

# Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXVIII • luglio-settembre 2016

## FOCUS - Enti locali, fra luci e ombre

### Sepe e Crobe

Politica, governo locale, amministrazione:  
profili storici e prospettive

### La Spina

Il voto di scambio politico-mafioso  
tra mutamenti fattuali e modifiche normative

### Forestieri

Le rappresentazioni dell'infiltrazione mafiosa,  
dallo stupore alla disaffezione dalla politica

## EUROPA

### Gradoli

Definire per tutelare. Quali significati per il concetto di "Islamofobia"?

## MEDITERRANEI

### Laiso

Il puzzle libico

## INCONTRO DI CIVILTÀ

### Prinzi

I rifugiati siriani in Medio Oriente: il caso libanese

## SOCIETÀ

### Tessitore

Una testimonianza sul Pontificato di Francesco



Anno XXVIII – luglio-settembre 2016  
Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"  
ISSN: 1120-4036

Direttore Responsabile: **Antonio Iodice**

Comitato di Redazione: **Francesco Anghelone** (coordinatore), **Luca Alteri**, **Luca D'Orazio**

Comitato Scientifico:

**Paolo De Nardis**, presidente (Sapienza Università di Roma), **Giuseppe Acocella** (Università "Federico II" di Napoli), **Maria do Céu Pinto** (Università di Minho-Braga), **Giovanni Dotoli** (Università di Bari), **Klaus Eder** (Università di Humboldt-Berlino), **Gianni La Bella** (Università di Modena e Reggio Emilia), **Antonio Magliulo** (UNINT - Università degli Studi Internazionali di Roma), **Valeri Mikhailenko** (Università Federale di Ural-Yekaterinburg), **Matteo Pizzigallo** (Università "Federico II" di Napoli), **Gianluigi Rossi** (Sapienza Università di Roma), **Tilo Schabert** (Università Federico-Alessandro di Erlangen-Norimberga), **Juan Zabalza Arbizu** (Università di Alicante).



Peer Reviewed Journal

La rivista adotta un sistema di valutazione degli articoli presentati basato sulla revisione paritaria e anonima (peer-review). I criteri di valutazione adottati riguardano: l'originalità del lavoro, la rilevanza scientifica, il rigore metodologico e l'attenzione alla letteratura italiana e straniera sull'argomento.

Direzione e Redazione: Piazza Navona 93 – 00186 Roma  
Tel. 06.68.65.904 – Fax 06.68.78.252  
Registrazione del Tribunale di Roma n. 459/89 del 22-7-1989  
Editrice APES: Piazza Navona 93 – 00186 Roma

Impaginazione e grafica: Plan.ed  
[www.plan-ed.it](http://www.plan-ed.it)

Gli articoli, i saggi, le lettere, le fotografie e i disegni,  
anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Costo di una copia: euro 12,00 (arretrati euro 24,00)

**Abbonamento annuale:**

Per l'Italia: euro 40,00

Per l'Estero: euro 80,00

Via aerea: euro 95,00

Bonifico intestato a Editrice Apes s.r.l.  
IBAN: IT19P0569603200000006604X18  
Banca Popolare di Sondrio – Ag. 11 Roma

Per informazioni: [editrice.apes@istitutospio.v.it](mailto:editrice.apes@istitutospio.v.it)

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati.  
Le copie non pervenute agli abbonati dovranno essere richieste entro dieci giorni dal ricevimento della copia successiva.

Trascorso tale termine le copie richieste dovranno essere acquistate.  
La rivista è in vendita nelle principali librerie.  
Periodico trimestrale – Pubblicità inferiore al 70%.

# Rivista di Studi Politici

---

---

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXVIII • luglio-settembre 2016

## Indice **3** / 2016

### 7 Editoriale

Antonio Iodice

#### **FOCUS**

### 11 **Politica, governo locale, amministrazione: profili storici e prospettive**

Stefano Sepe, Ersilia Crobe

### 29 **Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative**

Antonio La Spina

### 43 **Le rappresentazioni dell'infiltrazione mafiosa, dallo stupore alla disaffezione dalla politica**

Diego Forestieri

#### EUROPA

### 66 **Definire per tutelare. Quali significati per il concetto di "Islamofobia"?**

Michele Gradoli

#### MEDITERRANEI

### 95 **Il puzzle libico**

Claudio Laiso

#### INCONTRO DI CIVILTÀ

### 115 **I rifugiati siriani in Medio Oriente: il caso libanese**

Roberto Prinzi

#### SOCIETÀ

### 146 **Una testimonianza**

Fulvio Tessitore

### 149 **Libri consigliati**

### 163 **Note biografiche**



## Editoriale

Antonio Iodice

Il nostro Paese viene da una lunga tradizione di buon governo locale, erede di quel municipalismo che fin dal Medioevo contraddistinse la Penisola e che fornì fulgidi esempi di amministratori illuminati, cittadini partecipi, sviluppo economico locale, espressione di virtù civiche e gestione dei conflitti. Si può affermare, senza tema di smentita, che l'Italia dei comuni abbia fornito ottime performance di amministrazione, laddove lo Stato-nazione, giovane, inesperto, litigioso, faticava a rendere uniformi identità, senso civico, prestazioni economiche, servizi sociali. È ancora così? La glocalizzazione, di cui parlò Roland Robertson a proposito dell'attitudine a "compensare" il *global* mediante la riscoperta del contesto locale, trova in Italia uno scenario privilegiato? Oppure, al contrario, la ridefinizione dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali operata dalla governance rende instabili gli antichi equilibri e allunga i tempi di una transizione infinita, a tutto svantaggio dei cittadini? Ai giorni nostri è proprio sul terreno degli enti locali che si gioca una battaglia fondamentale, il cui scopo è mantenere un'elevata qualità della vita per il sistema-Italia. Le variabili intervenienti sono molteplici, a volte contraddittorie tra di loro, raramente sincronizzate nella tempistica delle riforme e omogenee nella direzione del cambiamento: assistiamo a un vero "riordino territoriale" che impatta sull'universo degli enti locali italiani e tenta di recepire l'importante indirizzo emanato dall'Unione Europea, che chiede un coinvolgimento diretto e attivo delle città nell'utilizzo dei fondi comunitari per lo sviluppo statale. Tra elezione diretta dei sindaci, istituzione delle Città metropolitane, svuotamento delle province, vincoli del pareggio di

bilancio, fusioni di piccoli comuni limitrofi e ridefinizione dell'offerta partitica anche a livello comunale, gli enti locali italiani sembrano cavarelle in mezzo al mare. L'approdo è lontano e la navigazione sarebbe più sicura con l'accompagnamento di studi e ricerche, quantomeno per analizzare lo status quo. Per questo motivo il presente numero della *Rivista di Studi Politici* dedica il suo Focus al governo locale, mediante una prospettiva multidisciplinare e scientificamente pregevole: Stefano Sepe ed Ersilia Crobe delincono i profili storici del rapporto centro-periferia, nel contesto italiano, evidenziando i "vizi originali" di un percorso contraddittorio e incompleto, per il quale le responsabilità vanno allargate ad altri enti – si pensi alle Regioni – da sempre inopportunamente sottodimensionate.

Governo locale significa anche, purtroppo, ingerenza del malaffare e inserimento degli interessi della criminalità organizzata: Antonio La Spina fornisce un quadro esaustivo dello strumento del voto di scambio, con il quale le organizzazioni criminali italiane hanno costruito solidi e duraturi rapporti con la classe politica locale. Va ribadita, però, una premessa importante: *le mafie* italiane mostrano una pericolosa duttilità nell'insinuarsi nei gangli delle amministrazioni, a volte esplicitando la propria volontà, in altri casi "scavando" nell'oscurità. Per questo motivo è importante indagare l'intervento della criminalità nella vita politica del Paese utilizzando anche un approccio *grass-roots*, come fa Diego Forestieri, analizzando il percorso di scioglimento dei comuni con infiltrazioni malavitose e puntando l'attenzione sulle rappresentazioni, presso la cittadinanza, del fenomeno mafioso. Ne scaturisce un quadro sicuramente preoccupante, nel quale il sentimento di disaffezione e sfiducia verso la politica alimenta un vuoto che le mafie sono leste a riempire, evidentemente non solo nell'ambito meridionale.

La speranza è che il municipalismo italiano non perda, anzi rafforzi il suo ruolo storico di *checks and balances* dell'intero sistema politico nazionale, soprattutto in quelle che appaiono le sue traiettorie di lungo periodo: il consolidamento delle cariche monocratiche, l'ampliamento dei poteri di nomina politica anche dentro l'amministrazione, il *favor* per il potere esecutivo. Tra autonomia locale e nuova centra-

lizzazione, i comuni italiani devono riprendere la loro battaglia per la "buona politica" e l'amministrazione di qualità. Lo impone la storia di questo Paese e, curiosamente, anche l'etimologia, se ricordiamo che 'sindaco' derivi dal greco *syn-dike*, "con giustizia".

Lo sguardo sul contemporaneo, per la *Rivista di Studi Politici*, prosegue negli altri articoli del presente numero. Michele Gradoli affronta la delicata questione dell'islamofobia contro i musulmani europei, evidenziando la contraddittorietà, oltre che la disumanità, di un atteggiamento che rischia di portare acqua al mulino del jihadismo; a Claudio Laiso, invece, il compito (*mission impossible*, verrebbe da dire) di spiegare il "puzzle libico", dove il post-Gheddafi non ha prodotto uno Stato che si avvii verso la democrazia liberale, ma la frammentazione politica del Paese, l'inasprimento della crisi economica, il deterioramento della sicurezza e, citando in ultimo l'aspetto più preoccupante, una irreversibile sfiducia verso il nuovo corso. Lungi dall'accettare qualsiasi forma di rimpianto per uno dei tanti satrapi del panorama afro-asiatico, è lecito avanzare dubbi su una delle operazioni di *peacebuilding* più complesse, ma anche maggiormente fallimentari, della storia. Non è migliore la situazione della Siria, purtroppo: è noto il collasso interno di un Paese da tempo ormai teatro di una guerra globale, data la varietà degli attori militari in campo. Meno nota, forse, è la dimensione della diaspora siriana, meritoriamente ricordata nel contributo di Roberto Prinzi: dodici milioni di profughi fuggono da un Paese martoriato e dalla barbarie jihadista; prima ancora altri erano scappati dalla repressione del presidente siriano al-Asad, attualmente alleato dell'Occidente contro lo Stato Islamico, ma già artefice di diverse violazioni dei diritti umani. Una tragedia senza fine, che ha causato il dimezzamento dell'intera popolazione siriana, cancellato secoli di storia, cultura e relazioni sociali, infine destabilizzato ulteriormente l'intero Medio Oriente, come nel caso del Libano, specificatamente analizzato dal nostro Autore.

Una Rivista, ovviamente, è anche luogo di dibattito e di confronto tra posizioni divergenti, nell'alveo di una pluralità di voci che non cerca l'unanimità e il conformismo, ma "solo" il reciproco rispetto e la correttezza metodologica. Il Focus precedentemente dedicato, nel



numero di aprile-giugno, a papa Francesco ha suggerito a Fulvio Tessitore un breve, ma significativo contributo, nel quale il terzo anniversario del pontificato viene letto con la cartina di tornasole della visita di Bergoglio ad Auschwitz e Birkenau. Il silenzio come preghiera e la “grazia di piangere” come richiesta rivolta a Dio sono stati la cifra distintiva di papa Francesco nei luoghi in cui l’Uomo negò se stesso e la sua umanità: non c’è discontinuità, però, con le domande proferite, dieci anni prima, nel medesimo luogo, da Benedetto XVI, quando chiedeva al Signore *dove fosse stato*, in quei giorni, e *perché avesse taciuto*. Lo “sbigottito silenzio” si combina con quelle domande perché, scrive con commossa lucidità Tessitore, “solo l’ineffabile può suggerire non la risposta, ma l’offerta di un pensiero profondo” e la dichiarazione di una fede due volte forte, verso di Dio e verso l’Uomo. Non condividiamo, quindi, le pur dotte distinzioni tra gli ultimi tre pontefici, nella ferma convinzione che ogni papato sia stato immerso nella propria epoca storica, ma nell’impossibilità di pensare – come scrisse Raffaele Cananzi – “che ogni Papa possa costruire e personalizzare la sua Chiesa”. È la Chiesa intera che continua l’opera di Cristo, entrando in dialogo con le culture del tempo e promuovendo, attraverso la carità, le vie della pace, a fronte di quelle *esperienze di disumanità* da cui ancora oggi non riusciamo a emanciparci.

## **FOCUS** Politica, governo locale, amministrazione: profili storici e prospettive

Stefano Sepe, Ersilia Crobe

### Premessa

“Abbiamo assolutamente bisogno di essere *governati*, e governati bene”: così, icasticamente, Piero Bassetti quasi quarant’anni fa metteva in rilievo l’esigenza primaria di una società in forte cambiamento, tanto sul piano socio-economico, quanto sul versante dei modelli culturali e di convivenza civile<sup>1</sup>. Esigenza alla quale il ceto politico di allora aveva risposto, sebbene in modo quasi sussultorio, articolando un processo di modifiche istituzionali fondate sul trasferimento di poteri e funzioni dallo Stato alle amministrazioni territoriali (intese in senso sostanziale: regioni, province, comuni)<sup>2</sup>. L’istituzione delle regioni, salutata a buona ragione come un passaggio essenziale (oltre che costituzionalmente previsto) per rifondare il vecchio Stato di matrice ottocentesca, si è risolta in un complessivo fallimento. Le Regioni non hanno saputo assolvere degnamente al ruolo fissato nelle leggi, e ancor prima nel progetto politico; non sono state in grado di sviluppare le funzioni di programmazione, né di garantire la decisiva funzione di coordinamento delle amministrazioni dei rispettivi territori.

---

<sup>1</sup> Bassetti P., *Occidente scomodo. La Dc dopo Moro e la crisi italiana*, Vallecchi, Milano 1978, p. 73-74. L’affermazione apre il capitolo intitolato, non casualmente, “alla ricerca dello stato perduto”.

<sup>2</sup> Sul punto cfr. Sepe S., *La crisi dello Stato. La pubblica amministrazione fra continuità e innovazione*, in Ministero per i Beni e le Attività Culturali, *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni* (a cura di De Rosa G. e Monina G.), Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 421-443.

Al contrario – salvo alcuni casi – le gestioni politico-amministrative regionali si sono segnalate per inefficienze e sprechi che hanno gravemente nuociuto all’equilibrio complessivo del sistema amministrativo.

Cosa fare, dunque, per poter essere “governati davvero”? Occorreva, a giudizio di Bassetti, ricominciare daccapo, “rimettendo in piedi lo Stato”. E di seguito annotava, non senza sottinteso rammarico. “Rifondazione del nostro Stato che ha già dettato la nostra Costituzione, ma che non è mai stata sufficientemente attuata: uno Stato che sappia essere articolato pur rimanendo unitario, uno Stato che approdi ad un reale pluralismo istituzionale in grado di organizzare e utilizzare proficuamente – senza che gli sfuggano di mano e senza che sia costretto a mortificarle – tutte le diverse forze presenti nella nostra società così viva”. La “nuova statualità” – alla quale l’uomo politico lombardo ha costantemente fatto riferimento – doveva partire da un preciso assunto: “la diversificazione socio-economica esige insomma un pluralismo politico-istituzionale, un sistema di autonomie realmente partecipativo, e funzionante”. Quanto questo assunto sia stato il filo rosso dei reiterati tentativi di riformare l’amministrazione pubblica italiana è l’oggetto del presente contributo. Suddiviso, non arbitrariamente si spera, in due parti: la prima dedicata alle “origini brumose” (per dirla alla Marc Bloch) del problema; l’altra ai suoi approdi, alle criticità presenti e agli scenari possibili<sup>3</sup>.

### Le tendenze di lungo periodo

Le acute osservazioni – sopra riportate – di Piero Bassetti inducono a riflettere sul dato genetico dell’assetto dei poteri pubblici nel nostro Paese, servendosi della storia come chiave interpretativa in grado di evidenziare ragioni e percorsi della realtà che viviamo e con la quale occorre misurarsi. Nell’economia della breve esposizione che si proverà a fare, non c’è spazio per una ricognizione diacronica dell’evoluzione dell’or-

---

<sup>3</sup> Il lavoro è frutto di analisi e impostazione comune tra i due autori. Ad entrambi si deve la stesura del paragrafo 1. Il paragrafo 2 è stato stilato da Stefano Sepe, il paragrafo 3 da Ersilia Crobe.

dinamento locale italiano. Né, peraltro, sarebbe necessario, essendo ben esauriente la messe di studi in proposito<sup>4</sup>. Più modestamente, si proverà qui a mettere in rilievo alcuni aspetti peculiari del cammino che ha contrassegnato la storia del processo di unificazione del nostro Stato e le conseguenze che esso ha avuto sulle vicende successive.

Come è noto, l'Italia pervenne all'unificazione nazionale tardivamente, rispetto agli altri maggiori Paesi europei (se si eccettua la Germania), e nel contempo tale processo si consumò in tempi estremamente ristretti. La dominazione straniera, nelle sue varie declinazioni nelle diverse parti della penisola, fu la costante di tutta la storia nazionale, fino a tutto il XVIII secolo. Il nostro Paese – secondo il duro giudizio di Metternich – era considerato ancora alla metà dell'800 soltanto "un'espressione geografica". Se si assume come punto di partenza l'azione politica di Cavour, culminata nella geniale partecipazione alla guerra di Crimea, e come termine la proclamazione del Regno nel marzo del 1861, il Risorgimento italiano si chiuse nell'arco di poco più di un decennio. Anche se si parte dalle premesse (i moti del 1821), il processo di unificazione si completò in meno di un secolo con gli esiti del primo conflitto mondiale. Un lasso di tempo non paragonabile a quello intercorso nei Paesi nei quali la costruzione dello Stato fu il frutto di progressivo rafforzamento politico e istituzionale del potere centrale rispetto ai potentati locali (più o meno estesi che fossero). In quei paesi ebbe luogo un'aggregazione lenta, la quale – pur non senza fratture e sussulti – permise che l'idea di Stato nazionale crescesse di pari passo con il progressivo rafforzamento del potere regio. In condizioni siffatte l'identità nazionale diventava un prodotto quasi automatico della centralizzazione politico-amministrativa e dell'identificazione in essa della società civile.

---

<sup>4</sup> In proposito Rotelli E., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Feltrinelli, Milano 1978; P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Nuova Italia Scientifica, Roma 1997; Rotelli E., Traniello F., *Il problema delle autonomie come problema storiografico*, in Legnani M. (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, il Mulino, Bologna 1975, pp.19-48; riferimenti specifici in Sepe S., Crobe E., *La riforma che verrà, 150 anni di tentativi di cambiare la pubblica amministrazione*, Apes, Roma 2014.

In Italia la lunga dominazione straniera aveva alle spalle, peraltro, la fulgida tradizione degli ordinamenti dell'età comunale. La solidissima identità municipale – testimonianza e ricchezza peculiare del Paese – ha costituito un retaggio di grande peso, risultando un elemento caratterizzante le vicende del rapporto centro-periferia per tutta la storia unitaria. In tale scenario di riferimento si possono scorgere alcune invarianti di fondo che si sono andate mescolando (e in parte sovrapponendo) a spinte o modifiche dettate dalle contingenze o dalla curvatura politico-ideologica dei governi succedutisi nell'arco di un secolo e mezzo.

Le peculiari vicende della nascita dello Stato nazionale (nei gloriosi e, insieme, convulsi anni dal 1848 al 1861) portarono alla scelta, allora ritenuta obbligata, di un forte e deciso accentramento. Esso si concretizzò nei “decreti di ottobre” (del 1861), voluti dal presidente del Consiglio Ricasoli, e dal coevo tramonto dell'ipotesi di “Stato regionale” propugnata da Marco Minghetti e Luigi Farini. Su tale indirizzo pesarono non poco le preoccupazioni, non infondate, di ingerenze straniere tese a vanificare il processo di unificazione nazionale; preoccupazioni alle quali si aggiungeva la necessità di tenere a bada i rigurgiti di opposizione al processo di unificazione. Soltanto quattro anni più tardi, la legge di unificazione amministrativa del 20 marzo 1865 sancì in modo definitivo un ordinamento amministrativo quasi totalmente ricalcato su quello preesistente nel Regno di Sardegna. Per quanto concerne, in particolare, l'ordinamento locale l'allegato A della legge 2248 era in pratica la fotocopia della legge Rattazzi vigente dal 1859 nel regno sabauda. Se a ciò si aggiunge che l'ordinamento dell'amministrazione statale fu l'integrale estensione della legge del marzo 1853 (e del successivo decreto del 23 ottobre) con la quale Cavour ridisegnò la struttura centrale e periferica dell'organizzazione amministrativa nello Stato sabauda, si coglie il senso complessivo di un modello di Stato con l'impronta sabauda non soltanto presente nella bandiera nazionale, ma anche nelle regole fissate per il nascente regno italiano. I ministri al centro, i prefetti nelle 69 province, i segretari comunali nei comuni rappresentavano la filiera – politica, funzionale e gerarchica – che da Torino (poi da Firenze e, infine, da

Roma) fungeva catena delle direttive e dell'azione di governo. L'autonomia locale, sotto il profilo giuridico, ne risultò estremamente compressa, poiché le forme di controllo – tanto sugli organi quanto sugli atti degli enti locali – erano particolarmente incisive, conferendo ai rappresentanti dello Stato in periferia amplissimi poteri, che venivano praticati con solerzia e rigore. Il primo quarantennio unitario fu caratterizzato, nell'insieme, da un "centralismo sbilenco" del quale il prefetto fu, sul piano istituzionale, la figura emblematica: una sorta di Giano bifronte, il quale ricoprì il duplice ruolo di rappresentante dello Stato in periferia e, fino al 1889, di presidente di un organismo locale parzialmente elettivo (la Deputazione provinciale). Tanto più si predicava la necessità di decentrare – fu scritto all'epoca<sup>5</sup> – tanto più le norme non facevano altro che confermare l'impianto solidamente accentratore del primo decennio unitario. Anche dopo l'avvento della Sinistra al potere, le leggi – nonostante alcune timide aperture – furono animate dall'esigenza di mantenere saldo il controllo governativo sulle amministrazioni territoriali. I guasti della perdurante uniformità dell'ordinamento locale vennero ripetutamente messi in luce proprio dopo la riforma dell'ordinamento locale del 1889, lamentandosi la poca ragionevolezza di una legge che non distingueva tra le grandi città e i piccolissimi comuni<sup>6</sup>.

Sul piano fattuale i rapporti tra *élites* locali e potere centrale erano molto più variegati ed elastici, poiché nessun governo poteva prescindere dall'appoggio elettorale dei gruppi dirigenti locali. Nei rapporti centro-periferia convivevano due canali, distinti ma non necessariamente oppositivi: quello – basato sul collegio elettorale – tra deputati e gruppi dirigenti locali, i quali ultimi erano in grado di far valere il loro peso in ragione del ristretto diritto di voto; quello assicurato – in virtù delle funzioni potestative – dalla burocrazia, intesa non soltanto come gruppo di controllo, ma anche come soggetto in grado di fa-

---

<sup>5</sup> Alasia G., *Lettere sul decentramento*, Firenze, 1871; Baer R., «Il discentramento e il Governo parlamentare», in *Nuova Antologia*, 1871, marzo, pp. 647 e ss.

<sup>6</sup> Luchini O., «La giustizia e la beneficenza nel presente momento storico e nel socialismo contemporaneo», introduzione a *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nella legislazione italiana*, Firenze 1894, p. XXXVII.

cilitare (ovvero di intralciare) l'attuazione delle decisioni pubbliche. Pur in presenza di uno quadro normativo di marcato centralismo, la pressione dei potentati locali riusciva sovente ad esercitare un peso non indifferente nelle scelte di governo. Al Sud del Paese tale spinta era prevalentemente familistica e collegata agli interessi dei latifondisti; al Nord, al contrario, le esigenze connesse allo sviluppo industriale rendevano prevalenti le richieste di tipo protezionistico. L'esigenza di sconfiggere le "camarille" locali e di evitare che esse potessero prendere il sopravvento nella definizione delle scelte politiche nazionali fu il principale argomento utilizzato reiteratamente – tanto nel dibattito politico, quanto nei rapporti d'ufficio tra uffici ministeriali e prefetture – per giustificare il centralismo amministrativo. Argomento non privo di capziosità, ma sufficiente a garantire la sostanziale continuità del modello e degli equilibri anche nella fase del "trasformismo" inaugurato da Depretis.

La prima sostanziale frattura si ebbe in età giolittiana, non tanto attraverso modifiche profonde dell'ordinamento locale, quanto in virtù di interventi che, per la prima volta, sancirono l'esistenza di situazioni economico-sociali che esigevano specifica attenzione. La legislazione speciale (su Napoli, sulla Basilicata, sulla Calabria) fu il segnale di un deciso cambio di rotta rispetto al principio (quasi sacrale) dell'uniformità legislativa e amministrativa. Sul piano dell'ordinamento una decisa novità fu rappresentata dal notevole sviluppo dei servizi gestiti dai comuni in virtù della legge del 1903 che diede cornice legislativa alla gestione delle aziende municipalizzate, che operarono in settori nevralgici della vita delle comunità locali. Giustamente è stato scritto che l'età giolittiana "rappresenta il periodo di massima fioritura dell'autonomismo nell'ordinamento liberale. Grazie soprattutto all'impegno di quei gruppi cattolici e socialisti che – in diverse aree del Paese – conducono la loro battaglia ideale per la riforma dello Stato, operando dal basso, nelle singole comunità locali"<sup>7</sup>. Non meno

---

<sup>7</sup> Al riguardo Aimò P., *Stato e poteri locali in Italia*, cit. p. 93. Vale inoltre la pena di ricordare che nell'ottobre del 1901 venne fondata l'Associazione dei comuni italiani, che diventò in breve un autorevole interlocutore del potere centrale.

importante il “superamento della monoliticità, rigidità e uniformità degli apparati amministrativi di origine liberale”, avviato con l’adozione di “provvedimenti settoriali”, volti a “risolvere problemi di singole aree o di specifici comparti”<sup>8</sup>.

