuovere una pedagogia della partecipazione e della criticità nei confronti delle mafie e della cattiva politica;

e) incentivare percorsi di progettazione partecipata e di cittadinanza attiva;

f) preparare progetti di riconciliazione fra autori di crimini mafiosi e familiari vittime di mafie;

g) favorire progetti su economia criminale e alternativa di economia solidale ed eco-compatibile;

h) sostenere progetti comuni con i migranti e le loro associazioni;

i) elaborare proposte legislative a livello locale e nazionale.

8. *Creazione di un Osservatorio sui beni confiscati.*

4. *Avviso per la presentazione di progetti in favore dei minori e dei giovani, Chiese Aperte e religioni in dialogo*

*«Non vorrei diventare come i vecchi. Quelli vogliono solo i soldi e la carriera, per loro non esiste nient'altro.*

*Non gliene importa nulla se l'ambiente viene rovinato.*

*Per me le persone sono più importanti.*

*Meglio vivere in modo semplice.*

*Sono contrario allo sfruttamento dei poveri, vorrei un mondo più giusto.*

*Chi mi vuole?»*

(Benjamin)

*Premessa*

Scuole, Università e Chiese Aperte

Intercultura e religioni in dialogo

Per un'etica condivisa

La Regione Campania, Assessorato all'Istruzione e l'Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica, la Provincia di Caserta, nell'ambito di un cammino per cambiare dal basso la Scuola ed elaborare un modello d'innovazione didattica per il sapere partecipato, intendono promuovere l'inclusione sociale e il rientro in formazione, il recupero dei giovani nell'area del disagio e della criminalità giovanile; l'ampliamento dei saperi e lo sviluppo delle competenze di base e trasversali; garantire la presenza di forma-

zione sull'educazione ambientale, di pratiche per la legalità che è la responsabilità, la corresponsabilità, la riappropriazione dei territori e tradurre la cittadinanza tradizionale in quella mondiale, mediante «Chiese Aperte, intercultura e religioni in dialogo».

In questo percorso con le Scuole e l'Università c'è un ampio coinvolgimento dal basso: i «volti» delle istituzioni, delle associazioni laiche e religiose, dell'arcipelago del volontariato, delle Chiese, delle bambine e dei bambini, dei genitori, dei cittadini migranti, degli anziani, delle persone con disabilità, delle università, delle imprese sane, degli istituti penitenziari, dei ragazzi del territorio, con chi ha abbandonato la scuola, con chi vive nel sottile filo tra legalità e illegalità, ma anche con chi avendo vissuto con la camorra, ne ha preso le distanze.

L'abbraccio del molteplice con le Chiese aperte e le religioni in dialogo, è l'alveo di confluente di più fiumi che promuovono il sapere integrato, il pluralismo prospettico che parte da più centri, da più vissuti, da più culture: è l'identità sostenibile.

Quest'abbraccio vuole incoraggiare il cammino verso la convivialità delle differenze, l'inclusione dell'escluso, il dialogo con tutti e con tutte le dimensioni del sapere umano, l'impegno a non tirarsi mai indietro nella sfida per la giustizia e per la pace.

Insomma sostenere chi si adopera per un'apertura verso l'esterno intrecciando carità e giustizia, intercultura e religioni in dialogo che abbiano le porte aperte alla gioventù, che guardano lontano.

Noi vogliamo riconoscere, quindi, lo sforzo di quelle realtà di Chiese e religioni molteplici in dialogo pellegrinante, in una sorte di reciprocità tra le fedi in un cammino interreligioso.

Nell'ascolto reciproco, nel confronto critico, nel dialogo, ma soprattutto, per contribuire a tenere viva una sana disposizione all'interrogazione e ad alimentare ed accrescere le forme di un domandare.

È possibile ed è necessario, perciò, la scelta «dell'Etica condivisa» con le altre religioni, ma anche con la società e le culture contemporanee, non consumata nei conflitti ma vissuta nel riconoscimento reciproco per operare un «confronto nella mitezza». Un'etica comune che, non ubbidendo alla logica dell'utilitarismo, vuole essere sempre al servizio dell'uomo e dell'umanità, diventare strumento di diritti inviolabili e non negoziabili, di valori transculturali, di percorsi di dignità e di giustizia per tutti.

Etica condivisa che trova il suo nodo nella «centralità della per-

sona» e nello spirito critico, nell'ascoltarci a vicenda e imparare gli uni dagli altri, nella gratuità e nella reciprocità, tutti fattori che diventano la vera forza per camminare insieme tra Scuole, realtà religiose e territori, pur conservando le specifiche appartenenze ma nutrendo le «identità plurali».

Insieme. Intrecciando la progettualità condivisa con i minori e i giovani per un modello educativo-didattico che favorisca lo sviluppo della pro socialità e del senso di giustizia degli allievi, per favorire un raccordo fra gli interventi promossi dalle diverse istituzioni presenti sul territorio, per la diffusione di pratiche di educazione alla legalità ed alla cittadinanza responsabile, per favorire il coinvolgimento formativo delle famiglie.

#### *Art. 1 – Finalità*

La Regione Campania, Assessorato all'Istruzione e l'Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica, la Provincia di Caserta, sostengono e favoriscono tutte le azioni per il recupero e la prevenzione del disagio minorile, per capire e affrontare i livelli delle condizioni giovanili, di là degli stereotipi, contribuendo a restituire loro le qualità sottratte, gli spazi di azione perduti, l'obiettivo dell'autonomia, per la tutela e la valorizzazione dei diritti dei fanciulli e dei giovani.