La trama articolata e feconda del municipalismo sviluppatosi nei primi due decenni del secolo fu, in principio, un argine al disegno autoritario conseguente alla marcia su Roma e all’avvento del fascismo. In una prima fase il governo non intervenne con provvedimenti normativi specifici sull’ordinamento locale, preferendo utilizzare gli strumenti dello scioglimento dei consigli comunali, dei commissariamenti e della revoca dei sindaci per neutralizzare le opposizioni e pervenire ad una occupazione di fatto delle posizioni-chiave da parte degli esponenti del regime. Soltanto tra il 1926 e il 1927 – superata la crisi conseguente al delitto Matteotti – si pervenne alla cancellazione dei tre organi fondamentali dell’autonomia locali (il Consiglio, la giunta, il sindaco), i quali vennero sostituiti dalla figura del podestà. La successiva “statizzazione” dei segretari comunali fu l’ulteriore tassello del disegno di tenere sotto il tallone di ferro le amministrazioni locali. Infine, la sterzata autoritaria trovò nel testo unico del 1934 il corpo normativo aderente alle finalità del regime. La conclusione del percorso si rintraccia in una circolare del ministro dell’Interno (dell’agosto 1939), nella quale i comuni venivano definiti “enti ausiliari” dello Stato. Con ciò si sanciva la definitiva messa in soffitta del concetto di autonomia locale (pur nella sua accezione di “autarchia”).

“Autonomia” degli enti locali fu, all’opposto, una delle idee cardine sia degli anni della Resistenza sia, successivamente, del dibattito all’Assemblea costituente. Un “valore politico fondamentale” da perseguire nei fatti, prima ancora che venisse sancito sul piano giuridico. Sotto questo profilo le norme della Costituzione del 1948 aprivano le porte alla possibilità di un radicale mutamento negli assetti organizzativi e funzionali della Repubblica uscita dalla Resistenza. In realtà

---

<sup>8</sup> Aimò (*Stato e poteri locali*, cit., p. 95) fa l’esempio dell’Ente autonomo dell’acquedotto pugliese, del Consorzio del porto di Genova, del Magistrato alle acque, del Commissariato civile per la Basilicata.



la mancata discontinuità nell'intero sistema amministrativo, rimasto ancorato, per alcuni decenni, al modello centralistico di matrice sabauda, ha mostrato quanto fosse radicato il dogma dell'uniformità normativa nell'ordinamento locale. Soltanto con la legge 142 del 1990 si è giunti ad una svolta effettiva, che ha modificato decisamente gli equilibri politico-amministrativi, ponendo problemi nuovi e complessi, ancora largamente da risolvere.

A quasi mezzo secolo dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario si può legittimamente sostenere (non senza fondato rammarico) che la mancata evoluzione del sistema amministrativo italiano, dal suo tradizionale impianto centralista a quel pluralismo istituzionale che era uno dei veri punti di novità e di forza dell'impianto costituzionale del 1948, è derivata principalmente dalla cattiva prova data dalle amministrazioni regionali. Eppure alla fine degli anni Sessanta, allorché vennero meno le condizioni politiche che avevano impedito la nascita delle regioni nei tempi previsti dalla carta costituzionale, gli orizzonti di un cambiamento radicale negli assetti politico-amministrativi apparvero come una certezza inossidabile. Non soltanto tra le forze politiche che se ne fecero interpreti in Parlamento, ma anche nel dibattito pubblico e, in particolare, nella riflessione dei giuristi e dei politologi, chiamati a riflettere sulle prospettive che l'attuazione delle regioni avrebbe prodotto nell'azione dei poteri pubblici. Sotto tale profilo basta qui rammentare che il più lucido e incisivo documento di governo prodotto in quella fase – il *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, redatto da Massimo Severo Giannini a poche settimane dal suo insediamento a palazzo Vidoni come ministro della Funzione pubblica – faceva dell'ordinamento regionale il perno intorno al quale avviare il riassetto complessivo del sistema amministrativo. Illusione, si può dire a quasi quattro decenni di distanza. Eppure, illusione benefica e necessaria, vista all'epoca come trampolino di lancio di cambiamenti che non sono avvenuti. O, meglio, sono avvenuti in direzione e con risultati del tutto difforni dalle ipotesi di partenza.

Paradossalmente, proprio le grandi speranze e la profonda enfasi che andarono addensandosi intorno allo "Stato regionale" finirono per contribuire al calo di legittimazione dell'intero ceto politico del

Paese. In una torsione progressiva, nella quale anche le amministrazioni regionali che si erano all'inizio distinte in capacità di buona amministrazione, hanno finito per dissipare il patrimonio di successi, esperienze e attendibilità. Sotto tale profilo non sembra azzardato affermare che la grande legge di riforma degli enti locali, approvata con larghi consensi nel 1990, abbia trovato consistenti ostacoli applicativi proprio nella scadente capacità delle regioni di proporsi come enti di regolazione e coordinamento delle amministrazioni locali e come soggetto con funzioni legislative in grado di calibrare le scelte politiche sulla base delle esigenze effettive dei territori di pertinenza.

In estrema sintesi si può sostenere – al solo scopo di sottoporre al dibattito le conclusioni di seguito schematizzate – che la dimensione storica del ruolo delle amministrazioni locali in Italia, nelle sue implicazioni di lungo periodo, evidenzia tuttora alcune criticità irrisolte:

- Forti storture nella declinazione del pluralismo istituzionale. Ciò si evince dalla circostanza che tutte le riforme, attuate o semplicemente tentate, dell'ordinamento locale non hanno prodotto – in termini di qualità dei servizi resi ai cittadini – i risultati attesi.

- Dalle reiterate costruzioni normative volte a dare sostanza al principio di sussidiarietà raramente sono emerse soluzioni organizzative adeguate e soltanto episodicamente alle modifiche legislative ha fatto seguito la costruzione di *policies* collaborative. Le perduranti difficoltà a ottenere soddisfacente attuazione delle norme che prevedevano forme di aggregazione dei comuni ne sono una prova di palmaria evidenza.

- Le continue riforme, dipanatesi dalla legge 142 del 1990 alle modifiche costituzionali approvate non senza contrasti nel 2016, hanno avuto un andamento di tipo sinusoidale, con un tracciato non privo di incoerenze.

- Tra i diversi livelli di governo si sono verificate frequenti le pratiche di natura oppositiva, con il prevalere di elementi di divergenza (istituzionale, in primo luogo) che di convergenza (su soluzioni e scelte di tipo operativo). La scarsa capacità di collaborazione istituzionale ha avuto pesanti ripercussioni sul piano della qualità delle *policies* con incidenza significativa sui costi complessivi del sistema

– Da ciò sono derivati fenomeni gravi di “dispersione” degli effetti positivi delle buone pratiche sviluppate in molte amministrazioni comunali. In particolare, la spinta partecipativa ha trovato sovente una sorta di “muro” nelle timide risposte degli amministratori locali e nel mancato coinvolgimento da parte delle amministrazioni territoriali.

– Tale “corto circuito” non ha favorito e non favorisce in prospettiva i necessari passi avanti nelle politiche di garanzia dei livelli di legalità e, ancora più, nello sviluppo di una cultura della legalità, in specie nelle zone più degradate del Paese.

– La scarsa capacità di alimentare la partecipazione dei cittadini ha avuto, in molti casi, ricadute negative sulla credibilità all’azione pubblica e sulla fiducia nelle istituzioni e nel ceto politico chiamato a governare.

Nel pur amplissimo dibattito che, negli anni recenti e meno recenti, ha caratterizzato la vicenda degli enti locali sono restati “assenti – ha osservato Galli della Loggia – i materiali storici [...] che sono serviti a costruire una statualità compatibile con l’individuo, non chiusa entro l’astratta autonomia del ‘politico’ o l’altrettanto astratta brillantezza della ingegneria istituzionali”<sup>9</sup>. Limite profondo, che non ha giovato alla soluzione dei problemi di buon governo delle amministrazioni locali.

#### Dalla partitocrazia all’ambizione presidenziale

L’ultimo decennio dello scorso secolo ha visto l’affermazione di riforme politico-istituzionali che introducevano importanti cambiamenti nella politica locale italiana. Le direttrici lungo le quali si è intervenuti sono state due: si assegnava al sistema politico locale una nuova e significativa centralità ridisegnando le relazioni tra centro e periferia<sup>10</sup> e, attraverso la modifica dei sistemi elettorali<sup>11</sup> si fornivano agli ammi-

<sup>9</sup> Galli della Loggia E., *L’identità italiana*, il Mulino, Bologna 1998, p. 125

<sup>10</sup> Una puntuale ricognizione in Baccetti C., *La nuova politica locale*, Utet, Torino 2008.

<sup>11</sup> Legge n. 43 del 23 febbraio 1995, *Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*, pubblicata in GU n.46 del 24 febbraio 1995. Legge

nistratori locali nuove risorse di tipo giuridico-amministrativo per la produzione di politiche e la gestione di servizi al cittadino.

Alcune condizioni, endogene ed esogene, contribuivano all'affermazione di queste significative modificazioni.

Sul fronte nazionale, come è noto, le vicende di Tangentopoli funsero da detonatore per un rinnovamento della classe politica: la scomparsa e la riorganizzazione ideologica dei principali partiti di governo da un lato, l'emersione di nuove formazioni dall'altro, segnavano la definitiva crisi del sistema partitico della Prima Repubblica. La corruzione politica e il rinnovamento ideologico non furono gli unici fattori a determinare il collasso del sistema politico italiano: il declino dei partiti dominanti la scena politica era avviato anche a livello elettorale ed organizzativo<sup>12</sup>. Quella crisi si inseriva nel più generale fenomeno di rimodulazione dell'originaria funzione di "aggregazione degli interessi"<sup>13</sup> dei partiti politici. Una trasformazione di lungo periodo che passava attraverso lo slittamento delle relazioni partito-società verso un sistema di interazione dominato dalla diade partito-Stato<sup>14</sup>.

A livello internazionale, nei Paesi a tradizione napoleonica, il rafforzamento dei governi periferici si affermava come tendenza dominante<sup>15</sup>: se il modello sociale keynesiano aveva rafforzato il livello

---

n. 81/1993, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, pubblicata in GU n.72 del 27 marzo 1993 – Suppl. Ordinario n. 32.

<sup>12</sup> Bardi L., Morlino L., «Italy: tracing the roots of great transformation», in Katz R.S., Mair P. (a cura di), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Sage, London 1995.

<sup>13</sup> La classica definizione si deve a G.A. Almond e G.B. Powell nel classico *Comparative politics. A developmental approach*, Boston 1966, trad. it. *Politica comparata*, il Mulino, Bologna 1970.

<sup>14</sup> Sullo slittamento delle relazioni partito-società verso partito-Stato cfr. una ricostruzione di Katz R.S., Mair P. (a cura di), *How Parties Organize*, cit. In conseguenza di tale evoluzione, il potere di nomina politica realizza forme di controllo e sfruttamento istituzionale che possono considerarsi risorsa organizzativa primaria dei partiti stessi: cfr. Kopecky P., *Political parties and the state in post-communist Europe*, Routledge, London 2008.

<sup>15</sup> Sul tema cfr. Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari 2002.

centrale di governo per i suoi tratti egualitari e redistributivi, che necessitavano di azioni su scala nazionale, l'esaurimento di questo modello di sviluppo obbligava alla ridefinizione delle relazioni tra centro e periferia e alla necessità di contenere e ridurre i debiti pubblici<sup>16</sup>. Non meno rilevante il ruolo dell'Unione Europea, sia sul fronte del controllo di bilancio e del "valore" della stabilità che nel favorire le spinte verso il decentramento.

In conseguenza del nuovo clima culturale e politico si modificò il disegno originario del governo locale attraverso una serie di ondate normative<sup>17</sup> che trovarono nella maggiore autonomia regolamentare introdotta dalla legge 142/1990, nella riforma dei sistemi elettorali degli enti territoriali (comunale prima e regionale poi) e nella definitiva affermazione tra il 1997 e il 2001 del principio di sussidiarietà orizzontale i momenti caratterizzanti.

Il primo segnale di una nuova attenzione per la dimensione territoriale dell'attività amministrativa si è avuto con l'approvazione della legge 142 del 1990 che delineava il quadro autonomistico degli enti locali e rivedeva quello che era stato uno dei tratti caratterizzanti la tradizione amministrativa del nostro Paese, l'*uniformità*. Si munivano le amministrazioni locali della possibilità di differenziare le forme amministrative ed adeguarle alle esigenze di governo della comunità territoriale di riferimento e venivano a crearsi condizioni favorevoli per una maggiore autonomia nella definizione ed implementazione di alcune *policies* strategiche di prossimità ai cittadini. Si pensi, ad esempio, alla "classica" funzione di sicurezza pubblica, che da attività d'ordine originaria dello Stato nazionale divenne un'*issue* centrale nel programma politico dei candidati alle elezioni amministrative come

---

<sup>16</sup> Il collegamento tra scarsità di risorse e tendenza al decentramento sembra oggi smentito dal ripiegamento verso il centralismo conseguente alla crisi finanziaria che a partire dal 2008 ha provocato la contrazione delle attività economiche mondiali. In realtà il processo di riforma avviato a partire dal 1990 si inseriva nel generale fenomeno di ripensamento del modello statale di welfare che prendeva il via nel Regno Unito in seguito alle due crisi petrolifere degli anni Settanta.

<sup>17</sup> Per una ricostruzione del percorso normativo Segatori R., *I sindaci: storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma 2003.

“politica integrata” tra centro e territori (con una serie di soluzioni operative concertate quali i Patti territoriali per la sicurezza).

Il “nuovo” ordinamento degli enti locali rappresentava – nel generale contesto riformatore del periodo – il punto di arrivo di un lungo processo di evoluzione storica e di elaborazione scientifica che era partito dall’originaria configurazione degli enti locali come enti autarchici<sup>18</sup> e che attraverso la formulazione costituzionale aveva visto riconosciuta maggiore dignità.

Contemporaneamente, la riforma elettorale comunale del 1993 (Legge 81) faceva da supporto alla guadagnata autonomia riformulando il ruolo del sindaco e modificando i rapporti di forza tra giunta e consiglio nel tentativo di fornire “una risposta alle carenze di funzionalità delle amministrazioni locali ma anche alla crisi di legittimazione che investiva il ceto politico espressione dei partiti”<sup>19</sup>. Confermarono tale esigenza le elezioni comunali e provinciali della fine del ‘93 che assunsero un’indubbia valenza simbolica di transizione verso sostanziali elementi di novità e segnarono l’ingresso di *homines novi* nell’arena politica locale<sup>20</sup>.

La legittimazione diretta del vertice monocratico conduceva i diversi livelli di governo (centrale, regionale, locale) verso un modello maggioritario ed innestava elementi di presidenzialismo e rafforzamento degli esecutivi inediti per la tradizione costituzionale italiana<sup>21</sup>. Fenomeni di “personalizzazione” o “presidenzializzazione” si affermavano – a livello locale così come centrale – come possibilità di irrobustire le capacità decisionali e di implementazione delle decisioni pubbliche: di vedere realizzata, in sintesi, quella che Putnam, nelle

---

<sup>18</sup> Castelli L., *The Territory of the Local Authorities in Italy: Characteristics, Dimensions, Transformations, in Federalism, Regionalism and Territory*, Giuffrè, Milano 2013, p. 357 ss. In versione italiana disponibile sul sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>19</sup> Piselli F., Ramella F., in Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., *Comuni nuovi*, il Mulino, Bologna 2002, p. 8.

<sup>20</sup> Sul tema, lungamente Segatori R., *I sindaci*, cit. p. 138 e ss.

<sup>21</sup> Per una ricostruzione generale del fenomeno di “rafforzamento” e “presidenzializzazione” degli esecutivi Musella F., *Governi monocratici*, il Mulino, Bologna 2006. Sul quadro degli enti locali Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., *Comuni nuovi*, cit. e Vandelli L., *Il governo locale*, il Mulino, Bologna 2000.

sue ricerche di inizio anni Settanta, definiva “ricettività” democratica, ovvero la ricerca di una maggiore legittimazione dell’esercizio del potere pubblico. Le scelte operate determinavano il passaggio da un disegno politico-istituzionale ispirato al “parlamentarismo” (rapporto consiglio-giunta assimilabile a quello che si instaurava tra Parlamento e Governo nella Prima Repubblica) ad un rafforzamento dell’esecutivo per esigenze di governabilità<sup>22</sup>. Il “massimo grado di legittimazione popolare”<sup>23</sup> assicurava al vertice monocratico un rafforzamento del suo ruolo rispetto al Consiglio, che diventava organo di indirizzo e controllo, attraverso un rapporto fiduciario con gli assessori della Giunta, cui si affidavano competenze generali-residuali.

Al sindaco – in quanto organo responsabile dell’amministrazione del comune – si assicurava il controllo dell’organizzazione attraverso la sempre maggiore possibilità di nomina fiduciaria dei propri collaboratori in giunta, del segretario e del direttore generale, dei responsabili dei servizi. Un ruolo importante il vertice politico è andato assumendo anche nella scelta dei vertici dell’amministrazione indiretta alla quale, attraverso diverse formule di partecipazione, erano delegate gran parte delle attività strumentali degli enti. Tale fenomeno, rilevantissimo per gli esiti deteriori spesso verificatesi – meriterebbe un approfondimento che in questa sede non è possibile realizzare, ma rappresenta certamente un nodo centrale per le attività di *rent-seeking* dei partiti politici entro lo Stato<sup>24</sup>.

Un elemento non secondario e certamente carico di significatività per la definizione degli equilibri entro le amministrazioni locali<sup>25</sup> fu l’affermazione – attraverso l’art. 51 legge 142/1990 – del principio di distinzione tra politica e amministrazione. La separazione (come è spesso impropriamente richiamata) fu allora considerata funzionale al

<sup>22</sup> Segatori R., *I sindaci*, cit. Ancora sul tema Caciagli M., Di Virgilio A., *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Utet, Torino 2005.

<sup>23</sup> Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna 2007.

<sup>24</sup> Sul caso italiano Di Mascio F., *Partiti e Stato in Italia. Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, il Mulino, Bologna 2012.

<sup>25</sup> Ma ciò vale per le amministrazioni pubbliche *tout court*, poiché il principio della distinzione fu poi traslato nel d.lgs 29/1993 ed accolto nel testo unico del 2001.

superamento del modello weberiano operato attraverso l'affermazione del modello manageriale, con conseguente riformulazione dei concetti di separazione e neutralità – fortemente e contraddittoriamente radicati nella cultura amministrativa italiana – letti ora in chiave di *responsabilità* sulla base di un affidamento esclusivo di competenze. Sul piano prescrittivo tali posizioni si trasformavano in una normativa tesa a rintracciare ambiti di responsabilità distinti e propri.

Un principio non nuovo, sul quale si è concentrata ripetutamente l'attenzione dei più attenti studiosi dei problemi amministrativi lungo tutto il periodo unitario, tanto che non è errato considerare tale materia come "costante" di ogni tentativo di riforma<sup>26</sup>. Guardando agli esiti, si deve tuttavia rilevare una debolezza nell'applicazione della distinzione e la tendenza generalizzata della politica ad una "invasione" nella sfera di competenza dirigenziale.

In particolare, la prevalenza del principio di fiduciarità e quello della temporaneità degli incarichi unito ad un contesto politico istituzionale fortemente modificato verso un "modello maggioritario", che ha assegnato un più centrale ruolo alla leadership politica, sembra aver contribuito a creare condizioni di precarietà della dirigenza. Non a torto, alcuni osservatori segnalavano il rischio di una crescente politicizzazione delle burocrazie ed evocato il fenomeno partitocratico della Prima Repubblica di "occupazione" dell'amministrazione<sup>27</sup>.

Vale la pena accennare come la progressiva tendenza a rafforzare il vertice monocratico attraverso l'ampliamento del potere di nomina<sup>28</sup> sembra confermata anche dalle scelte più recenti. Può infatti essere

---

<sup>26</sup> Per una verifica rimando a Sepe S., Crobe E., *La riforma che verrà*, cit.

<sup>27</sup> Si veda, ad esempio, il commento di Cassese S., «Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale», in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 12, 2002.

<sup>28</sup> Per orientarsi entro l'attuale complessità del nostro sistema amministrativo e riuscire a definire i differenti spazi di nomina e *rent-seeking* dei partiti sull'apparato statale molto rappresentativa la mappatura operata da Endrici G., *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, il Mulino, Bologna, 2000, che distingue in amministrazione politica, amministrazione diretta, amministrazione indiretta, amministrazioni neutrali.



considerata coerente con questa finalità l'abolizione del segretario generale operata dall'intervento di riforma dell'attuale Governo in tema di dirigenza statale e locale che prevede, con l'entrata in vigore del Ruolo unico, la soppressione di una figura – quella del segretario comunale – che molto aveva contribuito nel coordinamento e controllo dell'attività amministrativa degli enti locali<sup>29</sup>. L'ente locale perde così il suo più qualificato burocrate.

Il 1997, a seguito all'ampia delega assegnata al Governo dalla legge 59, segnò un momento di cesura effettiva negli assetti amministrativi del Paese: un significativo trasferimento alle regioni dava luogo a una nuova dislocazione dei poteri e realizzava quello che fu definito “federalismo amministrativo”. L'ambizioso progetto di attuare una rivoluzione amministrativa in senso autonomistico “a costituzione vigente” realizzato con il D.Lgs. 112/1998 può essere considerato, per molti versi, la logica conclusione del percorso iniziato con le proposte della commissione Giannini del 1975.

Il limite intrinseco di quella riforma fu – come era naturale – il condizionamento derivante dal quadro costituzionale. I governi di centrosinistra lavorarono alacremente, seppur entro un contesto politico problematico, per “costituzionalizzare” le novità introdotte. Ma solo in seguito al referendum confermativo dell'ottobre 2001 il nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione entrava in vigore. Sono note le relevantissime implicazioni che la nuova formulazione costituzionale ebbe sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ed anche le potenzialità che l'assegnazione all'ordinamento regionale di competenze residuali poteva realizzare. La riforma del 2001 lasciava tuttavia irrisolto il nodo di una rappresentanza politica centrale delle territorialità relegando in sede di *conferenza unificata* la negoziazione politica tra le amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali.

---

<sup>29</sup> Per una ricostruzione di lungo periodo di questa figura nell'ordinamento amministrativo italiano cfr. Gaspari O., Sepe S., *Il segretario comunale. Un protagonista della storia italiana contemporanea*, Donzelli, Roma 2007. La figura del segretario comunale era stata oggetto di una significativa riforma con la L. 127/1997, che ne modificava le modalità di nomina, collegandolo in rapporto fiduciario con il vertice politico.

La modifica della Costituzione realizzata dalla L. Cost. 3/2001, mentre ancorava al rango costituzionale le novità introdotte per via ordinaria, segnò paradossalmente l'avvio di un percorso inverso. La "parabola" del decentramento volgeva sul crinale decrescente. In questo quadro di profonde trasformazioni le criticità venute alla luce nelle dinamiche reali di implementazione hanno reso necessario un ripensamento sugli squilibri prodottisi nel sistema pubblico. In particolare, la dialettica tra sistema centrale ed autonomie sembra aver avuto esiti differenti dalle esigenze che avevano dato via al percorso riformatore e disatteso gli obiettivi prefigurati.

Se l'impalcatura istituzionale ed amministrativa risultante dal lungo percorso di riforma descritto assegnava alle politiche di sviluppo locale il compito di migliorare la competitività dei territori e promuoveva l'affermazione degli enti locali come nuovi attori nello scenario politico sia intrastatale che internazionale, il giudizio sugli esiti non può tuttavia essere univoco.

Numerose realtà hanno di molto giovato del quadro normativo che si è andato affermando a partire dal 1990, in altre invece non si è stati in grado di cogliere le potenzialità e la portata delle innovazioni introdotte. Come è stato ampiamente dimostrato<sup>30</sup> il rendimento dei livelli territoriali di governo dipende dal contesto sociale, economico e culturale di partenza e così le riforme producono "buon governo" soltanto ove un contesto "ricettivo" ne accoglie i precetti innovativi. La persistenza (e l'inasprimento) di un'Italia a "due velocità" ne può essere considerata, a nostro avviso, la dimostrazione.

Appare in tutta evidenza come il governo locale possa essere considerato uno dei banchi di prova più significativi per misurare la validità di alcuni tra gli assi portanti delle riforme amministrative varate negli ultimi decenni.

Alla tendenza incrementale delle funzioni attribuite alle città – intese come erogatrici di servizi al cittadino – non è corrisposta un'ana-

---

<sup>30</sup> Putnam R., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993 e da ultimo Vassallo S., *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, il Mulino, Bologna 2013.

loga tendenza nella dotazione delle risorse finanziarie disponibili per l'assolvimento delle nuove funzioni. Tali "vincoli strutturali", aggravati dalla crisi finanziaria partita nel 2008, hanno condotto, più recentemente, a un ripiegamento verso il centralismo.

Con riferimento al caso italiano, sono note le polemiche suscitate dalla riforma costituzionale di cui – nel momento in cui scriviamo – si attende l'esito referendario. Nel disegno emerso dalla riforma, le modifiche (si toccheranno numerosi articoli) serviranno a superare alcuni limiti della riforma del 2001: attraverso il superamento del bicameralismo perfetto si integrerà il Parlamento con una rappresentanza politica territoriale e l'eliminazione delle materie di legislazione concorrente e l'ampliamento della competenza legislativa statale esclusiva contribuiranno ad una maggiore razionalizzazione della produzione normativa. Le conseguenze della riforma sull'assetto dell'ordinamento regionale e delle autonomie territoriali saranno pertanto notevoli.

Ancora una volta il dibattito intorno alle modifiche alla Carta diviene terreno di scontro e lacerazione del tessuto politico del Paese nonché occasione per prove di forza partitiche e/o personalistiche. La ricomposizione istituzionale su questioni così vitali per la qualità della nostra democrazia faciliterebbe forse una più coerente applicazione del testo costituzionale – qualsivoglia esso risulterà dall'appuntamento referendario del prossimo dicembre.

## **FOCUS** Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative

Antonio La Spina

### Premessa

La capacità delle organizzazioni mafiose di orientare il consenso è, per un verso, un tratto distintivo di tali sodalizi, i quali hanno sempre cercato e trovato rapporti con esponenti della politica, e non soltanto al livello locale; per altro verso, è uno dei fattori che maggiormente distorcono la vita democratica del Paese.

Com'è noto, la prima versione del reato di voto di scambio politico-mafioso fu introdotta nell'ordinamento italiano durante la discussione parlamentare sulla conversione di un decreto-legge adottato all'indomani della strage di Capaci. Essa parlava di uno scambio tra voti e denaro che, oltre a essere difficile da provare, non è affatto detto che ricorra nei rapporti tra politici e mafiosi. In concreto, la previsione normativa è stata applicata in pochi casi, pur a fronte di una diffusa percezione dell'inquinamento della politica da parte delle mafia, attestato, oltre che dalle risultanze delle indagini, da numerosi casi di commissariamenti di comuni per infiltrazioni mafiose. Pertanto, da tempo veniva richiesta una modifica dell'art. 416 *ter* del codice penale, che è di recente intervenuta con la legge 62 del 2014.