A tale scopo, intende acquisire progetti che rispondono alle seguenti aree d'intervento, da svolgersi in Terra di Lavoro e nel territorio della Regione Campania:

a) progettazione partecipata delle bambine e dei bambini nei loro territori e realizzazione di specifici focus rappresentativi del rapporto tra minori e città;

b) recupero del disagio minorile e attività di prevenzione specifica del disagio, disadattamento, comportamenti a rischio, bullismo, dipendenze, ...;

c) sviluppo di azioni innovative in materia di mediazioni dei conflitti e di prevenzione della violenza legata allo svolgimento di eventi sportivi;

d) promozione di una sana cultura sportiva soprattutto tra gli adolescenti, anche con il coinvolgimento delle scuole;

e) azione finalizzata alla mediazione minorile e al reinserimento sociale dei minori, anche autori di reati, in collaborazione con la magistratura minorile;

f) progetti per l'educazione alla convivenza, alla multiculturalità e la tutela dei minori migranti;

g) azioni per la diffusione di una nuova cultura e lo sviluppo di pratiche concrete d'inclusione a garanzia dei diritti delle persone con disabilità (Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità);

h) interventi per il disagio socio-culturale dei giovani, per l'inooccupazione e la disoccupazione e iniziative rivolte alla realizzazione di un sistema integrato scuola/formazione/territorio/avviamento del lavoro;

i) valorizzazione con i giovani di modelli finalizzati al dialogo e alla convivialità delle differenze tra le religioni, fedi e culture nel nostro Paese;

l) difesa della cultura e di percorsi di giustizia, di pace, di non-violenza, di rispetto delle persone e del patrimonio collettivo;

m) interventi per incoraggiare collegamenti tra Chiese, realtà religiose, Istituti Penitenziari minorile, Scuole e territori;

n) progetti per lo sviluppo di attività culturali e artistiche giovanili, nelle diverse espressioni come il teatro, la musica, la danza e lo sport;

o) interventi di educazione specifica dei giovani alla cura di sé e della propria salute;

p) iniziative di conoscenza dei linguaggi, della comunicazione giovanile, promuovendo l'utilizzo dei canali digitali per corretti spazi televisivi;

q) azioni di sostegno ai genitori, alla comunicazione con i figli e la creazione, lo sviluppo di reti familiari e/o di esperienze di reciproco aiuto tra famiglie;

r) iniziative finalizzate all'effettività e alla fraternità per un'ecologia dei sentimenti;

s) interventi per comprendere e interpretare la mappa esistenziale dei giovani nel territorio e proposte di utilizzo degli spazi;

t) interventi che intrecciano la vita giovanile, il mondo universitario e del lavoro per l'accompagnamento, l'orientamento e l'occupazione;

u) attività sull'adolescenza per una serena crescita;

v) iniziative per favorire il dialogo tra le Chiese e le religioni nel territorio: possibili sentieri ed esperienze;

z) progetti per la lotta allo spreco delle risorse, la didattica e le buone prassi per una vita sostenibile.

*Art. 2 – Destinatari dei progetti*

Tutte le attività previste dai progetti di Chiese Aperte e religioni in dialogo devono essere rivolti agli alunni e studenti, ai ragazzi che frequentano le realtà religiose e ai minori e giovani dei territori, italiani e migranti.

*Art. 3 – Comunicazione*

Dovrà essere garantita la riconoscibilità di Chiese Aperte e religioni in dialogo per tutti quelli che vivono il territorio attraverso l'esposizione esterna di tabelle, insegne che riportano obbligatoriamente anche il logo della Regione Campania.

Dovrà essere affisso in tutte le Chiese e le realtà religiose, il calendario, l'orario e l'indicazione dei luoghi della attività.

Gli eventi e le manifestazioni di rappresentazione intermedia o finale riguardante i percorsi attivati dal progetto, dovranno avere evidenza e riconoscibilità nella comunicazione al territorio.

*Art. 4 – Soggetti ammessi alla presentazione dei progetti*

Possono presentare progetti tutte le Chiese e le varie realtà religiose presenti sul territorio della Regione Campania.

Ogni Chiesa e realtà religiosa, per il miglior raggiungimento delle finalità del progetto, dovrà individuare una Scuola del territorio come partner dello stesso progetto.

Ciascun proponente può presentare un solo progetto.

*Art. 5 – Durate dei progetti*

Sono ammessi alla valutazione progetti della durata non superiore ad un anno.

*Art. 6 – Parametri di riferimento*

Ciascun progetto deve prevedere una parte di approfondimento tematico ed un'altra parte di attività laboratoriale con metodologie innovative e creative.

Entrambe le attività devono essere aperte a tutti i destinatari.

Ogni Chiesa o realtà religiosa dovrà garantire almeno tre aperture settimanali di due/tre ore ciascuna.

Il progetto dovrà realizzarsi secondo il cronoprogramma da allegare, con avvio delle attività entro il..... e chiusura delle attività entro il.....

Il costo del progetto comprensivo di ogni voce di spesa e oneri

di vario tipo è pari a euro.....  
 (.....).

*Art. 7 – Documentazione richiesta per la presentazione dei progetti*

1. I Progetti devono essere corredati dalla seguente documentazione:

- a) domanda di finanziamento, sottoscritta dal legale rappresentante del soggetto proponente e accompagnato, a pena d'inammissibilità, dalla fotocopia del documento d'identità dello stesso;
- b) autocertificazione della Chiesa o realtà religiosa del proponente;
- c) progetto sottoscritto dal legale rappresentante del soggetto proponente;
- d) relazione illustrativa del progetto, con particolare riferimento al contesto sociale e territoriale sul quale s'intende intervenire, agli strumenti e alle azioni che s'intendono intervenire porre in essere, alle diverse fasi del progetto, alle competenze e professionalità poste a disposizione del progetto, agli eventuali apporti di soggetti pubblici e privati coinvolti nella realizzazione del progetto, attestati da appositi accordi;
- e) protocollo d'intesa con le scuole partner;
- f) preventivo di spesa, compilato analiticamente e suddiviso nelle seguenti categorie: 1)personale; 2)mezzi e attrezzature; 3)spese di gestione; 4)costi generali; 5)spese di produzione e divulgazione di materiale, anche editoriale.

*Art. 8 – Requisiti di ammissibilità*

1. I progetti non corredati dalla documentazione di cui all'art. 7 sono inammissibili.

2. Non sono altresì ammissibili i progetti che:

- a) presentino un costo complessivo superiore ad euro.....;
- b) non rispettino le modalità e i termini di presentazione previsti dall'art. 11;
- c) prevedano spese per il personale e i costi generali complessivamente eccedenti il 40% del valore del progetto.

*Art. 9 – Valutazione dei progetti*

1. La valutazione dei progetti è eseguita da un'apposita Com-

missione nominata dall'Assessorato all'Istruzione, dall'Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica della Regione Campania.