Il presente scritto propone, in una prospettiva sociologico-giuridica, alcune riflessioni sia sulle trasformazioni delle organizzazioni mafiose e dei loro rapporti con politici e partiti che mutano velocemente anch'essi (§ 2), sia sul nuovo testo normativo (§ 3) e sui primi orientamenti espressi dalla Corte di Cassazione (§ 4).

## Le mafie e il voto nell'Italia contemporanea

I sodalizi mafiosi hanno dimostrato una grande capacità di modificarsi e adattarsi a circostanze nuove. Per un verso, tali mutamenti sono sollecitati da nuove opportunità di guadagni illeciti: certi filoni di attività particolarmente lucrosi (come a suo tempo il traffico di stupefacenti, o più di recente l'ecomafia, o il *gambling on line*), certi nuovi territori su cui insediarsi. Per altro verso, dall'inizio degli anni Ottanta a questa parte, in Italia il principale fattore di mutamento delle mafie è l'incalzare di una politica di contrasto sempre più incisiva. Cosa Nostra, che un tempo era l'organizzazione più autorevole e imitata, è stata la prima a subire l'urto del contrasto, che ha peraltro avuto e continua ad avere i suoi effetti anche sulle camorre, sulla 'ndrangheta, sui gruppi criminali pugliesi, su altri gruppi di stampo mafioso<sup>1</sup>.

È utile stilizzare, per sommi capi, diversi scenari entro i quali si sono mossi e si muovono gli scambi di voto politico-mafiosi, tenendo conto anche del fatto che pure il sistema dei partiti, dagli anni Ottanta ai giorni nostri, ha conosciuto mutamenti profondi.

In Italia il suffragio universale maschile fu introdotto nel 1912 per gli ultratrentenni. Nel 1918 furono inclusi gli ultraventunenni e chi fosse stato chiamato alle armi durante la Grande Guerra. Si ebbe dopo poco l'inizio del ventennio fascista (dovuto anche ai timori generati dall'allargamento dei diritti politici alle masse popolari). In sostanza, solo dopo il 1945 (con l'estensione del voto anche alle donne) si ebbe un ingresso stabile e duraturo dei cittadini maggiorenni nella vita politica democratica. Ciò, purtroppo, rappresentò un'ulteriore opportunità di grande importanza per le mafie che, in un clima da Guerra fredda, si offrirono come mediatrici del voto nelle aree in cui erano tradizionalmente radicate e si sentivano di poter garantire il controllo di certe comunità sociali e della vita economica. Esse minacciarono e in varie occasioni eliminarono fisicamente chi si ribellava, nel sindacato e nei partiti, ivi inclusi diversi esponenti della Democrazia Cristiana.

---

<sup>1</sup> Per trattazioni più estese di tale punto sia consentito il rinvio a La Spina A., *Mafia, Legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2005 e Id., *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, il Mulino, Bologna 2016.

I clan sceglievano i partiti su cui puntare pragmaticamente, non certo per affinità ideologica. Sul finire della cosiddetta "Prima Repubblica" segnarono di poter cambiare direzione. A tale riguardo, il voto dei detenuti veniva interpretato come un avvertimento lanciato ai loro referenti degli anni precedenti. Oltre ai partiti, i mafiosi selezionavano poi singoli politici da supportare, il che era facilitato dalla possibilità di esprimere e rendere in qualche modo riconoscibili le preferenze.

I boss di allora si facevano pagare per i voti che veicolavano? O preferivano piuttosto poter fare affidamento su taluni politici (i quali poi avrebbero gestito risorse, decisioni, posti, carriere nelle burocrazie pubbliche) "a loro disposizione"? In effetti è plausibile che, anziché rapporti di scambio puntuali e circoscritti – denaro contro voti, e poi ciascuno per la sua strada – vi fossero piuttosto lunghe e proficue relazioni caratterizzate da una reciprocità diffusa.

Aggiungo che il metodo mafioso non è fatto soltanto di violenza o di minacce. A certi sodalizi criminali è sempre convenuto diffondere nella popolazione l'idea che chiedendolo si poteva anche raggiungere gli uomini di partito e gli uffici pubblici che loro "avevano in mano". Il che per un verso spingeva i mafiosi appunto a crearsi i loro referenti tra politici e burocrati, e per altro verso li facilitava nella raccolta del consenso.

È evidente che, in generale, i malviventi abbiano un interesse a "mettere in vendita" i voti che controllano. Tuttavia, ciò avverrà alle loro condizioni. Proprio perché essi sanno che si tratta di una risorsa pregiata, non è scontato che la cedano sempre. Comunque non a prezzi di saldo, o in regalo. Al contempo, vi è anche la "concorrenza" del voto di scambio classico, ottenuto a buon mercato da semplici galoppini con la dazione di pacchi di pasta, buoni benzina, modeste somme di denaro (oltre che con promesse di altri benefici più congrui, come posti di lavoro). Pareva che fosse un fenomeno antico, ma pure assai di recente si è avuto notizia di voti comprati per cinque euro ciascuno<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Palazzolo S., «In Sicilia trenta voti pagati 150 euro», in *Repubblica*, 28 maggio 2015.

Dopo il 1992 si ebbero via via la disgregazione di molti dei vecchi partiti, l'emergere di nuove aggregazioni politiche, un nuovo assetto bipolare. Le preferenze multiple erano state abolite e ridotte a una per referendum nel 1991. I collegi uninominali introdotti dopo l'altro referendum del 1993 sul sistema elettorale si potrebbero prestare, in certi casi, a rendere decisivi certi pacchetti di voti gestiti dalla malavita. Per altro verso, però, essi responsabilizzano direttamente i partiti nell'indicazione di un unico candidato per ciascun collegio, sicché il partito che scegliesse personaggi poco puliti potrebbe in definitiva essere punito, perdendo voti di opinione e talora anche di appartenenza.

Nel 2005 veniva adottata una nuova legge elettorale a impianto proporzionale, con premio e liste bloccate. Venivano così soppresse le preferenze. Tuttavia, a seconda del loro posizionamento in lista i candidati non sicuramente eletti ma con chances di vittoria erano incentivati a cercare consensi, sicché quelli privi di scrupoli potevano eventualmente "comprare" anche certi pacchetti di voti offerti da mafiosi.

Prescindendo dal livello nazionale, le cronache hanno riportato fenomeni di pesante inquinamento a livello locale, anche in regioni centro-settentrionali, verso le quali le mafie hanno da tempo delocalizzato parte dei loro affari. Gli "acquisti" di voti sono stati effettuati non di rado da membri di partiti appartenenti alla stagione della cosiddetta "Seconda Repubblica".

Dopo le stragi del 1992, peraltro, si è avuta un'intensificazione della lotta contro le mafie. Nel periodo seguito all'arresto di Riina, ad esempio, Cosa Nostra si è "inabissata", la Cupola disgregata non è stata ricostituita (nonostante reiterati tentativi), i boss più autorevoli sono andati al 41 *bis* e i loro successori, spesso sprovvisti della stessa caratura criminale, sono diventati guardinghi. Non si fidano dei politici odierni (i quali per parte loro spesso cambiano casacca o posizionamento in continuazione). Proprio per la pervasività delle attività investigative, per i politici è diventato estremamente rischioso avere a che fare con mafiosi: si rischia la fine della carriera.

Negli anni più recenti si registra un ingente astensionismo. Mentre nella cosiddetta "Prima Repubblica" la partecipazione elettorale era

quasi totalitaria, il che induceva alcuni politici a rastrellare voti di qualunque provenienza, le massicce astensioni odierne consentono talora il successo di personalità che non hanno un seguito popolare molto vasto, ma riescono comunque ad affermarsi, a seconda del sistema elettorale, poniamo con il voto di un sesto degli aventi diritto, oppure catalizzando al secondo turno il voto degli scontenti. Per altro verso, i voti mobilitati dai mafiosi in condizioni del genere possono diventare preziosissimi, facendo la differenza al margine. Infatti continuano ad emergere casi di relazioni privilegiate tra certi politici e certi mafiosi.

Ai tempi d'oro i politici che venivano "portati" dai mafiosi lo erano in modo quasi ostentato<sup>3</sup>. Inoltre, Cosa Nostra disponeva di un controllo capillare del territorio nonché di una struttura di vertice. Un organismo per certi versi analogo è stato recentemente scoperto anche nella 'Ndrangheta. Nella Camorra, invece, mancava una regia unificante.

Nella situazione odierna, invece, entrambe le parti dello scambio devono essere estremamente caute. Inoltre, organizzazioni e cosche che in passato erano solidamente strutturate potrebbero oggi essere in crisi, in sonno, in disarmo, mentre si potrebbero delineare altre realtà criminali. Oltre al problema dell'affidabilità dei politici, vi è quindi anche talvolta un problema di riconoscibilità e legittimazione dei malavitosi.

Se, ad esempio, nelle ultime elezioni regionali siciliane del 2012 non hanno votato il 56% degli aventi diritto (includendo anche schede bianche e nulle), ciò è il frutto di un insieme di fattori, tra cui la scarsa identificazione di certi elettori con l'offerta politica disponibile, apatia, scoramento, allarme per la situazione economica. Peraltro, non mancavano opzioni politiche che potevano attrarre su di sé quanto meno in parte il voto di protesta o insoddisfazione (infatti il M5S, sconosciuto fino a

---

<sup>3</sup> «In ogni paese e in ogni quartiere cittadino, capi e gregari erano conosciuti quanto i comandanti le stazioni carabinieri e i carabinieri; conosciuti erano gli uomini politici che loro "portavano" (che raccomandavano, cioè, all'elettorato) e dai quali erano in effetti portati ... I capi non solo non cercavano di nascondersi, ma persino si esibivano». Così Leonardo Sciascia, *A futura memoria*, Bompiani, Milano 1989, p. 67.



poco prima, otteneva un exploit diventando il primo partito), che in parte è anche sfociato nell'astensione. Un'altra componente dell'astensionismo, a mio avviso<sup>4</sup>, potrebbe peraltro essere stata se non l'assenza quanto meno la minore presenza di indicazioni da parte dei mafiosi. In altre parole, in certi collegi costoro potrebbero essere "restati a guardare". In altri, invece, potrebbero aver sollecitato il voto, in direzioni tutte da esplorare (il che andrebbe fatto con apposite indagini empiriche sugli scostamenti tra un'elezione e l'altra Comune per Comune, quartiere per quartiere, o comunque collegio per collegio).

### Il nuovo 413 *ter*

Mentre veniva discussa la legge di conversione del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, la 356 del 7 agosto 1992, erano state in un primo momento ventilate, in Senato, certe aggiunte all'art. 416 *bis*. Alla Camera dei Deputati, invece, fu avanzata la proposta di un nuovo articolo, il 413 *ter*, appunto. Alcune formulazioni evocavano la forza intimidatoria dei sodalizi di cui al 416 *bis* e prevedevano che lo scambio non riguardasse soltanto concrete dazioni, quanto anche la mera promessa, sia di denaro, sia di altri vantaggi derivanti dall'esercizio della potestà pubblica, e comunque della realizzazione di profitti illeciti. Ma questa formulazione, com'è noto, non fece strada. Fu approvata la versione che circoscriveva lo scambio alla dazione di denaro. In concreto, la previsione risultò poi di difficile applicazione. Inoltre,

---

<sup>4</sup> La Spina A., «Le dinamiche del voto siciliano», in *A Sud'Europa*, VI, 40, 5 novembre 2012 («A metà ottobre il ministro dell'interno Cancellieri ha dichiarato che non le risultava alcun segnale di interferenza della mafia sul voto [va detto che al giorno d'oggi le capacità di monitoraggio delle forze dell'ordine sono assai superiori al passato]. Pochi giorni prima l'allora procuratore aggiunto di Palermo Ignazio De Francischi aveva dichiarato: "La mafia perderà il suo potere quando la politica smetterà di chiederle i voti. Nelle intercettazioni tra i boss emerge sempre la stessa frase 'I discorsi si fanno chiari' che significa che i voti si danno in cambio di impegni precisi". È plausibile che in questa occasione la mafia abbia ritenuto che alcuni candidati le erano ostili, mentre altri erano poco credibili. Com'è noto, l'astensionismo tra i detenuti è stato pressoché totalitario»).

come ho già sottolineato, proprio i rapporti di contiguità e scambio tra politici e mafiosi più nocivi per l'interesse generale non vengono in genere regolati tramite cartamoneta.

Nel 2014, dopo più di un ventennio di giustificate lamentele<sup>5</sup>, e dopo "oltre quattrocento giorni di discussione, quattro letture delle Camere, molteplici emendamenti contrastanti ed una seduta di lavori parlamentari particolarmente accesa"<sup>6</sup>, veniva finalmente approvata una nuova versione dell'art. 416 *ter*: "1. Chiunque accetta la *promessa* di procurare voti *mediante le modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416 bis* in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di altra utilità è punito con la *reclusione da quattro a dieci anni*. 2. La stessa pena si applica a *chi promette di procurare voti con le modalità di cui al primo comma*". In vista delle elezioni del Parlamento europeo, si prevedeva altresì che la legge contenente il nuovo testo entrasse in vigore il giorno dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

---

<sup>5</sup> Si veda, tra gli altri, Visconti C., «Verso la riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso: andiamo avanti, ma con giudizio», in *Diritto penale contemporaneo*, 3/2013. Da parte di commissioni di studio costituite per elaborare proposte di politica criminale vennero avanzate ipotesi di riforma dell'art. 413 *ter*. Ad esempio: «Chiunque, in cambio dell'offerta di denaro o di altra utilità, ottiene la promessa di voti da parte di un'associazione di tipo mafioso che si adopera per procurarli con le modalità di cui al terzo comma dell'art. 416-bis, è punito con la reclusione da [...] a [...]» (testo proposto nell'ambito della Relazione contenente le prime proposte di interventi in materia di criminalità organizzata, elaborate dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca istituita nel giugno del 2013, p. 4; [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1391681025relazione\\_Commissione\\_Fiandaca.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1391681025relazione_Commissione_Fiandaca.pdf)).

<sup>6</sup> Amarelli G., «La riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso», in *Diritto penale contemporaneo*, 2/2014, p. 9. Uno dei punti controversi aveva riguardato anche la possibile introduzione dell'avverbio "consapevolmente", riferendosi alla coscienza in chi richiedeva i voti della qualità di mafioso del suo interlocutore. Tale "inciso era stato ritenuto superfluo per un reato doloso e foriero di problemi interpretativi, e perciò soppresso". Così la Relazione dell'Ufficio del Massimario della Cassazione, *Novità legislative: L. 17 aprile 2014, n. 62, "Modifica dell'art. 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso"*, Rel. n. III/06/2014, Roma, 24 aprile 2014, curata da A. Corbo, anche in <http://www.penalecontemporaneo.it/d/3047>.

I corsivi che ho inserito rendono immediatamente evidenti alcune delle importanti e talora lungamente attese novità: promessa, e non solo di denaro, ma anche di “altra utilità”; riduzione della pena, che in passato era quella, maggiore, prevista dal primo comma dell’art. 416 *bis*; previsione espressa, al comma 2, di una sanzione anche per il “venditore”; impiego del metodo mafioso (di cui al terzo comma del medesimo 416 *bis*) da parte di chi promette i voti (“quel che connota in termini di disvalore l’accordo tra il candidato ed il promittente non è il fatto che questi appartenga stabilmente ad un clan, ma che garantisca di avvalersi delle c.d. ‘modalità mafiose’ ... ciò significa che la fattispecie potrebbe trovare applicazione oltre che nei confronti di soggetti non intranei ad una cosca mafiosa, anche nei confronti di intranei operanti *uti singoli* invece che nell’interesse dell’associazione”<sup>7</sup>).

Alcune delle proposte di riforma discusse in Parlamento prevedevano che il ricorso al metodo mafioso non fosse necessariamente evocato nel patto volto a procacciare i voti. Invece, “nel testo approvato successivamente e poi entrato in vigore senza ulteriori modifiche *in parte qua*, tale aspetto era stato oggetto di esplicita rimediazione, richiedendosi come elemento costitutivo del disvalore del fatto proprio la promessa del ricorso al metodo mafioso”<sup>8</sup>.

In definitiva, l’intento dichiarato del legislatore del 2014 è quello di contrastare il fenomeno del voto di scambio politico-mafioso meglio di quanto sia avvenuto nella vigenza della precedente formulazione.

---

<sup>7</sup> Amarelli G., *op. cit.*, p. 14. Viene anche richiesto il concreto impiego del metodo mafioso? Secondo tale primo commento, “una simile soluzione ermeneutica sembra ... porsi in contrapposizione con la fisionomia della novellata fattispecie per la cui consumazione il legislatore ha deliberatamente richiesto la mera stipula dell’accordo, a prescindere dalla sua effettiva esecuzione” (p. 16).

<sup>8</sup> Amarelli G., «Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale: elemento necessario o superfluo per la sua configurazione? A proposito di Cass., Sez. VI, 6 giugno 2014, deposito 28 agosto 2014, n. 36382», in [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410765638AMARELLI\\_2014b.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410765638AMARELLI_2014b.pdf). V. anche Id., «Il novellato delitto di scambio elettorale politico-mafioso al vaglio della Cassazione. Nota a Cass., Sez. VI, 6 giugno 2014, deposito 28 agosto 2014, n. 36382», in *Gazzetta forense*, settembre/ottobre 2014, <http://www.gazzettaforense.it/wp-content/uploads/2015/02/AMARELLI.pdf>.

## La recente giurisprudenza di legittimità

Una sentenza della sesta sezione penale della Corte di Cassazione (36382/2014) ha riguardato il caso di un politico siciliano che aveva avuto incontri a fini elettorali, in occasione dei quali erano stati anche compiuti versamenti di denaro che, secondo la tesi difensiva, sarebbero serviti a remunerare spese di affissione, mentre l'accusa e poi i giudicanti li avevano qualificati come corrispettivi di uno scambio politico-mafioso con il gruppo palermitano di Pallavicino. Essendo intervenuta la legge 62/2014, che prevede un trattamento sanzionatorio più favorevole e definisce diversamente il reato, la Suprema Corte, dopo aver richiamato i relativi lavori parlamentari (nel corso dei quali vi era stato, come già ricordato, chi aveva sostenuto la necessità di evitare la *probatio*, talora *diabolica*, dell'effettivo ricorso al metodo mafioso) e avendo sottolineato che la locuzione poi usata nel testo approvato aveva costituito "oggetto di specifica ponderazione", ha ritenuto che la menzione (la "promessa") nell'ambito della pattuizione delle modalità mafiose di reperimento del consenso dovesse essere espressa, e conseguentemente provata. "La modifica" dell'art. 416 *ter* intervenuta, "inequivoca per quanto sopra esposto, ha di fatto normativizzato quel filone ermeneutico presente nella giurisprudenza di questa Corte secondo cui è necessario che la promessa abbia ad oggetto il procacciamento dei voti nei modi, con i metodi e secondo gli scopi dell'organismo mafioso". Pertanto, "le modalità di procacciamento dei voti debbono costituire oggetto del patto di scambio politico-mafioso, in funzione dell'esigenza che il candidato possa contare sul concreto dispiegamento del potere di intimidazione proprio del sodalizio mafioso e che quest'ultimo si impegni a farvi ricorso, ove necessario". Il che ha comportato non già il proscioglimento (che pure secondo qualche commento avrebbe potuto essere in linea teorica argomentato, sulla base delle premesse<sup>9</sup>), bensì il rinvio per un nuovo giudizio alla Corte d'Appello com-

---

<sup>9</sup> Amarelli G., «Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale ...», *cit.*, p. 12.

petente, al fine di verificare se tale pattuizione avesse avuto luogo nel caso concreto<sup>10</sup>.

Un'altra sentenza della medesima sesta sezione penale della Cassazione (la 37374/2014<sup>11</sup>), in cui si chiedeva tra l'altro se ai fini della concretizzazione del reato occorresse l'effettivo utilizzo dell'intimidazione nel reperimento dei voti, ha affermato sia che tale utilizzo "potrebbe costituire al più l'oggetto di una intenzione del promittente, o del patto eventualmente concluso circa le modalità esecutive dell'accordo, ma non una componente materiale della condotta tipica", sia anche che "chi, per proprie esigenze elettorali, promette denaro ad una organizzazione criminale" di stampo mafioso è "ovviamente consapevole della sua natura e dei metodi che la connotano". Ancora, sempre secondo la 37374/2014, "la fattispecie si atteggia quindi a reato di pericolo, fondandosi su consolidate regole di esperienza, e non richiede affatto né l'attuazione né l'esplicita programmazione di una campagna singolarmente attuata mediante intimidazioni". Tale linea argomentativa, quindi, porterebbe a escludere che l'impiego del metodo mafioso debba essere espressamente menzionato nel patto, come ha invece richiesto la precitata sentenza 36382/2014<sup>12</sup>.

Successivamente la sezione sesta ha affrontato con più decisioni di contenuto simile (41801, 25302 e 31348, tutte del 2015) alcuni casi di applicazione dell'art. 416 *ter*. L'orientamento che viene manifestato in tali pronunce è, ancor più esplicitamente, di segno diverso rispetto alla detta decisione 36382/2014.

Alla luce della nuova formulazione dell'art. 416 *ter* si potrebbe sostenere, come già prospettato da giurisprudenza anteriore, che negli scambi da esso previsti il promittente potrebbe essere "a) un espo-

---

<sup>10</sup> <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410765102Sentenza%20Villoni.pdf>.

<sup>11</sup> [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410528262Polizzi\\_2014\\_37374.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410528262Polizzi_2014_37374.pdf).

<sup>12</sup> Così Zuffada E., «La Corte di Cassazione ritorna sull'art. 416-*ter* c.p.: una nuova effettività per il reato di "scambio elettorale politico mafioso"?», [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1457989698ZUFFADA\\_2016a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1457989698ZUFFADA_2016a.pdf), p. 6. Suo è il corsivo nell'ultima citazione della 37374/2014.

nente di una cosca mafiosa, capace di impegnare con la sua parola la cosca di riferimento, oppure b) un mafioso agente *uti singulus*, oppure ancora c) un soggetto del tutto estraneo ad una tale consorterìa criminale”<sup>13</sup>. Il che, ad avviso di Zuffada<sup>14</sup>, appare tuttavia in contrasto con il contenuto dell’art. 416 *bis*, il quale parla appunto di un “vincolo associativo”, che è ciò che distingue il sodale di una cosca dai criminali che agiscono in proprio, rendendola assai più temibile di questi ultimi. Pertanto, aggiungerei, se un mafioso agisce *uti singulus*, o lo fa in realtà ammantandosi della reputazione del gruppo criminale cui appartiene (dissimulando quindi il fatto che in effetti sta operando da “cane sciolto”), oppure sarà difficile che possa muoversi “mediante le modalità di cui al terzo comma dell’articolo 416 bis”. Se poi entra in gioco un *extraneus* alle consorterie criminali già note, delle due l’una: o costui dà vita con altri a un nuovo sodalizio (cosa che in effetti è avvenuta in casi salienti), il che consente a tale neocostituito gruppo criminale di agire propriamente “mediante le modalità di cui al terzo comma dell’articolo 416 bis”; ovvero si tratta di un individuo isolato, in ipotesi privo di rapporti con clan noti e operativi, il che rende poco plausibile che possa usare il metodo mafioso. La compresenza in uno stesso momento storico di tali diverse eventualità potrebbe forse essere uno dei motivi che hanno indotto il legislatore a richiamare l’utilizzo delle modalità di cui al terzo comma dell’articolo 416 *bis*.

In effetti, in una fase in cui, come ho accennato prima (§ 2), vi sono nuovi gruppi criminali che cercano di emergere, così come vecchi gruppi che vanno sfaldandosi sotto l’urto dell’azione di contrasto, che vi siano singole situazioni poco chiare, a metà strada, è plausibile. È pertanto opportuno occuparsene. Occorre però che le soluzioni normative prescelte siano efficaci, nonché coerenti con le altre disposizioni rilevanti.

Le predette sentenze del 2015 trattano proprio l’eventualità che un sodalizio mafioso, decimato dagli arresti, possa perdere la sua “aura”,

---

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 5.

non riuscendo più, pertanto, a dispiegare il necessario potenziale intimidatorio. I membri superstiti, quindi, potrebbero degradare da mafiosi a delinquenti comuni.

Quando invece si ha a che fare con clan antichi e rinomati, se questi sono in piena attività la loro fama li precede, estendendosi talvolta anche in altre località o regioni (ad esempio fino in Umbria partendo dalla Calabria). Tale fama è pertanto il più delle volte già bastevole ad esercitare una forza persuasiva. Il ricorso alla violenza o alle minacce dirette può risultare allora superfluo o addirittura controproducente. A maggior ragione, è presumibile che nella realtà empirica non vi sarà bisogno di farne espressa menzione al momento della “stipula” dell’accordo.

Nella citata sentenza 41801/2015<sup>15</sup> si legge che nel 2014 “ad opinione del Collegio, attraverso l’esplicito riferimento alle ‘modalità’ di cui al III comma dell’art. 416 bis cod.pen. E dunque al metodo mafioso per l’acquisizione del consenso elettorale, è stata introdotta una novità linguistica nel tenore della norma di minimo contenuto, destinata a strutturare la fattispecie in termini ancora più compiuti e definiti, sempre coerenti, tuttavia, con la lettura più corretta che questa stessa Corte ha avuto modo di offrire già con riferimento al dato normativo previgente. Non vi è stata, dunque, alcuna, seppur parziale, delimitazione dell’area dell’illecito coperta dalla previgente versione dell’art. 416 ter cod.pen.” contrariamente a quanto profilato dalla sentenza 36382. “Oggi, come lo era nel passato, è necessario che l’accordo abbia avuto ad oggetto l’acquisizione del consenso elettorale tramite il metodo mafioso. Tanto non impone, tuttavia, che il patto sia necessariamente connotato dalla esplicitazione delle modalità di realizzazione dell’impegno assunto nei confronti del candidato, potendo la stessa desumersi, in via inferenziale, da alcuni indici fattuali sintomatici della natura dell’accordo”. Come già affermato dalla sentenza 37374, “chi, per proprie esigenze elettorali, promette denaro ad una organizzazione criminale siffatta” sarà “ovviamente consapevole della sua natura e

---

<sup>15</sup> [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/14579895441457967089Cass\\_2015\\_41801.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/14579895441457967089Cass_2015_41801.pdf).

dei metodi che la connotano". In definitiva, "le modalità di acquisizione del consenso tramite la sopraffazione e la intimidazione, momenti fondanti il metodo mafioso, oggi come in passato, costituiscono ... non solo la promessa resa dalla controparte del candidato ma anche la ragione causale effettiva del negozio illecito. E se tale impegno può non essere esplicitato nel siglare l'accordo, esso al contempo rappresenta il colore di fondo, la ragion d'essere del patto elettorale illecito in questione". Secondo tale decisione, in definitiva, non è necessario che l'utilizzo del metodo mafioso venga espressamente richiamato al momento in cui si definiscono i termini dello scambio. Peraltro, c'è da aspettarsi che i contraenti non solo non mettano nulla per iscritto, ma anche nel parlare e nell'assumere impegni usino perifrasi, allusioni, gestualità, comportamenti concludenti, più che dichiarazioni nette e puntualmente articolate.

## Conclusioni

La nuova formulazione del reato di cui all'art. 416 *ter* contiene, come si è visto, una serie di importanti novità da tempo invocate, che sembrano tenere conto anche delle trasformazioni più recenti delle organizzazioni di stampo mafioso e dei loro rapporti con i politici. Al contempo, essa ha già dato luogo ad orientamenti tra loro non coincidenti della giurisprudenza della Suprema Corte. Sentenze come la 37374/2014 o la 41801/2015 sembrano più ancorate a certi dati di esperienza e al comma 3 dell'art. 416 *bis*, nonché allo spirito e all'intento esplicito della novella del 2014. La 36382/2014, invece, ha ritenuto di collegarsi più strettamente alla lettera della nuova formulazione testuale dell'art. 416 *ter* ("chiunque accetta la promessa di procurare voti mediante le modalità ..."), che a sua volta non è irrilevante per l'interprete.

Anche in questa vicenda viene in risalto la necessità di fondare le innovazioni normative tanto su un'accurata conoscenza delle situazioni fattuali destinarie dell'intervento (conoscenza che deve essere fornita dalle scienze sociali empiriche), quanto su un'apposita valuta-



zione *ex ante*, da esplicitarsi sia sul piano tecnico-giuridico sia su quello della previsione dell'impatto delle opzioni regolative di cui si discute<sup>16</sup>. Sarebbe bene che tali filoni di analisi fossero sempre più praticati e sempre meglio integrati nei processi di *policy-making*. Ciò nella fase della formulazione, che è affidata al governo, ovvero ai parlamentari per le proposte di loro iniziativa; nella fase della deliberazione, che vede coinvolte le assemblee legislative e i loro apparati serventi; nella valutazione *ex post* dei singoli atti normativi e delle politiche pubbliche nel loro complesso, attività che pure dovrebbero riguardare tanto il potere esecutivo quanto quello legislativo (come previsto dalla riforma costituzionale sottoposta a referendum confermativo nel momento in cui scrivo, che intesta espressamente al nuovo Senato la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché la "verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori"). Il disegno di legge presentato dall'esecutivo recante "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività ri-educativa della pena", approvato dalla Camera dei Deputati nel settembre 2015 e al momento in discussione al Senato, prevede già un inasprimento della pena disposta dalla versione del 2014 dell'art. 416 *ter*: si passerebbe da un minimo di quattro a un massimo di dieci anni a un minimo di sei e un massimo di dodici anni. Quanto esposto finora induce a ritenere che un ulteriore ritocco del nuovo art. 416 *ter* c.p. sia per un verso auspicabile e per altro verso possa seguire una strada già in buona parte segnata.

---

<sup>16</sup> Rinvio a La Spina A., Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna 2011.

## **FOCUS** Le rappresentazioni dell'infiltrazione mafiosa, dallo stupore alla disaffezione dalla politica

Diego Forestieri

### Introduzione

Il saggio non desidera soltanto indagare cosa avviene prima dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose ovvero sulle cause e le motivazioni del decreto, ma dare spazio ad una riflessione di come sono rappresentate le infiltrazioni della criminalità organizzata negli enti locali sia dagli studiosi del fenomeno che dai cittadini. Si riscontra, infatti, negli studi storici e sociologici esistenti, un crescente distacco, in particolare delle nuove generazioni, nei confronti delle Istituzioni e in modo particolare degli enti locali, percepiti come distanti dalla vita reale dei cittadini, soprattutto nel caso di quegli enti locali pesantemente coinvolti con le organizzazioni criminali. Il saggio mira, dunque, nel contesto teorico ed epistemologico esistente, ad evidenziare il nesso fra le rappresentazioni della criminalità organizzata, delle sue ramificazioni all'interno della Pubblica Amministrazione (in particolare degli enti locali) e la disaffezione nei confronti della politica da parte dei cittadini dei comuni interessati dallo scioglimento per mafia, conservando un filo di speranza possibile per la *buona politica*, i tanti amministratori onesti e capaci e tutti gli uomini che contrastano coraggiosamente la mafia su tutto il territorio.

### Le rappresentazioni delle mafie

Si possono rintracciare le origini delle rappresentazioni del fenomeno mafioso già a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, quando ini-

zia l'intreccio tra Stato e criminalità organizzata nei primi vent'anni dell'Italia unita<sup>1</sup> e per la prima volta la parola 'mafia' nasce, non a caso, in una rappresentazione teatrale e, in particolare in un'opera di teatro popolare "I mafiusi de la Vicaria" scritta nel 1863 da Giuseppe Rizzotto e Gaspare Mosca<sup>2</sup>.

Fin dall'inizio della rappresentazione della mafia (di tutte le mafie) si sono concepite le mafie non come un'organizzazione ma piuttosto unicamente come un fenomeno culturale e antropologico tipico delle comunità meridionali, sia nei primi studi sul fenomeno<sup>3</sup> che nelle cronache giudiziarie<sup>4</sup>, con l'aggiunta di una mescolanza indistinta nella percezione del fenomeno con altri fenomeni delle regioni meridionali come il banditismo o il brigantaggio, tanto da suscitare la necessità di leggi oppressive e repressive quali la legge Pica<sup>5</sup>: è, infatti, nel 1875 che il Governo chiede al Parlamento di approvare un progetto di legge che consenta all'esecutivo di applicare "provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza" per i periodi e le aree interessate "o dove esistano associazioni di briganti, malandrini, accoltellatori camorristi,

<sup>1</sup> Si veda Benigno F., *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra. 1859-1878*, Einaudi, Torino 2015.

<sup>2</sup> Lo ricorda Marina D'Amato nel suo D'Amato M. (a cura di), *La mafia allo specchio. La trasformazione mediatica del mafioso*, Franco Angeli, Milano 2013, p. 16.

<sup>3</sup> Ad es. si rammenta come Nicolò Turrisi Colonna si occupò di mafia senza mai denominarla con tale sostantivo, ma piuttosto parlando di una serie di eventi criminali facenti capo ad una setta organizzata: Turrisi Colonna N., *Cenni sullo stato attuale della sicurezza pubblica in Sicilia*, Ila Palma, Palermo 1988 (ristampa anastatica della prima edizione del 1864). La figura di N. Turrisi rimane ambigua e contraddittoria, tanto da essere considerata da S. Lupo come il capo della Mafia, si veda Lupo S., *Storia della mafia. Dalle origini ai nostri giorni*, Donzelli, Roma 1993.

<sup>4</sup> In un rapporto di prefettura del 1874 si legge: "Il proletario [...] si rende [...] mafioso sia per l'odio naturale contro chi possiede qualche cosa o trovasi in posizione più elevata sia perché abituato a reagire contro l'autorità pubblica ed i suoi atti sia per l'abborrimento che in genere nutre per il lavoro e l'occupazione" in Russo N., *Antologia della mafia*, Il Punto Edizioni, Palermo 1964.

<sup>5</sup> Su questo aspetto si veda: Acocella G., «Legislazione di emergenza, Sud, criminalità, crisi della legalità», in Forestieri D. (a cura di), *Stato legale sotto assedio. Fra legislazione di emergenza, traffico di influenze illecite, lobbies e subculture devianti*, Apes, Roma 2015.

maffiosi”<sup>6</sup>. Il progetto prevedeva che il governo fosse autorizzato a disporre, senza autorizzazione dell’autorità giudiziaria, arresti di sospetti, perquisizioni domiciliari, scioglimento di associazioni, anche non riconducibili alle fattispecie del codice penale<sup>7</sup>. Come pure, si è sostenuto che il fenomeno del brigantaggio abbia, invece, generato una “richiesta di protezione” nei confronti delle organizzazioni mafiose: “Il brigantaggio concorreva a creare fra le vittime una forte domanda di protezione dal suo modo sregolato di praticare la violenza, e la mafia profittava di tale circostanza per offrire la sua protezione, prestandola a condizioni a tutta prima accettabili. La violenza del mafioso per quanto costosa non era assolutamente da paragonare alla violenza del brigante”<sup>8</sup>. È però nel 1876 che il fenomeno della mafia acquisisce una rilevanza nel dibattito dell’opinione pubblica, grazie all’inchiesta condotta da Sidney Sonnino e Leopoldo Franchetti. È all’interno di questa inchiesta – infatti – che si parla di “facinorosi della classe media”, dimostrando un’incapacità nella comprensione reale ed esaustiva del fenomeno ma anche un certo intuito nel constatare come il fenomeno non fosse riconducibile alla criminalità comune. In sintesi, si potrebbe affermare che la rappresentazione della criminalità organizzata di stampo mafioso ha visto la confusione fra brigantaggio e mafia, veicolando anche una sorta di legittimazione morale dell’agire mafioso:

“Il carattere ‘anarchico’ del sentimento mafioso, il suo configurarsi come una sorta di spontanea insofferenza contro l’ingiustizia dell’ordine costituito, determinano intorno al mafioso un’aura romantica di eroe popolare che ne caratterizzerà in modo ideologicamente ambivalente le azioni e il comportamento fino agli anni Cinquanta”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Mascilli Migliorini L., «Il mondo politico meridionale di fronte alla legge di PS del 1875», in *Nuova rivista storica*, 1979.

<sup>7</sup> Si veda il già ricordato Lupo S., *Storia della mafia*, op. cit.

<sup>8</sup> Renda F., *Storia della mafia*, Sigma Edizioni, Palermo 1988, p. 74, cit. in Messina F., «La mafia invisibile. Percezione e rappresentazione del fenomeno mafioso dall’Unità d’Italia alla Seconda Guerra Mondiale», in *Carte Italiane*, 2 (9), 2013, n. 20, p. 49.

<sup>9</sup> Catanzaro R., *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Liviana, Padova 1988, p. 5.

La mafia è stata messa in relazione al carattere etnico del luogo, come caratteristica “tipica” degli abitanti di un dato territorio meridionale, tant’è vero che lo stesso Giovanni Falcone sottolinea come ancora nel 1982 vi fossero coloro i quali pensavano che: “La mafia non sarebbe altro che un ‘comune sentire’, condiviso da lunghe fasce delle popolazioni meridionali, fondato su valori in sé non censurabili, quali il coraggio, l’amicizia, la fedeltà, la famiglia, la parentela, le tradizioni locali; e così il mafioso che ispira la sua condotta di vita rispetto ed anzi al recupero di tali valori tradizionali, assumerebbe, nella perdurante carenza dei pubblici poteri nel Mezzogiorno d’Italia, il ruolo di mediatore più adatto per la soluzione dei conflitti interindividuali”<sup>10</sup>.

La mafia è stata poi associata anche in rapporto alla povertà e lo stesso Pasquale Villari dovette ammettere come in realtà in Sicilia fossero i contadini della “classe alta” ad essere i più coinvolti con il crimine organizzato<sup>11</sup>. Senza poi voler considerare l’interpretazione quasi “benigna” del fenomeno, ad es. da parte del marchese Di Rudinì, prima sindaco di Palermo e poi capo del Governo che, nel 1867 nominato prefetto di Palermo, dichiarava: “La mafia è potente, forse più di quello che si crede [...] Bisognerebbe conoscere a fondo l’ordinamento della mafia per apprezzarne la forza e l’influenza. Soltanto chi ha la protezione di essa, potrebbe impunemente circolare per le campagne”<sup>12</sup>.

In effetti, ciò che sembra accomunare queste diverse interpretazioni e la rappresentazione più significativa che permette di distinguere la criminalità organizzata dalla criminalità organizzata di stampo mafioso è la sua aderenza con la società civile<sup>13</sup> e i suoi legami con la vita poli-

<sup>10</sup> Falcone G., *Interventi e proposte (1982-1992)*, Bur, Milano 1994, pp. 221-222.

<sup>11</sup> Villari P., *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Loescher Editore, Torino 1972, pp. 40-100.

<sup>12</sup> Camera dei Deputati, *I moti di Palermo del 1866. Verbali della Commissione parlamentare di inchiesta*, a cura e con l’introduzione di Da Passano M., Roma, 1981, verbale della deposizione di Antonio Starabba di Rudinì, prefetto di Palermo, Palermo, 17 maggio 1867, pp. 117-118, citato in Pezzino P., «Mafia siciliana, violenza e potere politico in Italia (secoli XIX e XX)», in Ruggeri F., *La società e il suo doppio. Perché ricercare sull’illegalità*, Franco Angeli, Milano 2011, p.105.

<sup>13</sup> In tal senso scriveva Franchetti: «Il fatto che prima d’ogni altro colpisce la mente nei racconti che si sentono fare sulla Sicilia [...] è l’autorità non solo materia-

tica dei territori oltre che l'uso dell'intimidazione (art. 416 bis, Codice penale, Libro II, Titolo V), poiché secondo recenti studi la pratica di collaborazione fra Stato e mafia non si sarebbe mai interrotta fin dal 1861 ad oggi<sup>14</sup> e anzi la mafia ha modificato il suo carattere organizzativo, costituendosi in nuova modalità aperta a rete, fluida e flessibile, modellandosi secondo scenari sempre più globalizzati nei mercati internazionali di riferimento<sup>15</sup>. Ad oggi, vi è dunque un mutamento di prospettiva della cosiddetta teoria culturalista per via del fatto che le organizzazioni criminali trovano nuovo radicamento all'interno del territorio del nord e del centro Italia oltre che su scala internazionale.

#### Federalismo e controllo del territorio delle mafie

Tanto le notizie di cronache che gli studi del fenomeno mafioso e le statistiche di riferimento ci informano di come la mafia nelle sue varie tipologie (Cosa Nostra, 'Ndrangheta, Camorra, ecc...) stia mutando nelle sue dinamiche e negli interessi illegali, espandendo i suoi interessi geografici oltre che a livello internazionale anche su tutto il territorio italiano, fino a realizzare un'espansione a "macchia di leopardo" senza che vi possano essere delle zone franche.

Tale espansione territoriale e l'incremento significativo dell'infiltrazione mafiosa nell'amministrazione pubblica sembra seguire in Italia i mutamenti oltre che socio-culturali anche istituzionali all'interno della Pubblica Amministrazione<sup>16</sup>. Sul piano economico, si pensi al fatto

---

le, ma anche morale che vi hanno i violenti», Franchetti L., *I facinorosi della classe media. La mafia e la Sicilia nell'Ottocento*, Edizioni Il Grano, Messina 2015, p. 137.

<sup>14</sup> Scarabelli D., Titolo tesi di dottorato: *La polizia e la mafia in Sicilia: cogestione, collusione e ragion di stato, 1866-1875*, University College London (UCL), 2014.

<sup>15</sup> Introduzione di Dino A. in Cardella C., Intilla G., Macalus M., Tumminelli G., *Criminal Network. Politica, amministrazione, ambiente e mercato nelle trame della mafia*, Franco Angeli, Milano 2011.

<sup>16</sup> Ciò avviene anche in rapporto al mutato assetto delle funzioni pubbliche avvenuto con la riforma del Titolo V della Costituzione l. Cost. 3/2001, realizzata con l'obiettivo di razionalizzare e riordinare la Pubblica Amministrazione secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tale meccanismo di riordino ha comportato in realtà – e a dispetto delle reali intenzioni – una complicazione

che le imprese devono sottostare a disposizioni statali su autorizzazioni e controlli e, al tempo stesso, a una serie di discipline regionali e locali che dispongono requisiti, condizioni e procedure per il rilascio delle autorizzazioni necessarie<sup>17</sup>. Questo nuovo scenario di federalismo possibile (o mancato), se da un lato ha espanso notevolmente i poteri degli enti locali e dei loro amministratori, ha finito d'altro canto per facilitare l'ingresso di imprese dagli affari poco leciti<sup>18</sup> per la semplicità di "avvicinamento" di coloro i quali amministrano il territorio e sono chiaramente più esposti al rischio della corruzione e del crimine organizzato; operando, inoltre, attraverso il "condizionamento mafioso del territorio"<sup>19</sup> ovvero attraverso la "signoria territoriale" intesa come "forma istituzionale del dominio mafioso"<sup>20</sup>. Da ciò che emerge poi dalla mappatura di *Transcrime* (Centro universitario di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), la criminalità organizzata mafiosa è estesa a tutte le aree nazionali con alcuni territori con una densità molto alta, ma in zone limitate e concentrate, con una varietà di diffusione all'interno delle stesse aree. Si registra una forte presenza anche in aree tradizionalmente escluse, in particolare a Roma e nel sud del Lazio mentre per quanto riguarda il Nord Italia, Liguria, Lombardia e Piemonte registrano dei tassi medio alti in prossimità dei grandi centri urbani<sup>21</sup>.

Ci si ritrova, in molti casi di dominio territoriale della mafia, di fronte a delle caratteristiche che mescolano il moderno con l'antico,

---

dell'assetto istituzionale del Paese poiché alcune prerogative dello Stato centrale sono ora sottoposte al potere amministrativo degli enti locali per quanto riguarda le attività più disparate, in molti casi creando una potestà concorrente fra Stato e enti locali.

<sup>17</sup> Centro Studi Confindustria, *Scenari economici: La lunga crisi: ultima chiamata per l'Europa*, Sipi, Roma 2012.

<sup>18</sup> Sull'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici si veda Caneppele S. (a cura di), *Le mafie dentro gli appalti. Casi di studio e modelli preventivi*, Franco Angeli, Milano 2014.

<sup>19</sup> Parini E.G., *La mafia, il territorio e la società*, in Ruggeri F. (a cura di), *La società e il suo doppio. Perché ricercare sull'illegalità, op. cit.*

<sup>20</sup> Chinnici G., Santino U., *La violenza programmata. Omicidi e guerre di mafia a Palermo dagli anni Sessanta ad oggi*, Franco Angeli, Milano 1991.

<sup>21</sup> <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2014/02/Sintesi-Pon.pdf>.

sfociando in un neofeudalesimo<sup>22</sup> che non trova più confini spaziali ma realizza una “pervasività che sfonda il muro del privato cittadino, fondamento delle democrazie liberali”, cosicché “il privato è distrutto, annientato, così come sempre minore spazio hanno le reti delle organizzazioni della società civile, quelle che fanno l’esperienza del principio di legalità”<sup>23</sup>. Tra le ragioni dell’analisi scientifica del fenomeno mafioso vi è, dunque, la sua contiguità “con alcune questioni cruciali della teoria politica – e si potrebbe aggiungere della Sociologia giuridica – riguardanti la natura dello Stato, il rapporto tra il suo progressivo affermarsi e le sue fonti di legittimazione. Il punto è che lo Stato e la mafia “trattano” il medesimo tipo di servizi, sebbene con procedure e meccanismi diversi: la protezione”<sup>24</sup>. Protezione che si traduce in controllo del territorio anche attraverso l’infiltrazione mafiosa nell’amministrazione pubblica locale, in particolare in quelle comunità in cui vi è già una preesistente fragilità dei rapporti fiduciari e la criminalità organizzata di stampo mafioso si inserisce in modo subdolo e parassitario senza necessariamente l’utilizzo di comportamenti violenti ma piuttosto come un insieme di imprese: “a) che operano

---

<sup>22</sup> Il neofeudalesimo è stato rappresentato come l’insieme di diversi elementi: «[...] la frammentazione della società meridionale in una miriade di rapporti tra sé separati e non componibili in una sintesi politica come dovrebbe essere negli Stati moderni; l’utilizzazione delle risorse pubbliche per vantaggio dei singoli gruppi feudali e per mantenere l’autorità interna a tali rapporti; la sostituzione di questa autorità parallela alla legge dello Stato, che viene a ciò utilizzata e sottomessa; infine il facile intreccio tra potere politico, sottratto al diritto e sottoposto al contratto feudale, e società criminale illegale (i ‘malfattori’). La descrizione è esemplare. Lo Stato è soggiogato a questa logica, e più cresce l’intervento dello Stato nella direzione della sola regolazione senza autorità, maggiore diventa lo spazio di azione e di utilizzazione degli strumenti pubblici da parte dei gruppi che compongono la struttura neo-feudale». Così Giuseppe Acocella descrive il neofeudalesimo commentando le parole di Leopoldo Franchetti e del suo *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia* del 1877. Sulla questione del neofeudalesimo come espressione particolare del Meridione d’Italia si veda pertanto: Acocella G., «La questione del Mezzogiorno d’Italia. Neo-feudalesimo, legalità, Stato», in *Rivista di Studi Politici*, n.3, 2008, pp. 137-146.

<sup>23</sup> Parini E.G., *La mafia, il territorio e la società*, op. cit., p.60.

<sup>24</sup> Vannucci A., *La “governance” mafiosa della corruzione: dal sistema degli appalti agli scambi politici*, Dipartimento di scienze della politica, Università di Pisa, consultabile presso [www.unipi.it](http://www.unipi.it).



nell'industria della protezione sotto un marchio comune [...]; b) che si riconoscono vicendevolmente come fornitori legittimi di protezione mafiosa autentica; e infine c) che riescono a prevenire l'uso non autorizzato del marchio di altre imprese 'pirata'<sup>25</sup>, tutto ciò è reso possibile dalla permeabilità dei politici e degli amministratori locali che permette l'esistenza di legami di scambio fra pubblica amministrazione locale e organizzazione criminale, creando un clima di sfiducia e di pervasività della corruzione e del malaffare che alimenta un circolo vizioso di richiesta di protezione o garanzia<sup>26</sup>.

I facinorosi della classe media, le infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni pubbliche locali e la normativa di prevenzione sociale

La mafia diventa, inoltre, sempre più un soggetto politico con il suo radicamento territoriale e le mire espansionistiche di accumulo di consenso e intreccio di relazioni: "in quanto gruppo sociale, con un insieme di norme, un apparato per l'amministrazione delle sanzioni per chi le trasgredisce, un ancoraggio a un territorio determinato"<sup>27</sup>. La vera novità consiste nel fatto che la mafia di oggi non si costituisce come antistato, corrompendo o minacciando il politico di turno chiamato a gestire la cosa pubblica come avveniva, ad esempio, negli anni Novanta, ma la mafia si fa Stato, entra sempre più nei palazzi delle istituzioni proponendo candidati e politici già affiliati alle filiere mafiose, o comunque ben disposti a raccogliere il consenso dei voti mafiosi in cambio di favori, concessioni, ecc.... Sembra quasi che i confini fra legalità e illegalità, fra Stato e mafia si facciano sempre più labili sul piano della società civile, tanto è vero che proliferano addirittura movimenti antimafia del tutto inganne-

---

<sup>25</sup> Gambetta D., *La mafia siciliana*, Einaudi, Torino 1992, p. 218.

<sup>26</sup> Newell J.L., *Organised Crime and corruption: the case of the Sicilian mafia*, Paper prepared for the Seventh Colloquium on Cross-border Crime in Europe, Faculty of Criminal Justice Sciences, University of Sarajevo, 6-8 ottobre 2005.

<sup>27</sup> Scalia V., *Le filiere mafiose. Criminalità organizzata, rapporti di produzione, antimafia*, EDIESSE, Roma 2016.

voli, fino a poter parlare di “antimafia fasulla”<sup>28</sup>. Il vero nodo della questione rimane quindi il continuo proliferare, oltre che di politici ben disposti, di tecnici e professionisti che si prestano alla collaborazione proficua con la mafia, laddove la vera novità rispetto agli scioglimenti degli enti locali dei decenni precedenti è rappresentata dal fatto che risultano coinvolti non solo e soltanto gli amministratori locali ma anche dipendenti pubblici: ancora di più assume una rilevanza la penetrazione mafiosa negli enti locali in stretta correlazione con quella che è stata definita “borghesia mafiosa”<sup>29</sup> ma che già Leopoldo Franchetti nel suo celeberrimo *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia* (1876) chiamava “facinorosi della classe media”.

Difatti, partire dagli anni Ottanta si evidenzia come “la mafia è diffusamente presente all’interno stesso delle amministrazioni locali e nei vari enti pubblici collegati [...], essendosi infiltrata capillarmente in senso orizzontale nel tessuto amministrativo”<sup>30</sup>. Ciò è ancor più vero in una realtà meridionale dove le risorse civili, il capitale umano sono deficitari<sup>31</sup> e il tessuto sociale è fortemente condizionato da una legalità debole<sup>32</sup>. In queste condizioni, in cui vi è una scarsa fiducia nelle istituzioni, una forte incrinatura nel patto fra Stato e cittadini, si impone inevitabilmente la legge del più forte e diminuisce fortemente la propensione dei cittadini alla partecipazione politica e al vivere associato, fino a minare le basi stesse della Democrazia nello svilimento del principio di legalità e, come già evidenziato, nella problematica di trovare un consenso, poiché ci si trova di fronte al paradosso: “La democrazia [...], per sua stessa natura, deve poggiare

---

<sup>28</sup> La Spina A., *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, il Mulino, Bologna 2016.

<sup>29</sup> Santino U., *La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia*, in Fiandaca G., Costantino S. (a cura di), *La mafia, le mafie*, Laterza, Bari-Roma 1994, pp. 118-141.

<sup>30</sup> Commissione parlamentare d’inchiesta sulla mafia, 1985, pp. 53-54, in Parini E.G., *La mafia, il territorio e la società*, op. cit.

<sup>31</sup> Forestieri D., «Coscienza collettiva e rappresentazioni sociali della legalità», in Acocella G. (a cura di), *La legalità ambigua*, Giappichelli, Torino 2013.

<sup>32</sup> La Spina A., *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2005.

sul consenso popolare e si trova perciò spesso esposta alla tentazione di scendere a patti con coloro che, tra le altre cose, detengono il monopolio dei voti” e “i casi di complicità – quando non di identità – fra politici e la ‘classe dei facinorosi’ sono molti e in alcuni casi dimostrati al di là di ogni ragionevole dubbio”<sup>33</sup>, laddove: “La criminalità organizzata si presenta come osmotica, sovrapposta, se non coincidente, con la criminalità dei colletti bianchi”<sup>34</sup>. In Italia esiste, dunque, una specificità che rende la distinzione scientifica fra criminalità organizzata e colletti bianchi piuttosto fragile. Giacché, come già evidenziato in altra sede<sup>35</sup>, le analisi di Sutherland hanno dimostrato che la criminalità non è un fenomeno che interessa solo le classi meno abbienti ma coinvolge, con modalità diverse e territorialmente differenti, in forme più sofisticate e meno direttamente evidenti, anche gli strati più elevati della società.