2. La Commissione provvede alla valutazione dei progetti utilizzando griglie tecniche di attribuzione del punteggio sulla base dei seguenti criteri:

a) qualità della proposta sotto il profilo educativo, dell'innovazione metodologica, della coerenza dei contenuti, e sotto il profilo organizzativo e gestionale e della fattibilità dell'intervento;

b) numero dei possibili destinatari;

c) esperienza e capacità organizzativa del proponente comprovata da idonea documentazione attestante iniziative e progetti attuati in precedenza;

d) idoneità del progetto a porsi come modello per la diffusione di buone pratiche;

e) previsione di forme di partenariato o di collaborazione istituzionale con altri soggetti che operano con i minori, i giovani e per promuovere la cultura della cittadinanza responsabile e della legalità;

f) capacità d'interazione con altri progetti aventi analoghi oggetti;

g) disponibilità di personale in possesso di adeguata professionalità.

#### *Art. 10 – Obblighi del soggetto ammesso al finanziamento e ammissibilità delle spese*

1. Gli obblighi del soggetto ammesso al finanziamento e le spese ammissibili sono definiti in apposita convenzione stipulata tra il soggetto proponente e la Regione Campania, Assessorato Istruzione, Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica.

L'erogazione del finanziamento è subordinata alla accettazione delle condizioni fissate nella convenzione nella quale sono definite anche le modalità di rendicontazione e verifica dell'attuazione del progetto.

2. Alla firma della convenzione è erogato un anticipo sul finanziamento non superiore al 50%. La successiva erogazione avviene in due distinti momenti: a seguito di una verifica intermedia, e al termine del progetto, previa verifica della rendicontazione finanziaria e della relazione sull'attività svolta.

L'Assessorato all'Istruzione e l'Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica si riservano di revocare in tutto o in parte il

contributo in caso d'inadempienze gravi e di omessa o incompleta rendicontazione.

*Art. 11 – Modalità e termini di presentazione della domanda*

1. La domanda di partecipazione, in busta chiusa, con il progetto in forma cartacea è corredato dalla documentazione prevista dall'art. 6 (una originale e 2 copie), riportando, tassativamente, sul fronte la dicitura:

«Avviso per la presentazione di progetti di azioni Chiese Aperte e religioni in dialogo per l'anno 2012».

La domanda deve pervenire al Protocollo del Settore Istruzione al seguente indirizzo: Regione Campania – Settore Istruzione – Centro Direzionale – Isola A6 – 80143 Napoli – V Piano, entro il..... alle ore 12,00.

La scadenza è da intendersi perentoria.

2. Le domande di partecipazione devono pervenire al Protocollo del Settore Istruzione, al seguente indirizzo: Regione Campania – Settore Istruzione – Centro Direzionale – Isola A6 – 80143 Napoli – V Piano.

Le domande possono essere spedite con raccomandata A/R, nel qual caso fa fede il timbro postale di spedizione.

La consegna a mano può essere eseguita negli ultimi due giorni prima della scadenza prevista dalle ore 9,00 alle ore 14,00.

*Art. 12 – Allegati*

La documentazione prevista dal presente avviso e a esso allegata, costituisce parte integrante e sostanziale dello stesso.

## DOCUMENTAZIONE

### A. Dichiarazione di accompagnamento alla documentazione

La Chiesa o realtà religiosa..... in persona del suo legale rappresentante..... con sede in..... Via..... n..... c.a.p..... Comune..... Prov..... Codice fiscale.....

#### CHIEDE

alla Regione Campania, Assessorato all'Istruzione e all'Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica di partecipare all'avviso per l'assegnazione di finanziamenti utili alla realizzazione del progetto di azioni in favore dei minori e dei giovani *Chiese Aperte e religioni in dialogo* per l'anno 2012.

A tal fine

#### PRESENTA

Il progetto denominato..... allegato alla presente domanda e ricadente nell'area d'intervento.....

#### SI IMPEGNA

Fin da ora, in caso di concessione del finanziamento, a:

- Stipulare la convenzione che regolerà il rapporto prima dell'inizio delle attività;
- Autorizzare l'effettuazione di controlli, da parte della Regione Campania, Assessorato Istruzione e Assessorato all'Università e alla Ricerca Scientifica volti a garantire la regolare attuazione delle iniziative e il corretto impiego dei contributi concessi;
- Rendicontare le attività e documentare i costi sostenuti.

Consapevole delle responsabilità previste dalla vigente normativa, sotto la propria responsabilità

#### DICHIARA

Che il progetto presentato prevede l'indicazione delle fonti e delle entità atte a coprire tutti i costi del progetto stesso;

Che il progetto presentato non si configura come attività di lucro;

Che il progetto è presentato in partnership con la Scuola e con i seguenti Enti.....

Data.....

Firma e timbro del legale rappresentante

**B. Schema tecnico**

## SCHEMA TECNICO

1. TITOLO DEL PROGETTO
2. CHIESA O REALTÀ RELIGIOSA
3. AREA D'INTERVENTO DEL PROGETTO
4. OBIETTIVI
5. DESCRIZIONE DEL PROGETTO

## ORGANIZZAZIONE PROPONENTE

## 6. RAGIONE SOCIALE

 Chiesa

 Realtà religiosa

## 7. CODICE FISCALE

## 8. SEDE

Via..... Località.....

Prov..... C.A.P..... Tel.....

fax..... e-mail.....

## 9. RAPPRESENTANTE LEGALE

Responsabile attuazione progetto.....

## AMBITO INTERVENTO

## 10. COLLOCAZIONE DEL PROGETTO NELL'AMBITO DELLE ARRE PREVISTE

.....

.....

## 11. FRUITORI DEL PROGETTO

Bambini 0 - 5 anni	Numero
Bambini 6 - 10 anni	Numero
Pre-adolescenti 11 - 13 anni	Numero
Adolescenti 14 - 18 anni	Numero
Giovani (in generale)	Numero
Minori	Numero
Minori con disabilità	Numero
Minori migranti	Numero
Droup out	Numero
Dispersione scolastica	Numero

Disfrenza scolastica	Numero
Genitori	Numero
Migranti	Numero
Scuola	Numero
Cittadini	Numero
Altro	Numero
TOTALE	Numero

12. PERIODO D'ATTUAZIONE DEL PROGETTO

Data prevista d'inizio progetto: mese/anno

Data prevista di fine progetto: mese/anno

Totale mesi previsti.....

CARATTERISTICHE DEL PROGETTO

13. ORGANIZZAZIONE E SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti nell'area del disagio, fasce deboli e droup out

Minori migranti

Bambini

Adolescenti

Giovani

Partnership (Enti, Realtà religiose, Società non profit, Associazioni)

Genitori

Cittadini

Scuola

Istituti Penitenziari minorili

Denominazione n.