È, però, solo nel 1991, dopo un periodo di intensa attività del crimine organizzato che aveva acceso l’opinione pubblica, a seguito di una faida che vedeva come epicentro Taurianova, in provincia di Reggio Calabria (dove tra i vari omicidi e attentati destò scalpore la decapitazione di un affiliato alla ‘ndrangheta la cui testa poi venne lanciata in aria per un tiro al bersaglio), che il parlamento italiano approva una legge che consente al governo di scogliere i consigli comunali con possibili infiltrazioni mafiose. Il provvedimento legislativo in questione nacque come quasi tutte le misure antimafia e cioè come provvedimento d’emergenza, infatti lo Stato intervenne con questa legge con l’obiettivo dichiarato di combattere il crimine organizzato nei rapporti di corruzione con gli uffici pubblici (art. 1 del D.L. 164 – poi convertito nella Legge n. 221 del 22 Luglio

---

<sup>33</sup> Gambetta D. (a cura di), *Le strategie della fiducia*, Einaudi, Torino 1989, p. 215.

<sup>34</sup> Scalia V., *Le filiere mafiose. Criminalità organizzata, rapporti di produzione, antimafia, op. cit.*, p.89.

<sup>35</sup> Forestieri D. (a cura di), *Stato legale sotto assedio, op. cit.*; si veda anche E.H. Sutherland, *White Collar Crime*, Holt, Rinehart and Winston, New York, N.Y. 1961, trad. it. a cura di Ceretti A. e Merzagora I., *La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti*, Unicopli, Milano 1996.

1991<sup>36</sup>), realizzando di fatto una vera e propria normativa di prevenzione sociale.

Dal 1991 al 2013, ci sono stati ben 243 scioglimenti per 191 comuni interessati dal provvedimento. E non sorprende come il 90% di questi scioglimenti abbia riguardato le tre Regioni d'Italia in cui storicamente si è riscontrata maggiormente la presenza della criminalità organizzata (Campania, Calabria e Sicilia)<sup>37</sup>.

Il processo di scioglimento inizia con un'indagine di polizia che identifica la presenza di contatti tra politici e/o i funzionari comunali e la criminalità organizzata. Nella maggior parte delle volte le indagini iniziano per ragioni che sono estranee al coinvolgimento diretto dei mafiosi nelle amministrazioni locali. Questa informazione viene quindi passata al rappresentante del governo/Ministero degli Interni a livello provinciale, il prefetto, che dà il compito ad una commissione che entro tre mesi decide se debba procedere allo scioglimento. Dopo che la relazione finale è stata redatta e consegnata, il prefetto ha 45 giorni di tempo per notificarla al Ministero degli Interni. Quest'ultimo decide se vi siano motivi per chiudere il Comune e in tal caso il Presidente della Repubblica confermerà questa decisione con l'emanazione di un decreto di scioglimento<sup>38</sup>.

Durante il periodo dello scioglimento, in genere della durata di 18 mesi, che può essere prolungato fino a 24 mesi, una commissione di tre tecnocrati, con poteri uguali a Sindaci eletti, governa il Comu-

---

<sup>36</sup> Una legge, la cui straordinarietà risiede nella sua peculiarità tutta italiana, uno strumento unico al mondo per la lotta alla mafia, voluta e ideata da Giovanni Falcone. Una legge che però nasce già superata, nel momento in cui la modifica dell'ordinamento degli enti locali, prima con gli artt. 51 e 53 della Legge 8 Giugno 1990 n. 142 e poi con il D.Lgs 25 Febbraio 1995, n.77 che anticipa la L. 127/97 (Bassanini bis), aveva già separato la gestione amministrativa dall'indirizzo politico, comportando quindi la possibilità di infiltrazione per gli uffici amministrativi di gestione dell'ente e la soluzione arriverà soltanto con sanzioni per la responsabilità di dirigenti e dipendenti al comma 30 art. 2 Legge 15 Luglio 2009, n.94.

<sup>37</sup> Galletta S., *Law enforcement, municipal budgets and spillover effects: Evidence from a quasi-experiment in Italy*, Institute of Economics (IdEP), University of Lugano, 6904 Lugano, Switzerland.

<sup>38</sup> *Ivi*.

ne. La legge così approvata nel 1991 è stata integrata nel 1993 (D.L. 20/12/1993, n. 529) con maggiori dettagli relativi ai poteri della Commissione. La legge ha poi subito ulteriori modifiche per rispondere ai rilievi mossi dalla dottrina, dalla giurisprudenza, dal mondo politico-istituzionale, che riguardavano la responsabilità per lo scioglimento non soltanto degli organi di governo locale ma anche degli organi di gestione amministrativa-finanziaria-contabile (dirigenti, personale), alla luce anche della nuova ripartizione tra organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo (consiglio, giunta, sindaco o presidente) e organi di gestione, altri rilievi mossi riguardavano l'incandidabilità degli amministratori e le figure dei commissari, che vanno a sostituire gli organi di governo locale, per via della loro preparazione, dei loro poteri ecc... Questi problemi sono stati parzialmente risolti con il nuovo art. 143 e ss. (modificato dalla legge n. 94/2009, cosiddetto *pacchetto sicurezza*). Nel 2000 (D.Lgs. 18/08/2000, n. 267) la normativa sullo scioglimento è stata accorpata con le leggi vigenti che disciplinano le attività delle amministrazioni locali (TUEL).

Secondo una certa giurisprudenza la misura dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso di cui all'art. 143, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (decreto legislativo recante il "*Testo unico sull'ordinamento degli enti locali*", c.d. T.U.E.L.):

“rientra nel più ampio *genus* dei controlli sugli organi istituzionali degli enti locali. A tale forma di controllo, già tradizionalmente prevista nell'ordinamento precostituzionale, è stata riconosciuta natura ordinamentale, costituendo strumento attraverso cui lo Stato si assicura che gli enti locali, nello svolgimento della loro attività istituzionale, agiscano in conformità ai principi generali dell'ordinamento; tali controlli, dunque, a differenza dei controlli sugli atti, hanno ad oggetto non la legittimità di singoli provvedimenti amministrativi, bensì l'intera attività dell'organo rappresentativo, essendo precipuamente rivolti alla valutazione del suo operato complessivamente inteso, nonché, soprattutto, dei meccanismi di formazione della sua volontà, al di là delle singole modalità concrete di esercizio del potere”<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Romei D., «Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso», in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n.2/2014. Sempre nel testo in nota sulla riconducibilità della misura di cui all'art. 143 T.U.E.L.

Inoltre nell'ambito di questo indirizzo giurisprudenziale, l'istituto di cui all'art.143, d.lgs 18 agosto 2000 n. 267 si applica anche in materie non strettamente legate a scelte di governo ma anche in attività di programmazione e pianificazione come pure in presenza di "sintomatiche disfunzioni nell'agire dell'amministrazione comunale, alle quali gli amministratori non hanno saputo porre argine o che non hanno avvertito adeguatamente, e dalle quali si può desumere che interessi economici privati di uomini e di imprese legati alla criminalità hanno saputo giovare, in via sistematica o in episodi ricorrenti"<sup>40</sup>, giacché la *ratio* dell'istituto giuridico considera non soltanto gli elementi diretti/indiretti che condizionano la vita amministrativa e politica ma anche il regolare funzionamento dei servizi. Di certo non è solo il vantaggio economico a muovere l'infiltrazione mafiosa nell'amministrazione locale ma il controllo dell'ente da cui consegue direttamente e/o indirettamente il controllo del territorio, come pure un'occasione per il mafioso di espandere il proprio capitale sociale<sup>41</sup>. Fra le aree che risultano più esposte al rischio dell'infiltrazione mafiose la l. 190/2012 all'art.1 comma 53 ne ha individuato alcune:

- a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;
- b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;
- c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;
- d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;
- e) noli a freddo di macchinari;
- f) fornitura di ferro lavorato;
- g) noli a caldo;

---

ai controlli amministrativi si segnala: T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 giugno 2014, n. 5856, in *www.ilquotidianogiuridico.it*, con nota di Cassano, secondo cui la norma rappresenta "una particolare misura di controllo sugli organi posta dall'ordinamento a difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica, a garanzia della sussistenza di quelle condizioni minimali che consentano liberamente e legalmente lo svolgimento del dibattito e la partecipazione politica dei cittadini e di tutte le forze espresse dall'attuale società pluralistica".

<sup>40</sup> Cons. St., sez. V, 23 agosto 2006, n. 4946, in *Foro amm. CdS*, 2006, 7-8, 2203.

<sup>41</sup> Mete V., *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Catania 2009, pp. 57-60.

- h) autotrasporti per conto di terzi;
- i) guardiania dei cantieri.

Istituendo anche presso ogni prefettura: “l’elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori (cosiddette *White List*). L’iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l’impresa ha sede soddisfa i requisiti per l’informazione antimafia per l’esercizio della relativa attività. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell’impresa dall’elenco” (art. 1, comma 53 L. 190/2012).

Da un punto di vista sociologico, e in particolare di sociologia giuridica, la normativa antimafia rientra nell’ambito delle politiche antimafia che lo Stato mette in atto per perseguire la criminalità mafiosa. Una prima distinzione è fra politiche dirette e indirette<sup>42</sup>, gli interventi diretti hanno l’obiettivo di distruggere l’organizzazione mafiosa, di individuarne i membri e sottrarre i beni ai mafiosi mentre attraverso gli interventi indiretti lo Stato cerca di prevenire il fenomeno mafioso attraverso la promozione della legalità, l’educazione nelle scuole e l’aiuto alle associazioni antimafia, ma anche – appunto – attraverso lo scioglimento degli enti locali per presunte infiltrazioni mafiose. Vi sono, inoltre, ulteriori classificazioni inerenti politiche preventive, repressive e successive<sup>43</sup> ed il grado di coercizione che implicano, attraverso gli strumenti volontari che si attuano senza l’intervento dello Stato e quelli totalmente obbligatori<sup>44</sup>. I comuni, prima e ultima periferia della pubblica amministrazione, rappresentano così il livello più fragile del sistema politico e amministrativo esposto alla criminalità organizzata e il dato degli scioglimenti per infiltrazioni mafiosa è uno

---

<sup>42</sup> La Spina A., *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, op. cit. Si veda anche La Spina A. et al., *Mafia sotto pressione*, Franco Angeli, Milano 2013 e La Spina A., *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, op. cit.

<sup>43</sup> Minna R., *Crimini associati, norme penali e politica del diritto. Aspetti storici, culturali, evoluzione normativa*, Giuffrè, Milano 2007, p. 273.

<sup>44</sup> Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna 2003.

degli indicatori di tale debolezza sistemica. Specie in contesti socio-economici "svantaggiati" o poco dinamici nei quali le risorse governate dalla politica risultano vitali per diverse fasce sociali e categorie professionali<sup>45</sup>.

Secondo i dati forniti da Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it>, Associazione di enti locali e regionali per la formazione civile contro le mafie): "dal 1991 al 30 gennaio 2016 sono stati emanati nel complesso 414 decreti ex art. 143 del testo unico sugli enti locali, dei quali 147 di proroga di precedenti provvedimenti: 21 sono i decreti annullati dai giudici amministrativi. Tenuto conto che 49 amministrazioni sono state colpite da più di un decreto di scioglimento, le amministrazioni locali sciolte per infiltrazioni mafiose sono state fino ad oggi 209, tra le quali 1 provincia e 5 aziende sanitarie locali". In particolare, negli ultimi anni c'è stato un picco di scioglimenti che si concentrano in tre regioni, storicamente coinvolte dal fenomeno mafioso: Calabria, Campania e Sicilia e da quanto emerge dalle statistiche e dalle inchieste sono appunto i Comuni gli enti locali maggiormente colpiti da tale fenomeno: "Il 93 per cento dei Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose è al Sud. Quattro le regioni maggiormente coinvolte nelle verifiche. Negli ultimi 24 anni sono state 98 le procedure per lo scioglimento aperte in Campania (10 gli annullamenti), 84 in Calabria (8 gli annullamenti) e 66 in Sicilia (4 annullate). Al quarto posto la Puglia con nove iter avviati. Il record negativo va alle province di Napoli e Reggio Calabria con 52 casi ciascuna. Sono 9 i Comuni sciolti tre volte (4 in provincia di Reggio Calabria, 4 in provincia di Caserta e uno nel Palermitano); 39, invece, quelli sciolti due volte in 24 anni"<sup>46</sup>. A proposito, invece, dei motivi di scioglimento vi sono diverse ragioni ricorrenti oltre che varie possibili classificazioni<sup>47</sup>, così come eviden-

---

<sup>45</sup> Si veda: Costabile A., «Capitale sociale e legittimazione politica in due città del Mezzogiorno. I casi di Cosenza e Potenza», in Anastasi A. (a cura di), *Reti, regolazione, risorse di potere e politica locale. Analisi su politica, società e mafie in alcune città del Mezzogiorno e della Sicilia*, Franco Angeli, Milano 2008.

<sup>46</sup> Da *Il Fatto Quotidiano*, 2 novembre 2015.

<sup>47</sup> Vittorio Mete propone una classificazione e raccoglie i motivi dello scioglimento in tre grandi macroambiti di riferimento: il contesto ambientale (le condizio-



ziato dalla mappa dell'Alto Commissariato Anticorruzione<sup>48</sup> nei casi di scioglimento decretati dal Governo:

- frequentazioni, parentele, contiguità, rapporti con persone affiliate o riconducibili ad organizzazioni criminali;
- ricorrenza di precedenti penali o carichi pendenti;
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale;
- inerzia protratta in materia di grave abusivismo edilizio o di smaltimento dei rifiuti;
- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici (mancato rispetto della normativa antimafia, affidamenti diretti, abuso del ricorso alla procedura di somma urgenza, irregolarità nelle gare o affidamento ad imprese in odore di mafia, gare andate deserte, ribassi anomali);
- assenza di controlli doverosi, anche in ordine ai lavori di esecuzione delle opere pubbliche;
- assunzioni clientelari;
- concessione di erogazioni e contributi al di fuori delle regole;
- irregolarità palesi nelle assegnazioni di alloggi;
- mancata riscossione di tributi e canoni.

Lo scioglimento e poi?

I consigli comunali sono sciolti quando vengono accertati dei legami tra i politici locali e la criminalità organizzata. Cosa succede dopo nella società civile, nella comunità dei cittadini? Cosa cambia nelle dinamiche di voto e nell'atteggiamento nei confronti delle istituzioni? Cosa succede nell'ente locale e nella sua *governance*? Tanto più che lo

---

ni sociali, politiche amministrative e dell'ordine pubblico), l'apparato tecnico-burocratico, la responsabilità in capo agli amministratori. Mete V., *Fuori dal Comune*, op. cit.

<sup>48</sup> Alto Commissariato Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia 1a mappa dell'Alto Commissariato Anticorruzione*, Roma, 10 dicembre 2007, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>

scioglimento è di norma accompagnato, in specie, negli ultimi periodi da un grande clamore mediatico sia locale che nazionale.

Da un punto di vista politico, fra le conseguenze più gravi, come hanno ricordato D. Gianmarco e S. Galletta (fonte: Lavoce.info) e ripreso ne «Il FattoQuotidiano.it» del 16 febbraio 2016, oltre ai danni patrimoniali per l'amministrazione pubblica vi è il calo ponderale della fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni e della politica<sup>49</sup> e il comportamento elettorale mostra che: "gli elettori puniscono lo schieramento politico al governo durante lo scioglimento, che alle successive elezioni ha il 15 per cento in meno di probabilità di vincere. Coerentemente si osserva anche uno spostamento di voti verso coalizioni di centro-sinistra. Questo è dovuto al fatto che comuni governati da coalizioni di centro-sinistra sono meno colpiti dal commissariamento per infiltrazione mafiosa (sebbene non ne siano immuni)". Le elezioni successive ad uno scioglimento e dopo un periodo di commissariamento rappresentano un banco di prova particolarmente difficile per i partiti, dando ampio spazio e possibilità a movimenti "antisistema" o a liste civiche (in cui però è alto il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata). Come ha ricordato in concomitanza delle recenti elezioni amministrative la Presidente della Commissione Antimafia, on. Rosy Bindi, nei comuni sciolti per mafia la politica "tradizionale" viene meno alle proprie responsabilità e vi è un fiorire di liste civiche più esposte all'infiltrazione mafiosa. Secondo le recenti dichiarazioni dell'on. Bindi rilasciate in occasione delle elezioni amministrative del 5 giugno 2016: "Le liste civiche non sono l'espressione di riscossa della società nei confronti della politica bensì uno strumento attraverso cui la politica si nasconde e magari apre, attraverso il trasformismo, il varco alle mafie"<sup>50</sup>. Molto

---

<sup>49</sup> Uno studio empirico lo dimostra: Daniele G., Geys B., *Exposing politicians' ties to criminal organizations: the effects of local government dissolutions on electoral outcomes in southern italian municipalities*, Documents de Treball de l'IEB 2015/41, Institut d'Economia de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona.

<sup>50</sup> [http://www.repubblica.it/politica/2016/05/31/news/antimafia\\_impresentabili-141007744/#inline\\_141024695](http://www.repubblica.it/politica/2016/05/31/news/antimafia_impresentabili-141007744/#inline_141024695).

spesso, inoltre, quando nei comuni sciolti per mafia si torna a votare vengono eletti gli stessi consiglieri che erano stati dichiarati decaduti oppure succede che alle elezioni non si presenti alcuna lista. Difatti, le elezioni amministrative sono viste come una particolare occasione per i cittadini per potere esprimere il malcontento nei confronti della classe politica di riferimento, poiché il sostegno elettorale nei confronti dei politici diminuisce significativamente a seguito di scandali politici, così come confermato da alcuni studi sull'argomento<sup>51</sup>. Come è pur vero che lo strumento dello scioglimento sia al contempo strumento di contrasto alla mafia e possibile strumento di lotta politica, tant'è vero che: "I governi di centrodestra e di centrosinistra sembrano comportarsi in maniera non troppo dissimile: essi tendono a sciogliere più frequentemente (quelli di centro-destra ancor più di quelli di centro-sinistra) le amministrazioni locali di opposto colore politico"<sup>52</sup>. È successo dunque che l'applicazione della legge oppure la sua eventuale applicazione diventi strumento della manipolazione e dell'opportunità politica, tanto è vero che secondo Raffaele Cantone, magistrato a capo dell'Autorità nazionale anticorruzione, la storia di questa legge – come riportato da *La Repubblica* in un'inchiesta del 24 agosto 2015<sup>53</sup> – è una serie "di estenuanti 'me-

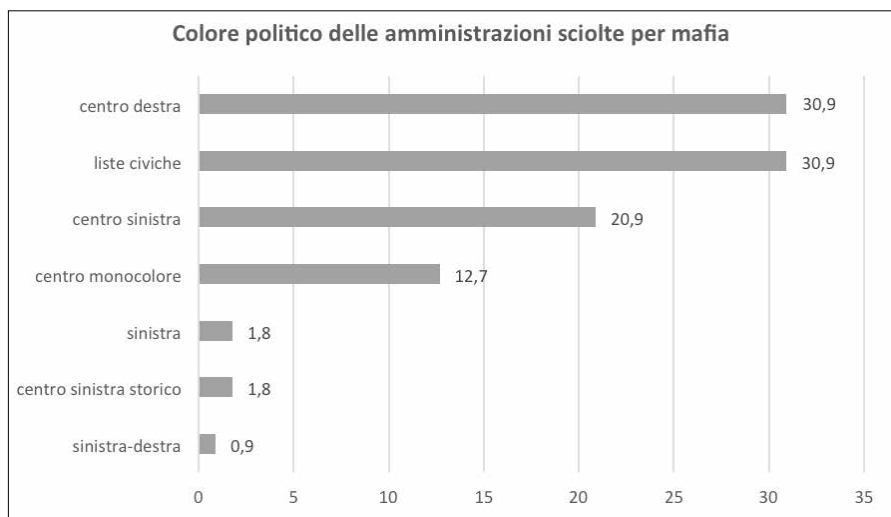
---

<sup>51</sup> Daniele G., Geys B., *Exposing politicians' ties to criminal organizations: the effects of local government dissolutions on electoral outcomes in southern Italian municipalities*, op. cit.

<sup>52</sup> È il sociologo Vittorio Mete (autore del volume già citato *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*), ad evidenziare nei suoi studi questo aspetto.

<sup>53</sup> Baldessarro G., Custodero A., video di Collina F., *La Repubblica – Le inchieste*, 24 agosto 2015. Il riferimento è, sempre secondo *La Repubblica*, al caso del comune di Fondi: «Il municipio, amministrato dal Pdl e infiltrato da camorra, 'ndrangheta e mafia, il cui scioglimento fu chiesto per due volte nel 2009 dall'allora responsabile del Viminale Roberto Maroni (Lega) con la seguente motivazione: "Il Comune di Fondi presenta forme di ingerenza da parte della criminalità organizzata tali da compromettere il buon andamento dell'amministrazione, con grave e perdurante pregiudizio per lo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica. Emergono significative circostanze di vicinanza e contiguità al sodalizio in relazione al sindaco, a diversi esponenti della giunta. La presenza e l'estensione dell'influenza criminale rende necessario il commissariamento per 18 mesi". Nonostante ciò, Fondi fu salvato per due volte dal Consiglio

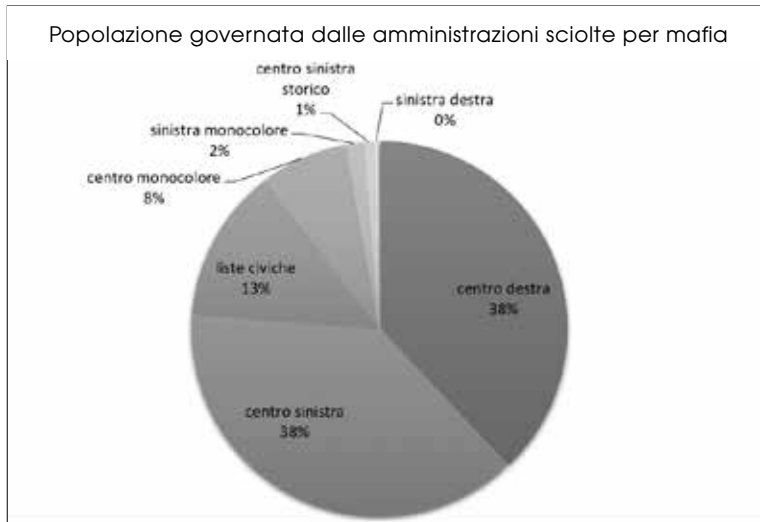
diazioni' politiche sugli scioglimenti". Da un'indagine condotta da *LegAutonomie* fino 2012 (nell'indagine sono compresi gli scioglimenti sino al DPR del 15 febbraio 2012 sul colore politico delle amministrazioni sciolte), su 110 amministrazioni disciolte risulta che il 31% è risultata di centro destra come pure per le liste civiche, il centro sinistra il 21% e in centro monocolore il 13%.



*LegAutonomie Calabria*, a cura di Claudia Cavaliere su dati Ministero dell'Interno, tabella rielaborata, valori in %. (Per centro monocolore si intende solo DC/Ccd/Ppi. Per "sinistra" si intende Psi monocolore ovvero Sinistra. Per "centro sinistra storico" la coalizione Dc e almeno uno tra Psi e Psdi oltre eventualmente a Pri, Pli, liste civiche e indipendenti. Per "sinistra-destra" si intende Pds e An).

Se si rapporta il dato alla popolazione amministrata (1,5 milioni di cittadini circa), il 38% della popolazione è governato da liste di sinistra o di destra mentre il 13% della popolazione da liste civiche, a conferma che le liste civiche guidano le amministrazioni locali più piccole.

dei ministri del governo Berlusconi. La maggioranza del consiglio comunale, approfittando del mancato intervento del governo, si dimise in massa, evitando i 18 mesi di commissariamento. Il ministro dell'Interno leghista avallò l'escamotage senza batter ciglio. Il comune andò subito al voto e il Pdl, con quasi tutti gli stessi amministratori oggetto dello scioglimento (alcuni dei quali riconfermati assessori), tornò al governo del comune con il 65 per cento dei voti. Il sindaco che guidava l'amministrazione collusa, Luigi Parisella, fu poi eletto in consiglio provinciale».



LegAutonomie Calabria, a cura di Claudia Cavaliere su dati Ministero dell'Interno, tabella rielaborata, valori in %.

Sulla base di ciò non solo emerge una responsabilità politica ex post nelle politiche locali del malaffare ma una vera e propria responsabilità dell'intera classe politica a livello nazionale, dato che: "Si [...] è creato un contesto di grande allarme mediatico sul tema della selezione della classe dirigente del Paese, in particolare a livello politico regionale e locale"<sup>54</sup> e "solo le forze politiche possono seriamente contrastare le degenerazioni del clientelismo che incentivano la caduta dell'etica pubblica e la sfiducia nelle istituzioni, ma per farlo non basta agire in nome della legalità formale"<sup>55</sup>.

Dal punto di vista economico, poi, Il rapporto mafia, imprenditoria, politica e mercato è stato ampiamente sottolineato da diversi

<sup>54</sup> Comunicazioni della Presidente Commissione parlamentare antimafia, on. Rosy Bindi, in merito alla verifica di quanto previsto nella Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali in occasione delle elezioni regionali del 31 maggio 2015, [http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/\\_Oggetti\\_Correlati/Documenti/Notizie/2015/05/File-unico-Relazione-lista-nomi.pdf](http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2015/05/File-unico-Relazione-lista-nomi.pdf).

<sup>55</sup> Comunicazioni della Presidente Commissione parlamentare antimafia, on. Rosy Bindi, *op.cit.*

settori di studi tanto da arrivare ad affermare che “il controllo dell’economia porta al controllo della politica e viceversa”<sup>56</sup> e a concepire una “mafia imprenditrice”<sup>57</sup> ovvero una “industria della protezione privata”<sup>58</sup>. È stato, inoltre, evidenziato come la gestione commissariale diminuisce nettamente le spese comunali: “durante il primo anno di commissariamento gli investimenti si riducono di circa il 45 per cento, mentre considerando un periodo di tre anni si ha una riduzione media del 15 per cento annuo. Questa importante riduzione è probabilmente dovuta all’azione della commissione volta a rimpiazzare contratti o appalti esistenti riconducibili alla presenza mafiosa. Tuttavia, non si può escludere che il risultato sia anche influenzato da una tendenza dei commissari a spendere meno rispetto ai politici locali”<sup>59</sup>.