Coinvolgimento attivo nella gestione

Partecipazione al progetto in modo continuativo

Partecipazione occasionale

14. ANALISI DELLA SITUAZIONE DEI BISOGNI E DELLA DOMANDA SOCIALE

.....  
.....

15. DEFINIZIONE DEI PROBLEMI LOCALI

.....  
.....

16. INDIVIDUAZIONE DEGLI OBIETTIVI

.....  
.....

## 17. PIANO DELLE VERIFICHE INTERMEDIE E FINALI

.....  
 .....

## 18. CONTINUITÀ E RIPRODUCIBILITÀ DEL PROGETTO

.....  
 .....

## 19. RESPONSABILE DELL'ATTUAZIONE DEL PROGETTO

NOME E COGNOME.....

QUALIFICA PROFESSIONALE.....

Tel..... fax..... e-mail.....

## PROGRAMMA AZIONE

## AZIONE N. 1

Soggetto attuatore

Oggetto intervento

Soggetti fruitori

Luogo di realizzazione intervento

Data inizio intervento

Data termine intervento

## AZIONE N. 2

Soggetto attuatore

Oggetto intervento

Soggetti fruitori

Luogo di realizzazione intervento

Data inizio intervento

Data termine intervento

## AZIONE N. 3

Soggetto attuatore

Oggetto intervento

Soggetti fruitori

Luogo di realizzazione intervento

Data inizio intervento

Data termine intervento

## AZIONE N. 4

Soggetto attuatore

Oggetto intervento  
Soggetti fruitori  
Luogo di realizzazione intervento  
Data inizio intervento  
Data termine intervento

FIRMA

Data.....

Firma Rappresentante legale



## Bibliografia

### Monografie

- AA.VV., *Manifesto per la cittadinanza digitale*, 2009, in <http://laboratorioinnovazione.wikispaces.com/Manifesto+...+il+cantiere+di+lavoro>
- AA.VV., *The Open Declaration. An Open Declaration on European Public Services*, 2009, in <http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration/>
- AA.VV., *Un nuovo frame work per l'Amministrazione Digitale*, Netics, Torino 2008
- J. ALTHUSIUS, *Politica methodice digesta atque exemplis sacri et profanis illustrata* (1603), Herbornae Nassoviorum, Tertia, 1614, rist. anast. Scientia, Aalen 1961
- B. AMOROSO, *Della Globalizzazione*, in S. VACCARO (a cura di), *Il Pianeta unico. Processi di globalizzazione*, Elèuthera, Milano 1999
- W. ANTJE, «European» *Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*, Westview Press Boulder, 1998
- G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza 2006
- G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997
- J.M. BARBALET, *Citizenship*, trad. it. *Cittadinanza*, Liviana, Padova 1992
- P. BARILE, *Soggetto privato nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova 1953
- E. BASSOLI, *Mezzi di pagamento e sicurezza delle reti*, in *Diritto dell'internet e delle nuove tecnologie telematiche*, a cura di G. Cassano e I.P. Cimino, CEDAM, Padova 2009
- R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE e J. SHAW (eds), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, 2006
- F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia 1994
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano 1988

- N. BOBBIO, *Democrazia ed educazione*, in *L'educatore*, 7, 1995
- N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990
- J. BODIN, *I sei libri dello Stato* (1576), trad. it. a cura di M. Isnardi Parente, UTET, Torino 1964
- A. BONINI, *Tecnologia e politica*, in *Avvenire*, 17 agosto 2011, p. 3
- J.B. BOTUL, *La vita sessuale di I. Kant* (2000), trad. it., Ombre corte, Verona 2001
- Carta Europea dei Diritti del cittadino nella società della conoscenza*, 2005
- T. CAMPANELLA, *Aforismi politici con sommari e postille inedite integrati dalla rielaborazione latina del De Politica e dal commento di Ugo Grozio*, a cura di L. Firpo, Giappichelli, Torino 1941
- D. CEGLIE, *Ambiente e legalità*, Relazione tenuta in un Seminario promosso dalla «Università per la legalità e lo sviluppo», Casal di Principe (CE), 2001
- M. CENTORRINO, *I conti della mafia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1986
- M. CHOSSUDOVSKY, *La Globalizzazione delle povertà*, Gruppo Abele, Torino 1998
- I.P. CIMINO, *I contratti degli Internet providers e per i data services on line*, in *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, a cura di G. Cassano e I.P. Cimino, CEDAM, Padova 2009
- G. COGO, *La cittadinanza digitale. Nuove opportunità tra diritti e doveri*, Edizioni della Sera, Roma 2010
- L. COI, *Maglia nera alla Campania 30 mila ditte a rischio usura*, in *Il Mattino*, 29 agosto 2011
- E. COLOMBO, L. DOMANESCHI e C. MARCHETTI, *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano 2009
- COMMISSIONE PARLAMENTARE d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sui profili del riciclaggio connessi a gioco lecito e illecito*, seduta del 17 novembre 2010
- CONSORZIO AGRORINASCE sui beni confiscati, *Camorra no grazie: ragioni e strumenti per essere contro la criminalità organizzata. Indagine di vittime di camorra nella provincia di Caserta dal 1985 al 2004*, documento pubblicato in collaborazione con l'Associazione Nazionale Magistrati e il quotidiano *Il Mattino*
- B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (1819), trad. it. a cura di L. Nutrimento, Treviso, Canova 1952
- G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, CEDAM, Padova 1998
- P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari 2005
- P. COSTA, *Civitas Storia della cittadinanza in Europa*, 1. *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari 1999

- G. COTTURRI, *La cittadinanza attiva presa sul serio*, relazione al Seminario della Fondazione Luoghi Comuni, promosso dalla FP-CGIL, Roma, 27 gennaio 2010
- G. COTTURRI, *Democrazia mista. Verso un modello evoluto di democrazia*, in [http://www.labsus.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1384&Itemid=40](http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1384&Itemid=40) [www.labsus.org](http://www.labsus.org)
- B. CUNEGATTI, *Il diritto d'autore on line*, in *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, CEDAM, Padova 2009
- T. D'AQUINO, *S. Thomore Aquinatis in decem libros Ethicorum Aristoteli ad Nicomachum expositio*, Maretti, Torino-Roma 1949
- F. DE CASTRO Y BRAVO, *La nationalità*, French, Leyde 1962
- G. DELANTY e C. RUMFORD, *Rethinking Europe: Social theory and the implications of Europeanization*, Routledge, London 2005
- E. DE RUGGIERO, *Il diritto di cittadinanza romana*, in *Rendiconti dell'Accademia dei Lincei, Classe di scienze morali*, I, s. III, 1877
- A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America (1835-1840)*, Rizzoli, Milano 1982
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova 1981
- Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, 1789
- A. DI CORINTO e A. GILIOLI, *I nemici della rete*, Rizzoli, Milano 2010
- G. DI FIORE, *L'Impero dei Casalesi. Traffici, Storie e Segreti dell'Oculto e Potente Mafia dei Casalesi*, Rizzoli, 2008 Milano
- DNA, (Direzione Nazionale Antimafia), *Relazione annuale*, 2009
- J. DONZELET, *L'invenio du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, Paris 1984
- W.D. EGGERS, *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, CutRead Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham (Maryland-Usa) 2005
- EURISPES, *Ndrangheta holding*, rapporto 2008
- E. FALLETTI, *Comunicazione, corrispondenza e riservatezza on line*, in *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologiche*, a cura di G. Cassano e I.P. Cimino, CEDAM, Padova 2009.
- G. FASSO, *Introduzione*, in *La democrazia in Grecia*, antologia politica a cura di G. Fasso, Bologna 1959
- L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della personalità*, in AA.Vv., *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Laterza, Roma-Bari 1994
- FORMEZ, *Rapporto di Ricerca E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Roma 2004
- A.C. FRESCHI, *Dall'e-Government all'e-Governance. C'è bisogno di e-Democracy*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 3/2004, p. 21

- V. FROSINI, *Situazione giuridica*, voce *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino 1970
- J.W. FUCHS, O. WEIJERS e M. GUMBERT-HEPP, *Lexicon Latinitatis Nederlandicae Medii Aevi*, Brill, Leiden 1981
- L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari 2000
- A. GIDDENS, *Class division, class conflict and citizenship rights*, in T.H. MARSHALL, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London 1982
- M.T. GIORDANO, *Le principali fattispecie in materia di crimini informatici*, in *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, a cura di G. Cassano e I.P. Cimino, CEDAM, Padova 2009
- GIUNTA Regionale della Campania, *Piano Regionale Attività estrattive. Linee Guide con allegato elenco cave*, Documento integrativo e di aggiornamento della Relazione conclusiva di cui alla Delibera di Giunta Regionale n. 7253 del 27 dicembre 2001
- A. GRANESE, *L'educazione per tutta la vita*, in *Pedagogia oggi*, n. 5/6, 2002
- R. GRAWERT, *Staat und staatsangehörigkeit*, Berlin 1973
- F. GRISI, *Introduzione*, in A. DE LEO, *La camorra*, Pellegrini, Cosenza 1979
- H. GROTIUS, *De iure belli, Prolegomena*, Paris 1625
- J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano 2008
- J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano 1999
- T. HOBBS, *Leviatano* (1651), a cura di A. Pacci, Laterza, Roma-Bari 1974
- T. HOBBS, *De Cive* (1642), a cura di N. Bobbi, Torino 1948
- I. KANT, *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), a cura di F. Gonnelli, Laterza, Roma-Bari 2005
- H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), trad. it., Etas, Milano 1994
- M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino 2004
- LAV-Lega Anti Vivisezione, *Zoomafia*, Rapporto 2010
- L. LIMOCCIA (a cura di), *Usura: caratteri del fenomeno e strategie di intervento*, Quaderni dell'Osservatorio Pugliese contro la criminalità per la legalità e la nonviolenza, Quale vita, Torre di Nolfi 1994
- L. LIMOCCIA (a cura di), *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Gruppo Abele, Torino 1997
- L. LIMOCCIA, *Immigrazione, Clandestinità, nuove forme di schiavitù: miti e realtà*, Relazione al Seminario promosso dalla «Università per la legalità e lo sviluppo», Casal di Principe (CE), 26, 27 aprile 2001
- L. LIMOCCIA, *Il diritto e la giustizia come un fiume in piena nella nostra storia. Documento di denuncia, impegno e lotta nonviolenta alla*

- luce delle Beatitudini contro le mafie e le illegalità a partire dalle Chiese*, Oltre il Chiostro, Napoli 2009
- L. LIMOCIA, *Commissario Regionale per i beni confiscati*, in *la Repubblica*, 15 dicembre 2009, p. XII
- L. LIMOCIA, *Alle Scuole i beni dei clan*, in *la Repubblica*, 18 giugno 2010, p. XII
- G. LIMONE, *Il sacro come la contraddizione rubata. Prolegomeni a un pensiero meta politico dei diritti fondamentali*, Jovene, Napoli 2000
- V. LIPPOLIS, *La cittadinanza Europea*, Il Mulino, Bologna 1991
- J. LOCKE, *Saggio sull'intelletto umano* (1690), Bompiani, Milano 2004
- J. LOCKE, *Secondo Trattato sul governo* (1690), BUR, Biblioteca Univ. Rizzoli, Milano 2001
- E. LUTTWAK, *La dittatura del capitalismo. Dove ci poteranno il liberalismo selvaggio e gli eccessi della globalizzazione*, Mondadori, Milano 1999
- A. MAIETTA, *Il sistema delle responsabilità nelle comunicazioni via Internet*, in *Diritto dell'internet e delle nuove tecnologie telematiche*, a cura di G. Cassano e I.P. Cimino, CEDAM, Padova 2009
- C. MAIORCA, *Vicende giuridiche*, voce *Noviss. dig. it.*, XX, Torino 1975
- T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, in T.H. MARSHALL, *Class, Citizenship, and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago 1964, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino 1976
- S. MELORIO, *Cultura di camorra*, Labrys, Benevento 2010
- G. MESSINA, *Dalla scomparsa delle montagne al recupero del territorio*, relazione alla «Università per la legalità e lo sviluppo», Casal di Principe (CE), 2001
- S. MEZZADRA, *Cittadinanza. Soggetti, ordine, diritto*, Clueb, Bologna 2004
- L. MILANI, *Lettera a una professoressa*, Libreria Fiorentina, Firenze 1978
- L. MILANI, *Lettera ai giudici*, 1965, in [http://www.liberliber.it/biblioteca/m/milani/l\\_obbedienza\\_non\\_e\\_piu\\_una\\_virtu/html/milani\\_e.htm](http://www.liberliber.it/biblioteca/m/milani/l_obbedienza_non_e_piu_una_virtu/html/milani_e.htm)
- J.S. MILL, *Saggio sulla libertà* (1859), Il Saggiatore, Milano 1981
- J.S. MILL, *Utilitarismo* (1863), a cura di E. Musacchio, Cappelli, Bologna 1981
- J.S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo* (1861), trad. it. Editori Riuniti, Roma 1997
- MINISTRO per l'innovazione e le Tecnologie, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle amministrazioni e Foromez, Roma 2004
- MINISTRO per l'innovazione e le Tecnologie. *Area Innovazione per le Regioni e gli Enti Locali-Foromez*, Roma 2004
- G. MORO, *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Carocci, Roma 2009