Da un punto di vista sociale e dell’opinione pubblica, si disgregano i rapporti illegali fra pubblica amministrazione e mafia ma di pari passo si disgrega la vita della comunità locale, favorendo lo sviluppo di una depressione sociale con conseguenti aspetti e sentimenti di sfiducia nelle persone e nelle istituzioni con una dissoluzione della comunità locale. Il disvelamento di legami ambigui fra politica e malaffare distrugge quel sentimento di fiducia alla base della comunità locale e il mondo si declina in categorie di “buoni” e “cattivi”. Il rimedio, pur necessario e utile, si rivela come per la somministrazione di qualunque *pharmakos* peggiore del male. Senza contare poi sul fatto che una località viene identificata dalla pubblica opinione nazionale e internazionale attraverso i media come “mafiosa”. Un’etichetta che pesa sull’intera comunità dei cittadini e finisce per danneggiare le economie locali<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Parini E.G., *La mafia, il territorio e la società*, op. cit.

<sup>57</sup> Arlacchi P., *La mafia imprenditrice. L’etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, il Mulino, Bologna 1983.

<sup>58</sup> Gambetta D., *La mafia siciliana*, op. cit.

<sup>59</sup> Si veda lo studio di Galletta S., *Law Enforcement, Municipal Budgets and Spillover Effects: Evidence from a Quasi-Experiment in Italy*, Center for Economic Studies & Ifo Institute, CESifo Working Paper No. 5707, 2016.

<sup>60</sup> Qui non si vuole sostenere che il perseguimento e lo scioglimento dei comuni sia una cosa sbagliata ma piuttosto evidenziare gli effetti perversi connessi ex post. Si dovrebbe forse pensare una politica di sostegno/investimento economico per i territori interessati.

Nell'immediato e breve periodo il comune coinvolto si trova così ad affrontare non una rinascita ma piuttosto una serie di problematiche che porteranno inevitabilmente il cittadino/elettore a pensare sul fatto che fosse preferibile il normale andamento malavitoso piuttosto che la ritrovata legalità e per questo si spiegano le ragioni di una preferenza al voto per le stesse dinamiche pre-scioglimento connesse all'alta astensione elettorale. Vi sono dunque degli effetti intenzionali e diretti dello scioglimento, essendo una norma di natura preventiva di controllo sociale, ma anche degli effetti inintenzionali che possono essere virtuosi o perversi ovvero che possono ingenerare nella comunità dei cittadini dei mutamenti reali sia nei loro rapporti sia nei confronti del rapporto cittadino/istituzione. E si trova così azzerata un'intera classe politica.

Per non concludere

Quali sono, in sintesi, le rappresentazioni dell'infiltrazione mafiosa all'interno della Pubblica Amministrazione? E cosa comportano i decreti di scioglimento delle amministrazioni locali nel territorio e nella coscienza civile?

Il sentimento collettivo è, in effetti, oltre che di disincanto, di distanza e disprezzo. Ciò ingenera un mancato controllo sulla politica del territorio. Paradossalmente si fa più attenzione al globale, al nazionale e meno al territorio, grazie anche alla diffusione capillare dei media (vecchi e nuovi).

Questo anche in ragione di un cambiamento demografico, gli anziani superano i giovani e ci troviamo di fronte ad una piramide capovolta in cui la maggior parte della popolazione attiva (in particolare i giovani) è più informata sulle cose nazionali/internazionali e meno vicina alla vita civile e politica del territorio di appartenenza, anche in ragione di una forte e nuova mobilità geografica nei territori meridionali, subentrata per esigenze di lavoro, oltre che di mancata mobilità sociale<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Sulla scarsa o nulla mobilità ascendente in Italia si rimanda a: Alteri L., Forestieri D., *Discese ardite. Il sistema-Italia scivola verso il basso*, con l'Introduzione di

La disaffezione verso la politica, inoltre, è in stretta correlazione con il crollo del sistema partitico e in particolare con il tramonto del partito come luogo di formazione della classe dirigente<sup>62</sup>. Vi è, dunque, un problema di partecipazione alla vita civile da parte soprattutto delle nuove generazioni, oltre che un problema di formazione della classe politica. Una doppia "ignoranza" che non può che favorire un analfabetismo della vita civile in cui la criminalità organizzata trova un grande alleato. Se la politica, difatti, diventa sempre più debole sui territori, la mafia tradizionalmente legata alla territorialità diventa sempre più forte e radicata, trovando uno spiraglio nell'inserimento nei comuni. Da sempre propostasi come "antistato", la mafia (intesa come somma di tutte le mafie) oggi supplisce alle carenze della politica in maniera ancora più subdola infiltrandosi nelle maglie dell'amministrazione. In considerazione del fatto che la legalità è connotata da diversi aspetti della vita sociale, in primo luogo dal capitale sociale, dalla qualità della vita, dalla competitività delle imprese e, appunto, dal buon funzionamento delle istituzioni, del contesto sociale e della buona politica, la costruzione e diffusione della legalità è in stretta correlazione ai valori e alla percezione delle norme sociali e giuridiche, alla percezione di sé e alla percezione dell'altro, alla fiducia nelle istituzioni ma anche all'associazionismo e alla partecipazione sociale in qualità di indicatori di un'appartenenza sociale<sup>63</sup>: solo attraverso questi anticorpi si può sconfiggere l'aderenza possibile fra mafia e amministrazioni locali.

---

De Nardis P., Apes, Roma 2015. Sul nesso fra mobilità sociale e devianza si veda il contributo, nello stesso volume, di Diego Forestieri, *Mobilità e dinamiche sociali*.

<sup>62</sup> Si veda Coccia B., *I "nonluoghi" della formazione della classe dirigente e della decisione politica*, Apes, Roma 2016.

<sup>63</sup> Su una possibile "misurazione" della legalità e sull'esistenza di un possibile "capitale legale", inteso come insieme di buone prassi e come civismo all'interno della riflessione sulla legalità nel sociale, si veda: Forestieri D., «Cultura, struttura e reti sociali della legalità: teorie e tecniche per una legalità "misurata"», in Acocella G. (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità*, Giappichelli, Torino 2015.



EUROPA

## **Definire per tutelare. Quali significati per il concetto di "Islamofobia"?**

Michele Gradoli

Una definizione di "islamofobia"

Gli attacchi terroristici che negli ultimi anni hanno insanguinato il Mediterraneo prima e l'Europa poi, hanno generato un clima di paura nei confronti dell'universo islamico ed hanno esasperato la diffidenza, eredità degli attacchi dell'11 settembre, che già l'Occidente nutriveva per quel mondo.

In particolare, dalle reazioni europee più aggressive e violente nei confronti del mondo musulmano pare evidente che gli attacchi terroristici stiano riuscendo a instillare la convinzione che una convivenza pacifica con le comunità islamiche in Europa sia impossibile e la recrudescenza di sentimenti islamofobi ne è una prova.

Se – come è vero – l'Unione europea intende presentarsi come uno spazio giuridico di garanzia delle libertà fondamentali e di protezione degli individui da qualsiasi tipo di discriminazione, mai come in questo momento è necessario studiare e approfondire le forme di tutela contro le discriminazioni di matrice islamofoba in rapida crescita in Europa. Ormai tali sentimenti sono largamente diffusi in Europa e la loro espansione rappresenta una delle conseguenze più tangibili e dirette del cosiddetto jihadismo europeo.

Così fra le società europee – anche quelle più avanzate sul piano dell'accettazione di alcune diversità culturali e sociali – si è diffuso un sentimento di insofferenza nei confronti dei simboli e delle ritualità islamiche, sempre più frequentemente accusate di essere anacronistiche e divergenti dalle società europee, laiche e secolarizzate.

In particolare, alcuni studi<sup>1</sup> hanno registrato un utilizzo di argomentazioni di questo genere da parte di alcuni partiti politici europei prevalentemente di estrema destra o populistici, che sin dal 2001 sono riusciti ad accrescere il numero dei propri voti in elezioni regionali o nazionali presentando un programma apertamente ostile nei confronti dei musulmani presenti in Europa. In alcuni casi si è addirittura arrivati alla formazione di associazioni politiche volte a battersi contro una presunta ondata di islamizzazione europea come è avvenuto nel 2009 nel Regno Unito dove è stata istituita la *English Defence League* apertamente islamofoba e collegatasi nel 2010 al *Tea Party* statunitense e ad un'altra organizzazione denominata *Stop Islamization of America*<sup>2</sup>.

Inoltre, l'intolleranza occidentale nei confronti dei musulmani svolge una funzione essenziale per la stessa propaganda jihadista che riesce a convincere i giovani europei cresciuti e vissuti in Occidente ad abbracciare il sogno perverso di un "martirio", provando la presunta inconciliabilità fra la vita retta di un musulmano e quella secolarizzata europea. Accrescere la diffidenza nei confronti del mondo islamico diviene quindi l'obiettivo principale delle azioni jihadiste che completano così lo scenario conflittuale sul quale proiettare le vite di molti giovani europei di seconda generazione, spesso già ai margini delle proprie comunità di riferimento.

D'altro canto, l'Unione europea è il risultato di un processo di integrazione che ha conferito importanza vitale alla garanzia dei diritti e delle libertà dell'individuo, la cui identità va protetta contro qualsiasi tipo di discriminazioni. Nel caso islamico, tuttavia, si è assistito a un incontro speciale fra la cultura musulmana e le tradizioni giuridiche occidentali che finora si erano relazionate con religioni caratterizzate

---

<sup>1</sup> Si veda Imhoff R., Recker J., *Differentiating Islamophobia: Introducing a New Scale to Measure Islamophobic and Secular Islam Critique*, in *Political Psychology*, vol. 3, n. 6, 2012, p. 811.

<sup>2</sup> Townsend M., «English Defence League forges links with America's Tea Party, the Observer», in *The Guardian*, 17 novembre 2010, disponibile online al sito: <https://www.theguardian.com/uk/2010/oct/10/english-defence-league-tea-party> (ultimo accesso 23 agosto 2016).

da un clero istituzionalizzato ben definito come le Chiese cristiane o con altri culti che presentavano una gerarchia istituzionale altrettanto chiara come le comunità ebraiche. L'incontro con una realtà fortemente frammentata e disomogenea come quella islamica in alcuni casi ha chiesto uno sforzo di adattamento dell'ordinamento alla peculiarità del caso (un esempio è il dibattito sull'utilizzo dei simboli religiosi) mentre in altri casi, come quello italiano delle *Intese* previste dall'art. 8 della Costituzione, si sta provvedendo a una serie di aggiornamenti degli ordinamenti che, modificando l'impostazione "contrattualistica" e bipolare dei rapporti Stato/religioni, possano garantire direttamente la libertà religiosa dei singoli<sup>3</sup>.

Gli sforzi ora menzionati fanno riferimento alla questione primaria dell'esercizio del culto, primo passo per la garanzia dell'effettiva libertà religiosa di una comunità, tuttavia la presenza islamica solleva sfide ulteriori agli ordinamenti europei e fra queste vi è la possibilità di prevedere una normativa specifica che protegga i musulmani dalle discriminazioni che possano subire in virtù della fede professata. Tale processo richiede, tuttavia, un ulteriore sforzo di precisione nel definire tale fenomeno per fornire alle vittime di tali discriminazioni una tutela altrettanto specifica e certa.

Mancando ancora una legislazione *ad hoc* nazionale o europea che la prevenga o ne sanziona gli effetti, il termine "Islamofobia" presenta ancora una definizione generale e comprende quei sentimenti di paura, intolleranza e/o le discriminazioni nei confronti dei musulmani in virtù della fede professata.

Questo è il significato che è generalmente attribuito al termine, anche se nel corso degli anni sono state date diverse interpretazioni alla definizione stessa di islamofobia. L'evoluzione semantica di tale termine in relazione al contesto europeo sarà oggetto del paragrafo successivo, tuttavia ad oggi è ormai possibile enucleare

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento sulla questione dei rapporti fra Stato e religioni si vedano fra tutti: Alicino F., «La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte Costituzionale», in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2016; Colaianni N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna 2006.

almeno otto elementi sostanziali e costitutivi della definizione di "Islamofobia"<sup>4</sup>.

Il primo carattere è quello dell'unicità per cui l'islamofobo tende a concepire il frastagliato mondo islamico come un'unica entità monolitica, priva di sfumature interpretative interne, nonostante proprio l'universo islamico rappresenti l'antitesi di detta presunzione con la presenza delle sue scuole interpretative e la sua capacità nel corso dei secoli di diffondersi in Paesi e culture anche molto diverse fra di loro<sup>5</sup>.

Il secondo elemento è quello della presunta separatezza della cultura islamica da quella occidentale ed europea, tradizioni prima religiose e poi filosofico-giuridiche considerate inconciliabili *ab origine* poiché nate e sviluppatasi in contesti ritenuti diversi e sostanzialmente divergenti. Tale elemento pone quindi le basi per il terzo carattere della definizione di islamofobia e cioè quello dell'accusa di inferiorità dell'Islam rispetto al Cristianesimo e alle culture occidentali.

La tradizione islamica, infatti, secondo la lettura islamofoba, non solo si sarebbe sviluppata divergente da quella occidentale ma sarebbe anche carente di una serie di passaggi storici – considerati fondanti per l'Occidente – che invece avrebbero potuto avvicinarla alla laica e secolarizzata tradizione europea.

Sulla base di tali considerazioni, l'Islam è così considerato come un nemico naturale dell'Occidente (quarto elemento), intriso di quei valori che l'Europa ha cercato per secoli di reprimere e combattere, riuscendo a raggiungere un'ipotizzata identità laica. Le giustificazioni di tale pericolosa affermazione sono date dal quinto e sesto elemento della definizione di islamofobia per cui l'Islam rifiuterebbe qualsiasi analisi critica all'interno del suo sistema valoriale in quanto ideologia politica oltre che religiosa, capace di incoraggiare i propri fedeli ad

---

<sup>4</sup> Gli otto punti menzionati nel presente lavoro sintetizzano gran parte della ricerca sul tema e seguono l'impostazione fornita dall'organizzazione non governativa britannica Runnymede Trust che nel 1997 aveva già presentato gli otto elementi costitutivi della definizione di islamofobia nella pubblicazione *Islamophobia: a Challenge for Us All*.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sui "tanti" Islam professati si veda Decaro C. (a cura di), *L'Islam e l'Occidente*, Carocci, Roma 2013.

abbracciare la Guerra Santa o qualsiasi altra forma di ostilità nei confronti dell'Occidente.

Infine, gli ultimi due caratteri del fenomeno islamofobo descrivono le conseguenti reazioni che un occidentale dovrebbe assumere nei confronti di un'eventuale presenza islamica europea, giustificando così qualsiasi tipo di discriminazione e considerando l'islamofobia stessa come un sentimento naturale per un occidentale.

In particolare, la giustificazione di eventuali discriminazioni nei confronti dei musulmani sembra essere uno dei caratteri più insidiosi perché spesso l'intento discriminatorio è dissimulato in quanto accompagnato da una serie di dissertazioni basate sulla necessaria difesa dei valori europei quali la democrazia o il rispetto delle libertà fondamentali, concetti che, se applicati nella loro interezza originale, non ammettono alcuna argomentazione discriminatoria, anzi sono essi stessi fondamento per il rispetto della pluralità. Accade spesso infatti che argomentazioni di questo genere siano camuffate sotto la coperta della protezione dell'identità democratica tipica delle società occidentali, presupponendo che la crisi di queste ultime sia dovuta anche alle ondate migratorie provenienti dai Paesi islamici e, d'altro canto, ammette *a priori* che i Paesi europei abbiano raggiunto un tale livello di democraticità e di garanzia del pluralismo interno.

In questo modo, utilizzando la democrazia come elemento "originalmente occidentale" e quindi riconoscibile per gli europei, le teorie islamofobe riescono a penetrare più o meno consapevolmente fasce di popolazione sempre maggiori che altrimenti non assumerebbero posizioni populiste o conservatrici.

L'ultimo elemento, altrettanto pericoloso a causa della sua innata coerenza, è quello della "naturalità" dell'islamofobia: l'avversione per l'Islam e per i suoi fedeli, secondo tali teorie, sono infatti considerati come una reazione spontanea e fisiologica, prima che necessaria, per chi abbia abbracciato i valori occidentali ed europei.

Va precisato che, in virtù delle peculiarità sostanziali che presenta, l'islamofobia è ancora oggi oggetto di diversi studi in merito ai destinatari del suo effetto discriminatorio poiché se è vero che l'insofferenza islamofoba si proietta contro una religione, l'Islam, è altrettanto

vero che l'azione discriminatoria avviene nei confronti delle persone, in questo caso coloro che sono individuati come musulmani che esercitano il culto.

Tale distinzione del fenomeno discriminatorio, che si potrebbe definire "bidimensionale", è stata analizzata a lungo poiché in questo contesto specifico, nella maggior parte dei casi l'oggetto della discriminazione – una religione – è diverso dalla vittima sostanziale – il fedele. Per tali ragioni, coloro<sup>6</sup> che hanno considerato l'islamofobia come una nuova forma di razzismo, sottolineano che il termine stesso di "Islamofobia" sia in qualche modo impreciso poiché si riferisce alla religione e non alle persone. Sulla base di queste osservazioni c'è chi ha proposto termini alternativi a quello ora in esame per sottolineare come l'oggetto della discriminazione diventi concreto nella realtà e non si limiti al semplice dibattito filosofico sulla validità o meno di una religione<sup>7</sup>.

Le soluzioni proposte sono prevalentemente orientate verso una caratterizzazione etnica del fenomeno (es: "razzismo anti-arabo"<sup>8</sup>), tuttavia tali sostituzioni terminologiche appaiono ancora inadeguate a definire il complesso fenomeno dell'intolleranza nei confronti dei musulmani europei poiché tralascerebbero tutte quelle fattispecie in cui ad essere attaccata è proprio la religione in sé (come i casi di *hate speech*) e, ancora più pericolosamente, si limiterebbe la dimensione soggettiva della definizione escludendo tutti quei soggetti che, pur identificandosi come musulmani, non presentassero le caratteristiche etniche richieste. La proposta sostituzione del termine con quello di "razzismo anti-arabo" è emblematica: identificare il mondo islamico con quello arabo è impreciso e rischioso perché si includerebbero nella definizione gruppi

---

<sup>6</sup> Fra questi si vedano Love E., «Confronting Islamophobia in the United States: Framing civil rights activism among Middle Eastern Americans», in *Patterns of prejudice*, 43, 2009, pp. 401-425; Halliday F., «"Islamophobia" reconsidered», in *Ethnic and Racial Studies*, 22, 1999, pp. 892-202.

<sup>7</sup> Salaita S., «Beyond orientalism and Islamophobia – 9/11, anti-Arab racism, and the mythos of national pride», in *The New Centennial Review*, 6, 2006, pp. 245-266.

<sup>8</sup> Salaita S., «Beyond orientalism and Islamophobia – 9/11, anti-Arab racism, and the mythos of national pride», *op. cit.*

non musulmani e, d'altro canto, si escluderebbe un gran numero di fedeli islamici che, pur non essendo arabi, professano l'Islam.

Il dibattito sul termine "Islamofobia", è ancora in corso e preme precisare che, come suddetto, non deve essere concepito come un mero esercizio filosofico quanto come un percorso di definizione sostanziale di una serie di atti e intenti che minacciano la convivenza pacifica in Europa fra i suoi abitanti.

In particolare, come si vedrà anche nel prossimo paragrafo che ripercorre le origini del termine, le argomentazioni islamofobe sia quando sono apertamente razziste che quando si ammantano di dissertazioni filosofiche sulla civiltà europea, tendono sempre a costruire un immaginario di scontro con l'Islam e i musulmani, fornendo così quella che è stata definita "immagine del nemico"<sup>9</sup>. I musulmani sono così descritti come l'incarnazione di tutto ciò che minaccia le conquiste della cosiddetta civiltà europea e, sulla base di tali ragioni, alcuni potrebbero giustificare azioni violente e distruttive nei confronti di chiunque sia percepito come una minaccia.

La complessità della definizione di islamofobia sta anche nell'utilizzo da parte dei suoi sostenitori che sono i più vari e diversificati: ridurre l'islamofobia a una semplice dissertazione filosofica su modelli culturali di riferimento è riduttivo perché esclude gli effetti nocivi – in molti casi violenti – che comporta ma è altrettanto riduttivo pensare all'islamofobia come una specie particolare di razzismo, trattandosi di una forma di intolleranza nei confronti di un gruppo religioso così frammentato e disomogeneo anche dal punto di vista etnico.

Inoltre l'islamofobia è caratterizzata anche da una certa trasversalità per cui tali convinzioni sono diffuse sia fra i gruppi politici più apertamente di estrema destra che fra altri che invece non si potrebbero definire propriamente razzisti. La maggior parte delle volte questi ultimi infatti, come suddetto, tendono a limitare le accuse summenzionate alla religione, confidando sempre in un margine di "conversione" dei musulmani ai costumi europei.

---

<sup>9</sup> Loustatatinen H., «Finnish Russophobia: the story of an enemy image», in *Journal of Peace Research*, vol. 2, 1989, pp. 123-137.

## L'evoluzione di un termine

I primi segnali di un crescente sentimento di paura o sospetto da parte degli europei nei confronti della cultura islamica risalgono alla fine del XIX secolo e, fra gli altri, sono stati intercettati dallo scrittore francese Jules-Hippolyte Percher (1857-1895) che aveva descritto alcuni dei più diffusi pregiudizi contro l'Islam, dipinto come un irriducibile nemico della Cristianità<sup>10</sup>. Accuse simili erano state pubblicate nel 1906 anche dal direttore del Dipartimento per l'Africa del Ministero francese per le colonie, Louis Gustave Binger che nel suo testo *Le péril de l'Islam* avvertiva l'Europa della presunta crescente minaccia islamica.

Così dai primi anni del XX secolo è iniziata la registrazione degli episodi e dei sentimenti di islamofobia, quando ormai – e di nuovo – le società occidentali si incontravano con quelle islamiche, accendendo nuove tensioni e nuovi conflitti anche in virtù del contesto in cui tali realtà entravano in contatto fra di loro.

L'invasione coloniale del Maghreb infatti ha rappresentato una miccia esplosiva per le future relazioni fra i popoli islamici del Nord Africa e quelli europei. In quella cornice storica infatti, l'Europa – in particolare i suoi rappresentanti impegnati nelle campagne militari e coloniali – hanno iniziato a esaminare le ripercussioni sociali e culturali dell'Islam c.d. politico sui popoli della sponda meridionale del Mediterraneo, evidenziandone sospettosi le differenze culturali.

Le prime definizioni di islamofobia risalgono al 1910 e sono contenute in due studi relativi alle relazioni fra le amministrazioni coloniali francesi e le comunità locali nell'Africa occidentale. Entrambi gli studi, comunque, pur nominando per la prima volta il termine "Islamofobia", di fatto sembrano presupporre un suo utilizzo già in precedenza e ne danno una caratterizzazione più prettamente politica.

Il primo articolo si intitola "*L'état actuel de l'islam dan l'Afrique occidentale française*" ed è opera dell'africanista francese Maurice Delafosse (1870-1926), impegnato a ragionare circa le strategie migliori per rafforzare l'amministrazione francese in Africa ed evitare eventuali

---

<sup>10</sup> Percher J.H., *A la conquete du Tchad*, Hachette, Paris 1891, pp. 203-204.



conflitti con le comunità locali. Nel suo scritto infatti, Delafosse indica l'islamofobia europea tanto insidiosa quanto l'islamofilia, suggerendo così una posizione assolutamente distaccata dal fenomeno religioso: l'avversione dei musulmani nei confronti del dominio francese infatti non è considerato dall'africanista come il risultato di una ribellione fondata su elementi religiosi, quanto un'opposizione naturale che sarebbe sorta a prescindere dalle differenti religioni professate dai coloni e dalle comunità locali. In quel caso specifico, parallelamente all'esame dell'opportunità delle argomentazioni islamofobe, Delafosse considera strategicamente inutile anche le posizioni cosiddette islamofile perché frammenterebbero ulteriormente le popolazioni locali, evidenziando un favore maggiore da parte dei francesi nei confronti dei musulmani.

Il secondo lavoro che contiene la prima definizione completa di "Islamofobia" è contemporaneo all'articolo di Delafosse ed è una tesi di dottorato di un funzionario francese, Alain Quellien, intitolata "*La politique musulmane dans l'Afrique occidentale française*".

Nel suo lavoro Quellien definisce l'islamofobia come la convinzione largamente diffusa in Europa per cui l'Islam sia un nemico necessario dell'Occidente. Secondo la sua ricostruzione, le argomentazioni islamofobe, che non sono particolarmente lontane da quelle contemporanee, considerano l'Islam come una cultura barbara e arretrata, che mortifica qualsiasi civiltà moderna.

Un elemento interessante della definizione di Quellien è che nella sua ricostruzione già è presente quella doppia dimensione fra Islam e musulmano per cui quest'ultimo non viene considerato come naturalmente "nemico" dell'Occidente ma solo potenzialmente. In questa ricostruzione, anche qualora si ritenesse l'Islam un sistema valoriale inevitabilmente contrapposto a quello europeo, il musulmano non finisce per diventare anche lui "nemico" dell'Occidente poiché le variabili, in tale trasformazione, sono numerose e prevalentemente di tipo ambientale e culturale.

Secondo quanto riporta Quellien, gli islamofobi del tempo mantenevano, infatti, una chiara distinzione fra l'Islam e i suoi fedeli: se l'Islam infatti era condannato senza troppe esitazioni, i musulmani non necessariamente erano accusati di inimicizia nei confronti dell'Occidente in

quanto si riteneva che, qualora abbandonassero la propria fede originale, sarebbero stati accolti nelle società occidentali senza troppe difficoltà.

Il lavoro di Quellien è rilevante, inoltre, anche perché esamina a fondo il fenomeno dell'islamofobia, fornendone gli elementi al tempo considerati costitutivi così come ancora oggi gran parte degli studiosi continuano a fare.

In particolare, Quellien individua le "accuse" che gli islamofobi del tempo lanciavano nei confronti dell'Islam, considerato la causa sostanziale delle tensioni fra i popoli arabi e le potenze coloniali. L'Islam era accusato soprattutto di fornire ai musulmani un immaginario di scontro con l'Occidente e i cosiddetti "infedeli" attraverso la retorica della presunta Guerra Santa contro l'Europa, considerata dagli islamofobi come uno degli obblighi fondamentali di ogni musulmano. Tale "accusa", tuttavia, è presto rigettata dallo stesso Quellien che rifiuta l'idea che le ribellioni dei popoli sottoposti ai domini coloniali fossero giustificate da un sentimento religioso invece che di tipo più strettamente politico e sociale. Lo studioso francese aveva infatti notato e sottolineato in più di un passaggio che le popolazioni in rivolta non erano costituite solo da musulmani, anzi, erano numerose le proteste e gli attriti anche fra le animiste non musulmane le quali, al pari dei loro connazionali islamici, combattevano i francesi.