- E. MOROZOV, *The Net Delusion. How not to liberate the world*, PublicAffairs, 2011
- L. MORTARI, *Educare alla cittadinanza partecipata*, Mondadori, Milano 2008
- Mittellateinisches Wörterbuch bis zum ausgehenden 13. Jahrhundert*, II. Band. Lieferung 5, Beck, München 1973
- C. NANNI, *Educazione e pedagogia in una cultura che cambia*, Las, Roma 1992
- T. NELSON-SOFRES, *Government on-line. An International perspective. Annual Global Report*, UK 2002
- A.M. OFFIDANI, *Contributo alla teoria della posizione giuridica*, Giapichelli, Torino 1952
- T. O'REILLY, (2006, 12 10). *Web 2.0 Compact Definition: Trying Again*, in [http://radar-oreilly.com/archives/2006/12/web\\_20\\_compact.html](http://radar-oreilly.com/archives/2006/12/web_20_compact.html).
- V.E. ORLANDO, *Metodo e tecnica giuridica nella dottrina sovietica*, in *Scritti in onore di A. Salandra*, Vallardi, Milano 1928 e poi in *Diritto pubblico generale*, Giuffrè, Milano 1954.
- G. PAROLIN, *Dimensioni dell'appartenenza e cittadinanza del mondo arabo*, Istituto Giuridico Universitario di Torino, Iovene, Napoli 2007
- M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Monfalcone 2009
- U.K. PREUB, *Citizenship and Identity: Aspects of a Political Theory of Citizenship*, dattiloscritto inedito, Università di Brema, Center for European Law and Policy, 1993
- P. PRODI, *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Il Mulino, Bologna 1992
- R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Noviss. dig. it.*, II, UTET, Torino 1959
- M.M. RAIA, *Maurizio Viroli. L'Italia dei doveri*, in *L'etica dell'equità, L'equità dell'etica*, a cura di G. Limone, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche della Seconda Università degli Studi di Napoli, 4.1, Franco Angeli, Milano 2010
- I. RAMMONET, *Les Convulsion du monde*, in *Le monde diplomatique maniere de voir*, 43, 1/1999
- S. RICCI, *File sharing e attività illecite*, in *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, a cura di G. Cassano e I.P. Cimino, CEDAM, Padova 2009
- F. ROBERTI, *Relazione sulla situazione della camorra e strategie di contrasto nel distretto di Napoli*, documento depositato alla Commissione parlamentare antimafia, Napoli, 24 luglio 2007.
- C. ROCCA, *Internet e social network non sono né il bene né il male, ma il nuovo campo della battaglia per il potere*, in *il Sole 24 ore*, 29 gennaio 2010

- S. RODOTÀ, *Relazione al Convegno sul «Diritto all'accesso a Internet»*, organizzato dall'ITTG-CNR di Firenze, 7 dicembre 2010
- S. RODOTÀ, *Prefazione*, in A. DI CORINTO e A. GILIOLO, *I nemici della rete*, Rizzoli, Milano 2010
- S. RODOTÀ, *Il potere digitale*, in *la Repubblica*, 8 dicembre 2010
- N. ROSSI, *Criminalità organizzata degli stranieri e organizzazione giudiziaria*, relazione della X Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura
- P. ROUBIER, *Droits subjectifs e situations juridiques*, Paris 1963
- J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), cap. V. *Occorre sempre risalire a una prima convenzione*, a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino 1994
- V. RUGGIERO, *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino 1996
- G. SACCOMAN, *Mafia e capitale finanziario*, Quaderno di documentazione della F.I.S.A.C.-CGIL
- I. SALES e M. RAVVEDUTO, *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli 2006
- Sanità privata in crisi ci pensa la camorra*, «Le inchieste di *Avvenire*», 18 gennaio 2001, p. 6
- D. SANTILLANA, *Istituzioni di diritto musulmano malichita con riguardo anche al sistema sciafiita*, Roma 1926
- U. SANTINO, *La borghesia mafiosa*, *Quaderni CSD*, 5, Centro Siciliano di documentazione Peppino Impastato, Palermo 1994
- U. SANTINO, *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1995
- D. SARTORI, «*Tu devi*». *Un ordine materno*, in DIOTIMA, *Oltre l'uguaglianza. Le radici femminili dell'autorità*, Liguori, Napoli 1995
- R. SAVIANO, *Il processo ai padroni di Gomorra. Domani le sentenze sui Casalesi*, in *la Repubblica*, 18 giugno 2008
- U. SAVONA, *Proprietà intellettuale e cyberspazio*, relazione alla Conferenza Internazionale, Stresa, maggio 2001.
- M. SCANNI e R.H. OLIVA, *O Sistema*, Rizzoli, Milano 2006
- B. SCHETTINI, *Sviluppo umano e endogeno per una crescita globale*, Relazione di Centri di iniziativa Mezzogiorno Europa, Napoli 2001
- G. SCORZA, *Il contratto del commercio elettronico*, in *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, a cura di G. Cassano e I.P. Cimino, CEDAM, Padova 2009.
- J.E. SIEYES, *Preliminari della Costituzione. Riconoscimento ed esposizione ragionata dei Diritti dell'uomo e del cittadino* (1789), Giuffrè, Milano 1993
- J.E. SIEYES, *Opere e testimonianze politiche*, I. *Scritti editi*, 1, Giuffrè, Milano 1993

- J.E. SIEYES, *Che cos'è il terzo stato* (1789), Giuffrè, Milano 1993
- SOS IMPRESA (Associazione legata alla Confesercenti), *Il bilancio delle mafie*, XII Rapporto, gennaio 2010
- C. TROIANO, LAV-Lega Anti Vivisezione, *Zoomafia. Gli animali: l'ultimo business criminale*, 2002
- M. VANEL, *Historie de la nationalité française d'origine. Evolution historique de la notion de Francas d'origine du XVI siècle au code civil*, Paris 1945
- S. VECA, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano 2008
- E. VELTRI e A. LAUDATI, *Mafia pulita*, Longanesi, Milano 2009
- C. VITALE, *Educare alla legalità. Costruire una nuova identità*, Junior, Roma 2001
- D. ZOLO, *La Cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994

### Sentenze

- Cass., Sez. Un., 7 giugno 2001, n. 22902.
- Cass., 5 novembre 2002, n. 46354.
- Trib. Torino, 7 febbraio 1998, A.Z. e altri, in *Giur. piemontese*, 1999, p. 140.
- Trib. Torino, Sez. dis. Chivasso, 20 giugno 2006-15 settembre 2006, n. 143
- App. Napoli, Sez. II, 29 aprile 2005, con riferimento alla posizione di Antonio Gava, imputato di concorso nell'associazione di tipo mafioso capeggiata da Carmine Alfieri.

### Sitografia

- [europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm)
- [europa.eu.int/futurum](http://europa.eu.int/futurum)
- [filo.diritto.com](http://filo.diritto.com)
- <http://data.gov.uk/>
- <http://demo.seco.tkk.fi/suomifi/>
- <http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration/>
- [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm)
- [http://europa.eu.it/yourvice/ipm/index\\_en.htm](http://europa.eu.it/yourvice/ipm/index_en.htm)
- <http://evote.eu2003.gr>
- <http://laboratorioinnovazione.wikispaces.com/Manifesto+...+il+cantiere+di+lavoro>
- [http://radar-oreilly.com/archives/2006/12/web\\_20\\_compact.html](http://radar-oreilly.com/archives/2006/12/web_20_compact.html)
- <http://saperi.forumpa.it/story/48589/leuropa-propone-la-tecnologia-digitale>
- <http://saperi.forumpa.it7story/41875/il-nuovo-codice-della-pa-digitale>

<http://www.africareview.com/>  
<http://www.centrovolontariato.net/iniziative/2009/csf/doc/MartaPichiIT.pdf>  
<http://www.cittadinanzadigitale.comune.genova.it/>  
<http://www.cittadinanzadigitale.it>  
<http://www.cittadinanzadigitale.it/>  
[http://www.labsus.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1384&Itemid=40](http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1384&Itemid=40)  
[http://www.liberliliber.it/biblioteca/m/milani/l\\_obbedienza\\_non\\_e\\_piu\\_una\\_virtu/html/milani\\_e.htm](http://www.liberliliber.it/biblioteca/m/milani/l_obbedienza_non_e_piu_una_virtu/html/milani_e.htm)  
[http://www.ted.com/index.php/talks/tim\\_berniers\\_lee\\_on\\_the\\_next\\_web.html](http://www.ted.com/index.php/talks/tim_berniers_lee_on_the_next_web.html)  
<http://www.aislo.it/Servizi/Newsletter/SviluppoUmanoEEndogenoPerUnaCrescitaGlocale.Kl>  
<https://www.demoracolo.it/>  
Wikipedia – sito di scrittura collettiva – *L'enciclopedia libera*  
[www.40xvenezia.it](http://www.40xvenezia.it)  
[www.datagov.it](http://www.datagov.it)  
[www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com)  
[www.linkedin.com](http://www.linkedin.com)  
[www.mybikelane.com](http://www.mybikelane.com)  
[www.mysociety.org](http://www.mysociety.org)  
[www.ning.com](http://www.ning.com)  
[www.participatorybudgeting.org](http://www.participatorybudgeting.org)  
[www.spotcrime.com](http://www.spotcrime.com)  
[www.worldwatch.com](http://www.worldwatch.com)  
[www.youtube.com](http://www.youtube.com)  
[www2.portoalegre.rs.gov.br/op/](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/)



# Indice

<i>Presentazione</i> di GENNARO TERRACCIANO	9
<i>Introduzione</i>	11
CAPITOLO I	
<i>La cittadinanza e la sua derivazione storica</i>	
1. Sudditi e cittadini	19
2. Le origini della cittadinanza moderna	25
3. Il concetto della cittadinanza	37
4. Diritti sociali	44
5. La cittadinanza nella Costituzione italiana e nell'ordinamento giuridico	46
6. Lo <i>status</i> dello straniero	51
7. Multiculturalità e trasformazioni della cittadinanza	57
8. Diritti inviolabili	60
9. Elementi costituzionali comparati	62
CAPITOLO II	
<i>La cittadinanza digitale</i>	
1. Introduzione	75
2. Il laboratorio della cittadinanza europea	82
3. La cittadinanza attiva nella Costituzione italiana	85
4. La partecipazione dei cittadini nelle politiche per la governance in Europa	90
5. Cittadini digitali: l'Italia a che punto è?	95
6. Internet e i regimi	103
7. E-government	105
8. E-governance	111
9. E-democracy	115
10. Come costruire un progetto di e-democracy e quali sono gli strumenti delle ICT per la partecipazione	120

11. Manifesto per la cittadinanza digitale	125
12. Il contratto di accesso a internet, il commercio elettronico e il Codice del consumo	126
13. Le responsabilità nelle comunicazioni via internet	130
14. Diritto alla riservatezza e tutela della persona nelle comunicazioni via internet	131
15. Le comunicazioni alla PA	135
16. Crimini informatici	136
17. Gli strumenti di sicurezza	140

### CAPITOLO III

#### *Praticare la legalità, educare alla giustizia*

1. Introduzione	143
2. Le mafie non muoiono se non cambia la politica	148
3. Il paradigma della complessità delle mafie	152
4. Intrecciare lotta alle mafie e alla società mafiosa	158
5. Mafie finanziarie	160
6. Guerre e mafie	163
7. Le attività della criminalità economica a livello internazionale	164
8. Le cifre italiane	166
9. Estorsione, usura	167
10. I rischi della globalizzazione	171
11. Globalizzazione e criminalità	173
12. La scomparsa delle montagne	176
13. Mafie e animali	179
14. Il caporalato	184
15. La contraffazione musicale	187
16. Il mercato dei videopoker	188
17. Sanità e camorra	190
18. Immigrazione, clandestinità, nuove forme di schiavitù: miti e realtà	191
19. La storia delle persone	192
20. Alcuni interrogativi	193
21. Non solo diritti, prima di tutto vivere	194
22. Nuove guerre	195
23. Mafie e neoschiavismo	196
24. Un caso rilevante: Castel Volturno	197
25. Sfruttamento e criminalità	198