La seconda "accusa" con la quale si giustificavano le argomentazioni islamofobe era quella delle pratiche di schiavitù e di poligamia. Tale accusa ricorda quella contemporanea per cui la cultura islamica sarebbe ancora barbara e inconciliabile con quella occidentale rispettosa delle libertà fondamentali e della democrazia. Tuttavia, come evidenzia lo stesso Quellien, la religione islamica in questo contesto non rientra fra le cause della diffusione di tali pratiche perché queste ultime erano già in uso presso le popolazioni africane a prescindere dall'Islam. Come lo studioso francese osserva, la pratica della poligamia era diffusa anche fra le popolazioni dell'Africa nera che non erano musulmane, segno evidente che si trattasse di una tradizione culturale e non di un precetto religioso. Su questo punto il contributo di Quellien è interessante: secondo lo studioso il contributo dell'Islam al progresso delle popolazioni africane è stato netto e indiscutibile in

quanto ha indicato un sistema valoriale che potesse indirizzarle in un processo di evoluzione sociale e culturale, incoraggiando il progresso anche morale di quelle società. Da questo punto di vista la posizione di Quellien è di aperta rottura nei confronti degli islamofobi in quanto sostiene che l'apporto culturale dell'Islam è oggettivo e orientato verso ideali più che condivisibili quali la tolleranza e la convivenza pacifica, valori praticati dalle stesse comunità islamiche anche nell'Africa occidentale controllata dalla Francia.

In conclusione, va riconosciuta al lavoro di Quellien l'importanza di una delle prime riflessioni approfondite e complete sul sentimento europeo dell'islamofobia, anche se a tale riconoscimento va accompagnata la consapevolezza che il suo studio fosse intriso dell'epoca e degli animi che la agitavano. Come è stato ben ricostruito in un saggio del 2010<sup>11</sup>, in alcuni passaggi lo studioso francese assume posizioni più discutibili soprattutto in relazione alla diffusione dell'Islam in Africa, considerandolo comunque come un ostacolo ulteriore all'espansione dell'egemonia francese nel continente africano.

Conclusasi la parentesi coloniale, il termine "islamofobia" è stato utilizzato raramente e a intermittenza dagli studiosi anche se val la pena ricordare due interventi: il primo è la menzione da parte dello storico spagnolo Americo Castro che, richiamando l'importanza delle influenze islamiche ed ebraiche nella storia spagnola, aveva sottolineato come una certa islamofobia e antisemitismo avessero insidiato le ricostruzioni storiografiche spagnole tanto da sminuire la rilevanza dell'eredità musulmana ed ebraica<sup>12</sup>. Il secondo è il contributo fornito ancora una volta da uno storico, il tunisino Hichem Djait che aveva sottolineato come in Francia il termine islamofobia fosse stato sostituito da "Arabofobia"<sup>13</sup>, anticipando il dibattito contemporaneo sulla sovrapposizione della dimensione etnica a quella religiosa, riportato nel primo paragrafo del presente lavoro<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Lopez F.B., «Toward a definition of islamophobia: approximation of the early twentieth century», in *Ethnic and Racial Studies*, Routledge, 2010, p. 564.

<sup>12</sup> Castro A., *Sobre el nombre y el quien de los espanoles*, Sapre, Madrid 1985, p. 98.

<sup>13</sup> Djait H., *L'Europe et l'Islam*, Seuil, Paris 1978, p. 60.

<sup>14</sup> Per un ulteriore approfondimento dell'utilizzo della parola islamofobia nel

## Le declinazioni della paura nei confronti dell'Islam e dei musulmani

Dalla riflessione sulla sua definizione e sul sintetico *excursus* circa l'evoluzione del termine nel corso del tempo, sarà chiaro che, in virtù della sua trasversalità e complessità, l'islamofobia tende ad assumere una serie variegata di forme che ne rendono difficile l'identificazione, la prevenzione e l'eventuale sanzione.

Sotto questo ultimo punto di vista va rilevato che, mancando discipline normative precise di contrasto e di lotta all'islamofobia, è difficile poter registrare anche gli episodi di questo tipo e nello studio del fenomeno ci si avvale – almeno per il momento – di statistiche e indagini per lo più di istituzioni, agenzie e organizzazioni non governative che lavorano nel campo della lotta alle discriminazioni.

Prima di proseguire l'analisi delle diverse forme che l'islamofobia può assumere in Europa, sembra però necessario un cenno sintetico alle condizioni generali in cui vivono i musulmani europei.

Dai dati 2015 del PEW Research Center<sup>15</sup> emerge che il numero maggiore di musulmani è concentrato in Germania (4.8 milioni) e in Francia (4.7 milioni) dove costituiscono il 5.8% della popolazione tedesca e il 7.5% della popolazione francese.

In Italia la percentuale di musulmani è minore in quanto rappresenta il 3.7% (2,220,000) della popolazione totale, tuttavia il nostro Paese si allinea a qualsiasi altra realtà dell'Ue che registra una tendenza generale verso l'aumento progressivo della popolazione islamica.

Dal 1990 al 2010 la popolazione islamica è cresciuta di due punti percentuali passando dal 4% al 6% della popolazione europea e questa tendenza sembra confermarsi anche per i prossimi anni tanto che si prevede un aumento fino all'8% entro il 2030.

---

corso del Novecento si veda Lopez F.B., «Toward a definition of islamophobia: approximation of the early twentieth century», in *Ethnic and Racial Studies*, *op. cit.*

<sup>15</sup> PEW Research Center, *5 Facts about the Muslim population in Europe*, pubblicato online il 19 luglio 2016 e disponibile al sito: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/07/19/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

Da un punto di vista generazionale, si tratta di una popolazione giovane, anche in virtù delle recenti ondate migratorie che hanno contribuito alla sua crescita: rispetto all'età media degli europei (40 anni) quella dei musulmani è di 32, dieci anni inferiore rispetto a quella dei Cristiani (42).

In questo quadro i sentimenti nei confronti dei musulmani da parte dei cittadini europei sono contrastanti: i Paesi con una maggiore e storicamente radicata presenza islamica sembrano assumere posizioni meno ostili rispetto a quelli che si confrontano ora con una diffusione più capillare di comunità islamiche più strutturate.

È il caso di Francia, Germania e Regno Unito che esprimono prevalentemente posizioni favorevoli nei confronti dei musulmani e l'elezione nel maggio 2016 di Sadiq Khan, primo sindaco musulmano della città di Londra, potrebbe rappresentare un esempio di tale sentimento. Altri Paesi invece presentano un atteggiamento più diffidente nei confronti della presenza islamica sul proprio territorio e di questo avviso, accanto a Ungheria, Polonia e Grecia vi è anche l'Italia con una percentuale del 69% di italiani "sfavorevoli" ai musulmani<sup>16</sup>.

Parallelamente, l'atteggiamento di questi Paesi nei confronti dei propri abitanti di fede islamica si ripropone a quello nei confronti dei migranti musulmani: Francia, Germania e Regno Unito infatti – almeno fino al 2014 – hanno presentato posizioni più accoglienti rispetto a quelle di Italia, Grecia, Polonia o Spagna<sup>17</sup>.

Secondo le ricostruzioni del 2015 dell'Organizzazione per la Conferenza Islamica<sup>18</sup> inoltre tali posizioni di insofferenza nei confronti della presenza islamica finiscono per costituire una vera e propria ideologia basata sulle argomentazioni presentate nel primo paragrafo.

---

<sup>16</sup> Pew Research Center, *5 facts about the Muslim population in Europe*, op. cit.

<sup>17</sup> Sul punto si veda PEW Research Center, *Key takeaways from the European Union survey*, pubblicato online il 12 maggio 2014 e disponibile al sito: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/05/12/5-key-takeaways-from-the-european-union-survey/> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

<sup>18</sup> Organizzazione della Conferenza Islamica, *Eight Observatoy Report on Islamophobia*, 2015, Kuwait, p. 9.

In questo panorama l'Organizzazione per la Conferenza Islamica dichiara le proprie preoccupazioni per la sicurezza delle comunità islamiche europee alla luce anche di un ulteriore fenomeno, quello del rafforzamento delle estreme destre in gran parte dei Paesi europei. La rapida ascesa del cosiddetto Califfato Islamico<sup>19</sup>, gli attacchi jihadisti in Medio Oriente prima, di seguito nella regione mediterranea e poi nelle capitali europee di Parigi e Bruxelles oltre a rafforzare la già diffusa diffidenza europea nei confronti dell'Islam, hanno rappresentato una grande cassa di risonanza per le argomentazioni razziste e conservatrici di molti movimenti anti-Islam.

Così formata, l'ideologia islamofoba che dell'islamofobia rappresenta la prima declinazione politica, trova nel terrorismo jihadista il suo miglior alleato poiché da questo riesce a trarre lo scenario di una presunta quanto temuta "islamizzazione" dell'Europa, considerata la deriva inevitabile del contemporaneo "pericolo" islamico.

Altra caratteristica dell'islamofobia politica è la solidarietà e il coordinamento fra i gruppi politici che la diffondono in Europa: accade sempre più spesso infatti che, nonostante gli argomenti nazionalisti che altrettanto caratterizzano tali ideologie, paradossalmente il discorso islamofobo è presentato come volto a realizzare obiettivi di unità europea. In questo rarissimo caso infatti l'Europa è presentata come unita e uniforme sul piano culturale e religioso, ricostruzione che viene smentita invece dai fatti e dalle realtà che animano il continente.

L'ideologia dell'islamofobia politica trova il suo terreno di battaglia soprattutto nello spazio pubblico, proponendosi come una barriera difensiva contro un'invasione culturale che minaccerebbe i Paesi europei: la presenza della simbologia islamica negli spazi pubblici diventa così sofferta tanto da dover essere regolata da specifiche leggi come quelle sul velo nelle istituzioni pubbliche.

Lo dimostra anche il recentissimo dibattito francese – e non solo – sull'ammissibilità del c.d. *burkini* in spiaggia<sup>20</sup>. L'estate 2016, infatti, di se-

---

<sup>19</sup> Per un approfondimento si veda Cardini F., *Il Califfato e l'Europa*, Utet, Milano 2016.

<sup>20</sup> Per un approfondimento su cosa sia il *burkini* si veda Ferrone F. (traduzione di), «Cos'è il burkini e perché se ne parla», in *Internazionale*, 17 agosto 2016, di-

guito agli accadimenti tragici di Nizza, ha provocato reazioni fortemente anti-islamiche in Francia tanto che alcune ordinanze comunali hanno vietato l'utilizzo del suddetto costume che copre il corpo delle donne musulmane, permettendo loro di mostrarsi in spiaggia e contemporaneamente osservare il divieto religioso di non mostrare il capo o il corpo nudo.

La normativa francese oggi in vigore vieta il *burqa* e il *niqab* in quanto coperture totali del volto così come ammette l'utilizzo del velo in quanto copertura del solo capo, con l'eccezione delle scuole<sup>21</sup>. Si capisce quindi che le ordinanze municipali di Cannes e del sindaco di Sisco hanno acceso di nuovo la polemica sulla presenza della simbologia islamica nello spazio pubblico europeo e sulla compatibilità delle usanze islamiche con i costumi europei.

Gli effetti di tale regolamentazione tuttavia potrebbero accrescere i conflitti e le divisioni interne alla società francese, già drammaticamente scossa dai recenti attentati, andando ad esasperare una popolazione altrettanto francese – le donne musulmane che liberamente hanno deciso di indossare un velo o un *burkini* – già di per sé al centro di numerose polemiche e di altrettante discriminazioni<sup>22</sup>.

Ulteriore conseguenza delle ordinanze citate è la possibilità che il clima di insofferenza nei confronti delle musulmane in un contesto pubblico e familiare come quello della spiaggia estiva possa accrescere il sentimento di emarginazione e frustrazione a cui molti membri delle comunità islamiche già sono soggetti. Tali sentimenti rischiano di essere così rafforzati e potrebbero essere sfruttati proprio dalla propaganda dello Stato Islamico che, evidenziando le discriminazioni e l'emarginazione sociale dei musulmani in Europa, riesce a sedurre anche le giovani e i giovani europei.

---

sponibile al sito: <http://www.internazionale.it/notizie/2016/08/17/francia-burkini> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

<sup>21</sup> Cfr. Pepicelli R., «5 ragioni per cui è un errore vietare il burkini in Francia e in Italia», in *Huffington Post*, 18 agosto 2016, disponibile online al sito [http://www.huffingtonpost.it/renata-pepicelli/burkini-francia-italia-\\_b\\_11572788.html](http://www.huffingtonpost.it/renata-pepicelli/burkini-francia-italia-_b_11572788.html) (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

<sup>22</sup> Come si vedrà in seguito, infatti, le donne europee musulmane sono spesso le più colpite dalle discriminazioni anti-islamiche in quanto musulmane “visibili” in virtù del loro velo.

Superando i confini francesi, le normative europee in materia sono molto frammentate e a volte inesistenti: in Spagna ad esempio almeno trenta municipi catalani hanno cercato di proibire l'utilizzo del *burqa*, tuttavia tali tentativi sono stati bloccati dal Tribunal Supremo spagnolo che ha ritenuto i municipi incompetenti a regolamentare l'esercizio di un diritto fondamentale come quello della libertà religiosa<sup>23</sup>. Anche la vicenda spagnola sinteticamente riportata è emblematica di come la regolamentazione dell'utilizzo di simboli religiosi o indumenti considerati tali come il *burkini* sia complessa e presenti la necessità di una regia che sia il più comune e condivisa possibile in quanto, come sottolineato dal Tribunal Supremo spagnolo, il legame con l'esercizio di uno dei diritti fondamentali come la libertà di culto è stringente.

Infine, va precisato che il sentimento di paura e di sospetto proiettato verso le comunità islamiche in Europa non è solamente il frutto di ordinanze o discipline normative più o meno rigide circa l'utilizzo di simboli religiosi poiché una seconda declinazione dell'islamofobia è fornita anche da una serie di atteggiamenti che le società ospiti possono assumere nei confronti dei musulmani con cui sono chiamate a vivere.

Sicuramente le leggi che i cittadini hanno percepito come emanate per contenere il presunto rischio di un'eccessiva "islamizzazione" dello spazio pubblico, ha comportato un aumento delle ostilità nei confronti dei fedeli musulmani come ha sottolineato l'ENAR Shadow Report 2013-2014 chiamato "*Racist Crime in Europe*" in occasione dell'approvazione della legge francese sul velo, tuttavia esistono episodi islamofobi che avvengono nelle società europee e che sono soggetti a dinamiche differenti.

Si tratta di tutti quei casi in cui i musulmani si trovano a dover vincere alcuni pregiudizi particolarmente invalidanti per poter finalmente esercitare alcune libertà fondamentali o per semplicemente partecipare della vita pubblica.

---

<sup>23</sup> Cfr. Congostrina A. L., «El 'burkini' reabre el debate del velo en el espacio publico», in *El País*, 15 agosto 2016, disponibile online al sito: [http://politica.elpais.com/politica/2016/08/15/actualidad/1471283341\\_352199.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/08/15/actualidad/1471283341_352199.html) (ultimo accesso: 23 agosto 2016).



In questo secondo caso la mancanza di normative nazionali uniformi nel contesto europeo di fatto complica la registrazione degli episodi giuridicamente rilevanti e il conseguente studio che sarebbe necessario per l'elaborazione di eventuali politiche di prevenzione. Dati ufficiali circa reati di matrice islamofoba sono disponibili solo per alcuni Paesi europei come la Finlandia, la Francia, la Polonia e la Svezia, tuttavia anche in questi casi lo studio si complica perché le fattispecie di reato sono differenti e quindi precludono la possibilità di un esame generale del fenomeno così come la possibilità di un'analisi comparata delle normative.

Uno degli ultimi sondaggi ufficiali disponibili relativamente alla condizione dei musulmani in Europa pubblicato dall'Agenzia Europea dei Diritti Fondamentali risale al 2009 e, pur descrivendo una realtà che sicuramente sarà mutata nel corso degli anni anche in seguito alla diffusione del jihadismo in Europa, già affermava che fra gli intervistati, un musulmano su tre dichiarava di aver subito discriminazioni nell'ultimo anno<sup>24</sup>. Altre organizzazioni impegnate nella registrazione degli episodi di islamofobia come l'ong Tell MAMA inoltre confermano quanto anticipato e sottolineano come le donne e le ragazze musulmane che decidono di indossare il velo siano spesso le prime vittime di questo tipo di discriminazioni<sup>25</sup>.

In particolare, questa islamofobia si manifesta su più dimensioni e la combinazione di questi "livelli" di ostilità influisce sul grado di sicurezza che un Paese è capace di garantire alle sue comunità islamiche.

Prevalentemente le dimensioni più rilevanti su cui tali avversità potrebbero riscontrarsi sono due: l'istruzione e il mercato del lavoro. Ciò che sarebbe ostacolato in entrambi i casi è l'inserimento dei musulmani nell'ambito lavorativo e/o in quello scolastico in virtù della fede che professano, scatenando una serie di reazioni particolarmente rischiose: l'emarginazione dei musulmani in tali settori infatti

---

<sup>24</sup> Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i Diritti Fondamentali, *Data in Focus Report | Muslims*, 2009, disponibile online al sito: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/448-EU-MIDIS\\_MUSLIMS\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/448-EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf) (ultimo accesso: 23 agosto 2016)

<sup>25</sup> Per un approfondimento sul tema dell'utilizzo del velo islamico si veda Pepicelli R., *Il velo nell'Islam. Storia, politica, estetica*, Carocci, Roma 2012.

comporta una sorta di “cristallizzazione” delle comunità islamiche alle quali è difficilmente permesso di evolversi sul piano culturale e professionale.

Situazioni di questo genere sono inoltre rischiose perché, come si è evidenziato nel caso delle ordinanze anti-*burkini*, creano lo scenario più fertile per le propagande radicali e jihadiste. Questo tipo di emarginazione, infatti, è quanto di più desiderato dai reclutatori di jihadisti europei poiché esprime l’atteggiamento più conservatore e aggressivo nei confronti dell’Islam da parte delle società europee.

A questo tipo di esclusione si deve aggiungere l’aspetto mediatico e cioè la disponibilità di mezzi di comunicazione pronti ad essere utilizzati come cassa di risonanza per suddetti episodi.

L’attenzione che ormai si è concentrata sulla presenza islamica in Europa, infatti, ha focalizzato i media europei a trattare spesso – e a volte frettolosamente – le questioni che riguardano l’Islam europeo, con il rischio di fornire una comunicazione fraintendibile che potesse ancora una volta accendere le conflittualità già in corso.

Altro mezzo, infine, che va menzionato e tramite il quale l’islamofobia – come qualsiasi altra forma di razzismo – riesce declinarsi è la Rete.

Se da un lato la sempre crescente disponibilità online delle notizie per i cittadini europei potrebbe far presupporre un miglioramento del grado di informazione degli europei, di fatto la Rete rappresenta anche quella dimensione in cui disinformazione e messaggi di odio razziale trovano spazio e diffusione.

È sempre più diffusa infatti la prassi per cui, soprattutto attraverso i social network, alcuni gruppi razzisti o più generalmente islamofobi riescano a raggiungere un numero maggiore di persone, finendo per “normalizzare” una certa avversità nei confronti della cultura islamica.

Nel paragrafo che segue si cercherà di fornire degli esempi e di ricostruire come il rischio di questo secondo tipo di islamofobia si declini nel caso italiano, con una particolare attenzione all’inclusione dei musulmani nel mercato del lavoro e nei sistemi educativi nazionali.

## Il caso italiano

In Italia il dibattito sulla presenza islamica e le sue interazioni con lo spazio pubblico è piuttosto acceso e da qualche anno accompagna quotidianamente le vicende politiche del Paese<sup>26</sup>.

Come in qualsiasi altro Paese europeo, i fatti di Charlie Hebdo del gennaio 2015 hanno segnato un cambiamento epocale, dimostrando come il pericolo jihadista fosse in grado di colpire anche il cuore dell'Europa e le reazioni a tali minacce e attacchi sono state diverse. Fra queste vanno menzionati anche una serie di episodi che si possono definire senz'altro il risultato di un sentimento islamofobo diffusosi trasversalmente soprattutto nelle località di provincia.

In generale, di seguito agli attacchi terroristici di Parigi sono state registrate alcune aggressioni di stampo chiaramente islamofobo presso alcune moschee delle province italiane come a Padova, Rimini, Battipaglia e Giugliano dove le comunità islamiche sono state aggredite nei loro luoghi più simbolici come le moschee o una macelleria *hala*<sup>27</sup>.

Come anticipato nel paragrafo precedente, anche in Italia le donne musulmane rappresentano un target particolarmente soggetto a violenze e aggressioni verbali perché chiaramente il loro uso del velo

<sup>26</sup> Per un approfondimento sull'Islam italiano e sulle relazioni fra lo Stato e le organizzazioni islamiche del nostro Paese si veda Alicino F. (a cura di), *I diritti umani nel mondo globale. Tradizioni religiose, tradizioni costituzionali e "mare nostrum"*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

<sup>27</sup> «Atto vandalico nella moschea di Battipaglia», in *Il Gazzettino di Salerno*, 23 marzo 2015, disponibile online al sito: <http://www.gazzettinodisalerno.it/joomla/cronaca/itemlist/tag/moschea> (ultimo accesso: 23 agosto 2016); «Rimini, fiamme in una macelleria islamica a causa di una molotov», in *la Repubblica*, 24 marzo 2015, disponibile al sito: [http://bologna.repubblica.it/cronaca/2015/03/24/news/rimini\\_fiamme\\_in\\_una\\_macelleria\\_islamica\\_a\\_causa\\_di\\_una\\_molotov-110372126/](http://bologna.repubblica.it/cronaca/2015/03/24/news/rimini_fiamme_in_una_macelleria_islamica_a_causa_di_una_molotov-110372126/) (ultimo accesso: 23 agosto 2016); «Giugliano, una testa di maiale infilzata sul cancello della moschea», in *la Repubblica*, 25 novembre 2015, disponibile al sito: [http://napoli.repubblica.it/cronaca/2015/11/25/news/una\\_testa\\_maiale\\_davanti\\_a\\_un\\_luogo\\_culto\\_musulmano\\_nel\\_napoletano-128117104/](http://napoli.repubblica.it/cronaca/2015/11/25/news/una_testa_maiale_davanti_a_un_luogo_culto_musulmano_nel_napoletano-128117104/) (ultimo accesso: 23 agosto 2016); «Bomba carta alla moschea di Padova in via Jacopo da Montagnana», in *PadovaOggi*, 11 dicembre 2015 disponibile online al sito: <http://www.padovaoggi.it/cronaca/bomba-carta-moschea-padova-via-jacopo-da-montagnana-11-dicembre-2015.html> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

dimostra la propria affiliazione religiosa. Successivamente agli attacchi che hanno scosso Parigi il 13 novembre 2015, infatti, sono stati riportati dei casi in cui alcune donne giovani sono state aggredite con insulti e sputi nel centro di Bologna a causa della loro scelta di indossare il velo<sup>28</sup>.

La reazione della comunità islamica in quel caso specifico è stata particolare perché, pur avendo subito delle aggressioni assolutamente ingiustificabili, ha deciso di non denunciare alle autorità le violenze subite per evitare di inasprire ulteriori conflittualità e divisioni che potrebbero far peggiorare gli equilibri con la comunità cittadina.

Il caso di Bologna qui riportato è emblematico in quanto dimostra come la registrazione di detti fenomeni sia complicatissima non solo perché l'Italia è carente di una legge specifica per cui una violenza di carattere islamofobo è registrata eventualmente come quella effettuata per altre ragioni, ma anche perché molto spesso sono le stesse vittime delle violenze che, per ragioni diverse, decidono di non sporgere denuncia di fronte alle autorità, riducendo ancora la possibilità di tracciare detti episodi.

Altrettanto complicato per motivi analoghi è riuscire a tracciare un quadro completo e preciso del grado di discriminazioni che i musulmani possano subire nel mercato del lavoro. Un dato interessante è comunque fornito dal sondaggio dell'Eurobarometro relativamente alle discriminazioni nell'Ue nel 2015<sup>29</sup> in cui emerge che il 16% degli italiani ritiene che mostrare dei simboli religiosi durante un colloquio di lavoro potrebbe compromettere la procedura di selezione ed è evidente che, anche in questo caso, aumenta la probabilità per cui le don-

---

<sup>28</sup> Sul punto si veda Dall'Oca A., «Attentati di Parigi, ragazze musulmane aggredite a Bologna: "Insulti, sputi e velo strappato. È come il post 11 settembre"», in *Il Fatto Quotidiano*, 19 novembre 2015, disponibile online al sito: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/11/19/attentati-parigi-ragazze-musulmane-aggredite-a-bologna-insulti-sputi-e-velo-strappato-e-come-il-post-11-settembre/2234206/> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

<sup>29</sup> «Special Eurobarometer 437, Discrimination in the EU in 2015», disponibile online al sito: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2077> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

ne musulmane che decidono di indossare il velo possano incontrare difficoltà nell'accesso a determinate posizioni lavorative.

Atteggiamento assai più tollerante è invece dedicato ai nomi dei candidati per cui solo il 6% degli intervistati italiani lo considererebbe con sfavore e anche questo è un dato rilevante in quanto in Italia la maggior parte dei musulmani presenti sono di origine straniera, presentando quindi un cognome non italiano<sup>30</sup>.

Nonostante il sondaggio riporti un atteggiamento degli italiani apparentemente disteso nel processo di selezione almeno relativamente alle variabili summenzionate, di fatto la situazione si complica quando si registra che gli italiani che dichiarano di sentirsi a proprio agio con un collega musulmano sono il 49% rispetto a una media europea del 61%. Va però chiarito che in Italia, come in Europa, la tendenza a sentirsi "a proprio agio" si assottiglia in maniera proporzionale alla eterogeneità del contesto lavorativo: nonostante i musulmani siano percepiti come il gruppo religioso la cui convivenza in un contesto lavorativo solleverebbe maggiori "disagi", la maggior parte degli italiani (80%) e degli europei (82%), infatti, dichiara di essere a proprio agio con colleghi cristiani mentre tale serenità diminuisce nel caso degli ebrei (italiani: 67%; europei: 72%) e nel caso dei buddisti (italiani: 64%; europei: 69%)<sup>31</sup>.