### CAPITOLO IV

#### *Alcune proposte per Terra di Lavoro e la Campania*

1. Protocollo Scuole, Università e beni confiscati	201
2. Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata	207

<i>Indice</i>	255
2.1. <i>Segue.</i> Proposta di legge per l'istituzione di un'Agenzia regionale per i beni confiscati ed il contrasto alla criminalità organizzata	208
3. Istituto di storia delle mafie	214
3.1. <i>Segue.</i> Obiettivi e finalità generali	219
3.2. <i>Segue.</i> Obiettivi specifici	224
4. Avviso per la presentazione di progetti in favore dei minori e dei giovani, Chiese Aperte e religioni in dialogo	229
DOCUMENTAZIONE	
A. Dichiarazione di accompagnamento alla documentazione	237
B. Schema tecnico	238
 <i>Bibliografia</i>	 243



*Nella stessa collana:*

#### Atti e Convegni

1. *Il commercio mondiale e l'Unione Europea*, a cura di I. Caracciolo e C. Forte, 2002.
2. *Il commercio estero dei prodotti agroalimentari della Campania*, a cura di G. Marotta, 2003.
3. *Superare il muro. Contributi per un'analisi del conflitto nel Sahara occidentale*, 2008.
4. *Migrazione, formazione ed integrazione*, Atti del convegno, a cura di I. Caracciolo e M.C. Ciciriello, 2006.
5. AUTORI VARI, *First Joint meeting of the Soci t  Francophone de Classification and the Classification and Data Analysis Group of the Italian Statistical Society*, 2008.
6. *Vate ghibellino. Scritti in memoria di Bruno Iorio*, a cura di A. Rufino e A. Zotti, 2008.
7. AUTORI VARI, *Justice Cooperation Peace. La cooperazione di giustizia per lo sviluppo e la pace nel Mediterraneo*, Atti del Simposio scientifico internazionale, 2 voll., 2010.

#### Quaderni

1. SALVATORE ACETO DI CAPRIGLIA, *Ingiustizia del danno e interessi protetti. Un confronto tra modelli*, 2003.
2. GIOVANNA PETRILLO, *L'ammissibilit  de la «transaccion tributaria» nell'esperienza spagnola. Riflessioni a margine dell'inquadramento sistematico di alcuni specifici modelli di «fisco negoziato». Spunti per una analisi comparativistica*, 2002.
3. ADELE PASTENA, *La tutela della concorrenza negli Usa e nell'Unione Europea*, 2003.
4. VALENTINO M. DONINI, *Diritto del commercio internazionale nell'area euro-mediterranea tra diritto islamico e lex mercatoria*, 2007.
5. GABRIELLA MAZZEI, *Economia di mercato e diritti soggettivi nella evoluzione del diritto antitrust*, 2004.
6. DOMENICO SANTONASTASO, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione della UE*, 2004.
7. MARIA FEOLA, *Il danno da perdita di chances*, 2004.
8. DOMENICO GIOVANNI RUGGIERO, *Gli accordi prematrimoniali*, 2005.

9. LUCIA DI COSTANZO, *La pubblicità immobiliare nei sistemi di common law*, 2005.
10. ANTONIO SCIAUDONE, *L'impresa agricola. Profili di qualificazione*, 2005.
11. TOMMASO VENTRE, *La fiscalità locale dopo la riforma costituzionale. Profili ricostruttivi*, 2005.
12. LAURA LETIZIA, *Il processo di armonizzazione fiscale negli ordinamenti nazionali: il caso delle tasse di concessione governativa*, 2005.
13. LAURA LETIZIA, *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione europea*, 2005.
14. GIOVANNA PETRILLO, *Profili sistematici della conciliazione giudiziale tributaria*, 2005.
15. RICCARDO VUOSI, *Frode fiscale falso in bilancio*, 2006.
16. EMMA A. IMPARATO, *La tutela della costa. Ordinamenti giuridici in Italia e in Francia*, 2006.
17. SILVIA ANGIOI, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione europea*, 2006.
18. MARIA ASSUNTA ICOLARI, *La rappresentazione e la mediazione degli interessi nell'ordinamento tributario italiano*, 2007.
19. ALDO AMIRANTE, *Occupazione bellica. Quale ruolo per un istituto di diritto internazionale classico nel diritto internazionale moderno*, 2007.
20. MARÍA MAGDALENA MARTÍNEZ ALMIRA, *Derecho procesal malikí hispanoárabe*, 2006.
21. FRANCESCO MENNILLO, *Rilevanza giuridica dell'amore coniugale nel matrimonio canonico*, 2006.
22. CLARA MARICONDA, *ADR tra mediazione e diritti. Profili comparatistici*, 2008.
23. VINCENZO PEPE (a cura di), *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*, traduzione, adattamento e note dal francese a cura di Carmen Saggiomo, 2008.
24. ANDREA LEPORÉ, *Responsabilità civile e tutela della «persona-atleta»*, 2009.
25. ANDREA RUSSO, *Il fenomeno associativo nel diritto italiano e comparato*, 2010.
26. GIOVANNI PERLINGIERI, *La convalida delle nullità di protezione e la sanatoria dei negozi giuridici*, 2010.
27. RAFFAELE AVETA, *Diritto diseguale e prassi multiculturali. Analisi comparativa in tema di discriminazione ed etnicizzazione*, 2010.
28. ANDREA MICOCCI, *Moderatismo e rivoluzione*, 2011.
29. MADDALENA ZINZI, *La Charte de l'environnement francese tra principi e valori costituzionali. Profili di diritto comparato*, 2011.

30. VINCENZO PEPE e LUIGI COLELLA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti nella comparazione giuridica. Esperienze europee ed extraeuropee*, traduzione, adattamento e note dal francese a cura di Carmen Saggiomo, 2011.
31. TOMMASO MAGLIONE e GIOVANNA PETRILLO (a cura di), *La riscossione delle prestazioni imposte. Criticità e profili evolutivi*, 2011.

#### Lingua e letteratura

1. ANDRÉ GIDE, *Il Trattato del Narciso. Teoria del simbolo*, a cura di Carmen Saggiomo, 2005.



LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso  
nel mese di gennaio dell'anno 2012  
dalla Multimedia s.c.a.r.l. - Giugliano (NA)  
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli  
Stampato in Italia / Printed in Italy

*Per informazioni ed acquisti*

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)