Sul piano dell'inclusione scolastica dei musulmani, invece, la ricostruzione che può fornirsi è basata sulla registrazione delle origini delle famiglie degli studenti a causa dell'assenza di una normativa che registri l'affiliazione religiosa degli studenti. Dai dati elaborati da TuttoScuola e pubblicati nel novembre 2015<sup>32</sup> emergerebbe che circa 300 mila studenti iscritti nelle scuole italiane sarebbero di fede islamica,

---

<sup>30</sup> Rossana Miranda nell'articolo «Islam, chi (e quanti) sono in convertiti in Italia» pubblicato online su *Formiche.net* e disponibile al sito: <http://formiche.net/2016/01/22/islam-convertiti-italia/> (ultimo accesso: 23 agosto 2016) riporta le stime della Comunità Religiosa Islamica (Co.Re.Is) che attestano un numero di italiani convertiti all'Islam pari a 50mila.

<sup>31</sup> Fonte: *Special Eurobarometer 437, Discrimination in the EU in 2015, op. cit.*

<sup>32</sup> Report «L'Islam a scuola: che fare?» pubblicato su *TuttoScuola.com* e disponibile al sito: <http://www.tuttoscuola.com/cgi-local/disp.cgi?ID=37338> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

presunzione basata sulla nazionalità del nucleo familiare e sulla religione più largamente professata nel Paese di origine<sup>33</sup>.

Nel report si legge che gli studenti stranieri in Italia sono circa 802mila e che rappresentano il 9% dell'intera popolazione scolastica italiana. Fra questi i musulmani rappresentano una percentuale del 38% degli studenti stranieri ma solamente il 3.3% degli studenti iscritti nelle scuole italiane.

Tali percentuali inoltre sono distribuite in maniera diversa fra le regioni italiane in quanto la presenza scolastica di alunni musulmani riflette la distribuzione più generale delle comunità in Italia per cui quasi due terzi del totale degli alunni islamici si concentra in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto. Circa 70mila studenti frequentano le scuole del Centro, in particolare Lazio e Toscana, mentre al Sud gli allievi musulmani sono 37 mila (il 12% del totale).

In questi casi le difficoltà maggiori che una famiglia musulmana possa riscontrare sono prevalentemente in relazione alla disponibilità di cibo *halal*, "consentito" secondo la legge coranica. In questo caso la prassi seguita dai genitori musulmani è quella di segnalare le esigenze specifiche del figlio nella compilazione della documentazione all'inizio dell'anno scolastico anche se alcuni<sup>34</sup> osservano che il rispetto di tali necessità di carattere religioso non è omogeneo sul territorio in quanto l'attenzione risulterebbe maggiore quanto più numerosa e visibile è la comunità islamica locale.

Nel contesto scolastico, infine, una nota importante e necessaria è da dedicare all'utilizzo del velo islamico che, secondo la legge italiana, è permesso. Tale opportunità è stata ribadita nel febbraio 2015 anche dall'Ufficio Scolastico Regionale del MIUR quando è intervenuto in

---

<sup>33</sup> Per un approfondimento generale sul fenomeno migratorio in Italia si vedano fra gli altri: Istituto di Studi Politici S. Pio V, *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, Edizioni Idos, Roma 2016; Centro Studi e Ricerche IDOS e Istituto di Studi Politici S. Pio V, *Undicesimo Rapporto dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni*, Edizioni Idos, Roma 2015.

<sup>34</sup> Siino G.A., Levantini N., *Islamophobia in Italy – Report 2015*, pubblicato il 2 dicembre 2015 e disponibile anche online al sito: [http://www.islamophobiaeurope.com/reports/2015/en/EIR\\_2015\\_ITALY.pdf](http://www.islamophobiaeurope.com/reports/2015/en/EIR_2015_ITALY.pdf) (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

seguito a una circolare di un dirigente scolastico nella provincia di Udine che tentava di proibire l'ostentazione di simboli religiosi per evitare eventuali ostilità fra gli studenti. Nella nota dell'Ufficio Scolastico Regionale si legge infatti che eventuali restrizioni alla manifestazione della propria religione durante l'attività scolastica possono essere previste solo dalla legge e che non sussistevano "ragioni per opporsi, in generale, all'uso di segni di espressione della propria appartenenza culturale e religiosa che non si pongano in contrasto con l'ordinato svolgimento dell'attività didattica e con il regolare funzionamento della vita scolastica"<sup>35</sup>.

Toni più sensazionalistici e atteggiamenti più aggressivi sono stati invece assunti da parte della stampa italiana nei giorni successivi tanto agli attacchi alla redazione di Charlie Hebdo nel gennaio 2015 che alla strage del Bataclan nel novembre dello stesso anno.

In particolare, il dibattito si è acceso in seguito alla pubblicazione su il Giornale, l'8 gennaio 2015, di un articolo firmato da Alessandro Sallusti intitolato "*Macellai Islamici*" in cui l'autore afferma che "l'immigrazione selvaggia è il grimaldello per entrare nella nostra storia, nelle nostre città" e che "non ci sarà mai possibilità di integrazione"<sup>36</sup>.

I toni accesi e aggressivi di questo primo intervento riportano un sentimento di insofferenza nei confronti dei musulmani e dell'immigrazione islamica in Italia già diffuso fra gli italiani e comunque più volte proposto da alcuni rappresentanti politici che, collegando il fenomeno migratorio con quello della diffusione jihadista in Europa, hanno di fatto contribuito ad accrescere un'immagine dei musulmani distorta e doppiamente pericolosa. Un rischio che, come già si è avuto modo di osservare in precedenza, è doppio perché da un lato cresce l'intolleranza delle comunità ospiti nei confronti dei musulmani presenti in Italia da anni e nei confronti dei migranti che dal canto loro fuggono, nella maggior parte dei casi, dalla stessa barbarie jihadista

---

<sup>35</sup> Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli Venezia Giulia del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, prot. AOOODRFR-1319, Trieste, 16 febbraio 2015.

<sup>36</sup>L'articolo è disponibile online al sito: <http://www.ilgiornale.it/news/politica/dichiarazione-guerra-alleuropa-e-libert-1080888.html> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).

che spaventa l'Europa; dall'altro, offrono ai reclutatori di *foreign fighter* le argomentazioni necessarie per dimostrare l'odio occidentale nei confronti dell'Islam.

Un altro episodio che è stato particolarmente discusso e che ha sollevato numerose polemiche è stato un altro titolo presentato sulla prima pagina di *Liberò*, il 14 novembre 2015, dopo la strage del Bataclan, che riportava "*Attacco a Parigi Bastardi Islamici*". Anche in questo caso il rischio che si corre è quello di esasperare le tensioni già di per sé in corso e di confondere la certa distinzione invece esistente fra musulmani e terroristi islamici. Tale provocatoria confusione, infatti, rischia di pregiudicare seriamente gli sforzi di dialogo che sia i gruppi islamici che le comunità ospiti hanno intrapreso nel corso degli ultimi anni, già particolarmente complessi per via del contesto internazionale contemporaneo.

A fare da eco a questo tipo di provocazioni la Rete ha fornito le sue casse di risonanza anche grazie alla possibilità di condividere le notizie tramite i social network e dare così una diffusione massima, veloce e poco costosa anche ai contenuti suddetti.

Anche in Italia alcuni studi<sup>37</sup> dimostrano come la divulgazione di contenuti che incitano all'intolleranza o che più semplicemente forniscono una visione falsata dei musulmani sia avvenuta in più di un'occasione e un dato interessante è che l'utilizzo di argomentazioni razziste o islamofobe non è dovuto solamente all'intenzione di diffondere sentimenti islamofobi anzi, come nel caso del blog SenzaCensura, il webmaster pubblicava notizie false – generalmente aggressioni di immigrati contro italiani – per riuscire a ottenere dei profitti grazie alla pubblicità di Google AdSense e servizi simili<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Siino G. A., Levantino N., *Islamophobia in Italy – Report 2015*, op. cit.

<sup>38</sup> Per un approfondimento si veda: «“Vi racconto come ho fatto soldi a palate spacciando bufale razziste sul web”», in *L'Espresso*, 16 ottobre 2015, disponibile online al sito: <http://espresso.repubblica.it/attualita/2015/10/15/news/vi-racconto-come-ho-fatto-soldi-a-palate-spacciando-bufale-razziste-sul-web-1.234576> (ultimo accesso: 23 agosto 2016); «Chiuso SenzaCensura.eu il sito che istigava al razzismo», in *La Stampa*, 1 settembre 2015, disponibile online sul sito: <http://www.lastampa.it/2015/09/01/tecnologia/chiuso-senzacensuraeu-il-sito-che-istigava-al-razzismo-6mQQmJAExD2vFzlyDjxOJ/pagina.html> (ultimo accesso: 23 agosto 2016).



Si tratta di un caso che dimostra come l'islamofobia o il razzismo nei confronti dei migranti – e quindi di categorie particolarmente deboli nel contesto italiano – siano stati considerati come forme di intolleranza diverse dal razzismo convenzionalmente inteso e considerate come sue varianti più lievi tanto da poterle sfruttare per ottenere un guadagno dalla loro diffusione.

## Conclusioni

Il rischio dell'islamofobia rappresenta una delle maggiori minacce alla convivenza pacifica con le comunità islamiche presenti in Europa: da un lato, infatti, la tradizione giuridica europea, proprio in virtù del bagaglio di libertà di cui è titolare e portatrice, non può permettersi un'involuzione proprio sul piano della garanzia dei diritti e si auspica che, con coraggio e determinazione, i Paesi europei continuino a riconoscere, promuovere e tutelare la sicurezza e l'esercizio delle libertà fondamentali come quella di culto, anche quando le circostanze contingenti li mettono a confronto con tradizioni non europee.

Il processo stesso dell'integrazione europea è volto proprio all'inclusione delle formazioni sociali presenti e fra queste non si possono non includere anche le comunità islamiche che fanno parte del presente europeo come del suo futuro.

D'altro canto, la diffusione di nuovi sospetti e di nuove paure accresce la profondità delle fratture sociali che inevitabilmente vanno a indebolire le società europee in un clima già teso e nervoso. Come suddetto, l'islamofobia con tutto il suo corollario di insulti e intolleranze nei confronti dei musulmani europei, fornisce ai jihadisti il miglior contesto per svolgere le proprie attività di reclutamento: in un quadro sociale spaccato e di insofferenza a qualsiasi presenza islamica, diviene semplice anche per i terroristi meno strategicamente capaci provare agli occhi delle nuove generazioni di musulmani il disprezzo europeo nei loro confronti.

Infine, come dimostrato da alcuni casi citati nei paragrafi precedenti, l'islamofobia rappresenta un pericolo quotidiano e costante per

l'incolumità dei musulmani e per l'esercizio di una libertà fondamentale che l'Ue e i suoi Stati membri dovrebbero garantire incondizionatamente.

È chiaro quindi che definire il fenomeno dell'islamofobia, distinguere i termini costitutivi e le relative sanzioni diviene fondamentale per l'applicazione delle discipline anti-discriminazione già esistenti e per l'eventuale elaborazione di una normativa *ad hoc* che, proprio in virtù della specificità del caso, potrebbe essere utile ed efficace anche contestualmente alla regolamentazione dei rapporti fra Stato e Islam in Europa.

Le ragioni dell'utilità di una normativa del genere sarebbero da riscontrarsi, inoltre, non solo nell'agevolazione del momento repressivo delle azioni che si definirebbero islamofobe, ma anche nella loro prevenzione. È stato infatti dimostrato che al momento è ancora difficile elaborare politiche specifiche per la prevenzione dell'islamofobia perché la registrazione degli stessi episodi islamofobi è frammentata e disomogenea fra i Paesi europei.

Anche all'interno degli stessi ordinamenti statali, si auspica che i *decision-maker* nazionali si apprestino a elaborare delle normative precise – o a perfezionarle ove esistenti – che regolamentino l'esercizio del culto islamico sul proprio territorio, includendovi anche le necessarie disposizioni anti-islamofobia e affiancando a tali discipline una serie di politiche volte a distinguere la ratio delle norme suddette da quella delle disposizioni in materia di sicurezza e anti-terrorismo.

È stato dimostrato infatti che l'attenzione nervosa che ruota intorno al tema della presenza islamica richiede che qualsiasi tipo di disposizione sul tema – anche le migliori – sia seguita da una precisa "traduzione" da parte delle istituzioni al fine di dimostrarne le effettive finalità e ridurre l'eventuale margine di fraintendimento, spesso origine di argomentazioni islamofobe.

Va ammesso infatti che non tutte le leggi che regolamentano l'utilizzo dei simboli religiosi – anche islamici – o l'esercizio del culto possano essere considerate islamofobe perché una regolamentazione certa è comunque necessaria in una società complessa e plurale come

quella europea. Anzi, sono forse proprio le normative che disciplinano i rapporti fra Stato e Islam che potrebbero fungere da cornice normativa anche per l'eventuale inserimento di disposizioni anti-islamofobia. Si auspica così che in questa fase delicata in cui si formulano gli equilibri e le relative norme della convivenza presente e futura, si includano fra le discipline che regolamentano l'esercizio del culto islamico e i rapporti fra Stato e Islam, anche una serie di disposizioni che ostacolano la diffusione dell'islamofobia nei Paesi europei, garantendo così la sicurezza dei musulmani e l'esercizio di un diritto fondamentale quale quello di culto.

## Bibliografia

- Alicino F., «La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte Costituzionale», in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2016.
- Alicino F. (a cura di), *I diritti umani nel mondo globale. Tradizioni religiose, tradizioni costituzionali e "mare nostrum"*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.
- Cardini F., *Il Califfato e l'Europa*, Utet, Milano 2016.
- Castro A., *Sobre el nombre y el quien de los espanoles*, Sapre, Madrid 1985.
- Colaiani N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna 2006.
- Corrao F., *Islam, religione e politica. Una piccola introduzione*, LUISS University Press, Roma 2015.
- Decaro C. (a cura di), *L'Islam e l'Occidente*, Carocci, Roma 2013.
- Djait H., *L'Europe et l'Islam*, Seuil, Paris 1978.
- Ferrone F. (traduzione di), «Cos'è il burkini e perché se ne parla», in *Internazionale*, 17 agosto 2016.
- Halliday F., «"Islamophobia" reconsidered», in *Ethnic and Racial Studies*, 22, 1999.
- Imhoff R., Recker J., «Differentiating Islamophobia: Introducing a New Scale to Measure Islamophobic and Secular Islam Critique», in *Political Psychology*, vol. 3, n. 6, 2012.

- Lathon S., «Fight islamophobia in Europe? Less Islam and Muslims and More Citizenship!», in *Islam and Christian-Muslim Relations* vol. 26, n. 2, 2015.
- Lopez F. B., «Toward a definition of islamophobia: approximation of the early twentieth century», in *Ethnic and Racial Studies*, Routledge, London 2010.
- Loustatatinen H., «Finnish Russophobia: the story of an enemy image», in *Journal of Peace Research*, vol. 2, 1989.
- Love E., «Confronting Islamophobia in the United States: Framing civil rights activism among Middle Eastern Americans», in *Patterns of prejudice*, 43, 2009.
- Miranda R., «Islam, chi (e quanti) sono in convertiti in Italia», in *Formiche.net*, 2016.
- Pepicelli R., «5 ragioni per cui è un errore vietare il burkini in Francia e in Italia», in *Huffington Post*, 18 agosto 2016.
- Pepicelli R., *Il velo nell'Islam. Storia, politica, estetica*, Carocci, Roma 2012.
- Percher J.H., *A la conquete du Tchad*, Hachette, Parigi 1891.
- Salaita S., «Beyond orientalism and Islamophobia – 9/11, anti-Arab racism, and the mythos of national pride», in *The New Centennial Review*, 6, 2006.
- Siino G.A., Levantino N., *Islamophobia in Italy – Report 2015*, 2015.
- Townsend M., «English Defence League forges links with America's Tea Party», in *the Observer*, 2010.

#### Documenti e atti consultati

- Agenzia dell'Unione europea per i Diritti Fondamentali, *Data in Focus Report | Muslims*, 2009
- Centro Studi e Ricerche IDOS e Istituto di Studi Politici S. Pio V, *Undicesimo Rapporto dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni*, Edizioni Idos, Roma 2015.
- Eurobarometro, *Special Eurobarometer 437, Discrimination in the EU IN 2015*.

- Istituto di Studi Politici S. Pio V, *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, Edizioni Idos, Roma 2016.
- Organizzazione della Conferenza Islamica, *Eight Observatory Report on Islamophobia*, Kuwait 2015.
- PEW Research Center, *5 Facts about the Muslim population in Europe*, 17 novembre 2015.
- PEW Research Center, *Key takeaways from the European Union survey*, 2014.
- The Runnymede Trust, *Islamophobia: A Challenge for Us All*, London 1997.
- Tutto Scuola, «Report L'Islam a scuola: che fare?», pubblicato su *TuttoScuola.com*.
- Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli Venezia Giulia del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, prot. AOOODR-FR-1319, Trieste, 16 febbraio 2015.

MEDITERRANEI

## Il puzzle libico

Claudio Laiso

Le strutture dello Stato devono godere di legittimità e consenso, e avere la capacità di mediare i conflitti fra i diversi gruppi interni. In mancanza di questi requisiti, non c'è un singolo popolo sovrano, non c'è legittimità per le maggioranze numeriche. Quando il consenso – che sia religioso, etnico o entrambe le cose – è assente, la democrazia viene a essere sospesa, lo Stato si divide, o la società sprofonda in una permanente guerra civile.

*Eric. J. Hobsbawm*

La situazione in Libia risulta essere uno dei casi più complessi di *peacebuilding* per diverse ragioni.

Cinque anni dopo la deposizione del dittatore Gheddafi ad opera di una rivoluzione popolare il Paese è rimasto intrappolato in una spirale di deterioramento della sicurezza, crisi economica e stallo politico. La fiducia nelle deboli istituzioni governative è scesa al livello più basso di tutti i tempi e si ha una accesa contrapposizione tra le due fazioni maggiormente organizzate: gli islamisti da una parte e i membri dell'ex regime dall'altra.

In primo luogo, è mancata una strategia “a monte” per il dopo Gheddafi, o comunque se c'è stata non ha dato i risultati sperati. Ancora una volta, l'intervento delle potenze occidentali nelle vicende africane non ha adeguatamente tenuto conto delle realtà locali e, soprattutto, non è stato preceduto dall'elaborazione di un'efficace strategia di ricostruzione statale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo Hobsbawm E.J. «i conflitti interni possono facilmente diventare violenti: il maggiore rischio di guerra risiede nel coinvolgimento in queste dinamiche di Stati o organizzazioni militari esterne».

Le scene di giubilo per la caduta di Gheddafi e i ringraziamenti degli insorti ai Paesi occidentali, in particolare Francia, Italia e Gran Bretagna, per il supporto e l'intervento militare a sostegno dei ribelli hanno lasciato il posto ad una situazione di crisi politico-militare ed economica nel Paese, oltre che di sconforto e sfiducia diffusa sul futuro della Libia, attualmente, in preda ad uno scontro civile.

Il Presidente degli Stati Uniti d'America, Barack Obama, ha recentemente manifestato il suo rammarico per il fatto che la campagna NATO di bombardamenti, che nel 2011 ha favorito la destituzione di Gheddafi, abbia anche portato al deterioramento del Paese. È lo stesso Presidente ad affermare: «Credo che tutti noi, insieme, non siamo stati sufficientemente attenti a quello che doveva accadere il giorno dopo, e il giorno dopo, e il giorno dopo ancora, al fine di garantire la presenza di strutture forti necessarie per la sicurezza di base e la pace all'interno della Libia»<sup>2</sup>.

Dopo la caduta del regime di Gheddafi, diversi fattori hanno inciso negativamente nel processo di transizione in Libia: la divisione del Paese tra milizie armate, i divergenti interessi politici delle potenze straniere, le condizioni storico-sociali complesse e lo scontro tribale per il controllo delle risorse naturali. Tutto questo ha reso ogni intervento, di gestione *post-conflitto* o di *statebuilding* della comunità internazionale estremamente complicato.

Purtroppo, una missione NATO di stabilizzazione, dispiegata immediatamente dopo la caduta di Gheddafi, non avrebbe funzionato, dal momento che nessuno nel mondo arabo avrebbe gradito la presenza di una forza militare occidentale in Libia.

Quando però la situazione di sicurezza si è deteriorata in seguito alla formazione di un ramo libico dell'ISIS, che ha approfittato della crisi e del vuoto di potere, alcuni Paesi occidentali, USA, Francia e Gran Bretagna, hanno pianificato e compiuto, separatamente, operazioni militari mirate, attraverso l'uso di forze speciali. Il che ha fatto

---

<sup>2</sup> Cooper H., Schmitt E., «U.S. Strikes Help Libyan Forces Against ISIS in Surt», in *New York Times*, 02 August 2016, Consultabile on line su [http://www.nytimes.com/2016/08/03/us/politics/droneairstrikeslibyaisis.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/03/us/politics/droneairstrikeslibyaisis.html?_r=0). Ultimo accesso il 14 settembre 2016).

pensare, in molti Paesi, che forse un intervento militare sarebbe stato una soluzione percorribile per la stabilizzazione della Libia. Ma dal momento che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU è rimasto bloccato dal veto di Russia e Cina, solo la richiesta da parte di un governo libico legittimo sembrava essere la *conditio sine qua non* per intervenire con una forza militare di stabilizzazione<sup>3</sup>. In ogni caso, molti ritengono che un simile intervento, da solo, non riesca a risolvere la crisi, anzi rischierebbe di provocare ulteriori danni trasformando la Libia in una "Somalia del Mediterraneo".

All'inizio di agosto 2016, in seguito alla richiesta formale di aiuto da parte del Governo di Sarraj, l'unico internazionalmente riconosciuto, gli USA hanno iniziato una campagna di bombardamenti (definiti "*precision strikes*") contro le postazioni dell'ISIS.

A settembre anche l'Italia, sempre in seguito alla richiesta formale del governo libico legittimo, ha intrapreso quella che viene definita una missione umanitaria.

La crisi libica ovviamente ha ripercussioni sulla vita civile determinando un impoverimento del Paese ed un abbassamento drastico dello stile di vita. La popolazione è stanca dei combattimenti poiché oltre al rischio di violenze è *sottoposta a numerose privazioni*: blackout quotidiani, interruzioni delle linee telefoniche, aumento dei prezzi del pane, lunghe file ai distributori di benzina<sup>4</sup>.

Di fronte a tale situazione bisogna infine ricordare che l'Italia ha un grande interesse per la crisi libica sia per questioni economiche che di sicurezza oltre al fatto di dover, per ragioni storiche e di prestigio internazionale, farsi carico del processo di stabilizzazione.

---

<sup>3</sup> Come sostiene Hobsbawm E.J., «Sempre presente e sempre chiamata in causa, l'ONU non ha un proprio ruolo definito nella composizione delle dispute. La sua strategia e le sue operazioni sono sempre alla mercé delle mutevoli politiche di potere. La mancanza di un intermediario internazionale che sia considerato realmente al di sopra delle parti, e che possa prendere l'iniziativa senza bisogno di una precedente autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza, è stata il vuoto più evidente nel sistema di appianamento delle contese».

<sup>4</sup> A riguardo si rimanda all'intervista di Nancy Porsia del 12 agosto 2015 su Radio24.



## L'impasse politico

Al momento della caduta di Gheddafi, il futuro della Libia sembrava più promettente rispetto agli a quello degli Paesi della “Primavera araba”, anche, o forse soprattutto, per le sue risorse petrolifere. Si pensava che il processo di democratizzazione potesse compiersi senza incontrare troppi ostacoli. Purtroppo, tali auspici non si sono concretizzati. La situazione politica si è polarizzata in uno scontro tra fazioni, ulteriormente complicato dalla presenza di correnti trasversali alle stesse. D'altronde, la tribù è stata da sempre l'unità politica di base in Libia, in grado di generare un quadro mutevole di faide e alleanze, che il dittatore Gheddafi ha saputo sfruttare per decenni. Esiste, infatti, un proverbio libico che recita: «In Libia c'è regione contro regione; nelle regioni, tribù contro tribù; nelle tribù, famiglia contro famiglia»<sup>5</sup>. I cinque anni successivi alla rivoluzione hanno confermato questo triste proverbio.

Il proliferare poi di milizie, con centinaia di migliaia di membri, ciascuno con la sua fedeltà a una tribù o una regione, ha reso più complicata la frammentazione già esistente.

All'indomani della caduta di Gheddafi, a Tripoli regnava il caos in Parlamento e le potenti milizie rifiutavano di disarmarsi, invece di porsi come attori politici a tutti gli effetti. La politica libica rimaneva, quindi intrappolata, in un clima di sospetto e diffidenza, già alimentato in passato dallo stesso Gheddafi. Nello stesso tempo, i *leader* libici, memori delle dominazioni passate, hanno sempre avuto dubbi circa le reali intenzioni di aiuto straniero per la costruzione di uno stato moderno.

Il quadro attuale è, quindi, soprattutto il risultato di successive fratture tra coloro che hanno combattuto per deporre Gheddafi, ossia: «coloro i quali volevano una rottura netta e i sostenitori di un certo grado di continuità burocratica con il passato regime»<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Stephen C., «How Libya is slowly becoming Somalia on the Med», in *The Guardian*, 14 September 2016. Consultabile on line su in <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/14/libya-civil-war-future-dark-fate-government-sealed-uk-america>. Ultimo accesso il 14 settembre 2016.

<sup>6</sup> Si veda Briani V. (a cura di), «La crisi libica Situazione attuale e prospettive di soluzione», in *Osservatorio di Politica internazionale*, n. 120, giugno 2016, p. 3.

Questa frattura si è approfondita nel 2013 in seguito all'introduzione della legge che vietava la partecipazione alla vita pubblica a tutti coloro che avevano servito il vecchio regime, anche se per poco tempo. Queste tensioni nel 2014 sono esplose con l'avvio di due operazioni militari opposte: "Operazione Dignità" del Generale Haftar e "Alba Libica" condotta da una coalizione di milizie islamiste, rivoluzionari e città-stato della Tripolitania.

Nonostante l'esigenza di una stabilizzazione politica del Paese, a livello internazionale, soprattutto in ambito ONU, non si è ancora riusciti ad adottare strumenti efficaci per favorire la realizzazione di un piano di riconciliazione. Questo, principalmente, a causa di alcune questioni rilevanti: le divisioni interne su chi debba governare e quale debba essere il futuro del Paese (ad esempio Repubblica araba o Repubblica libica); le interferenze delle potenze regionali negli affari libici; l'incoerenza degli stessi Paesi occidentali nei confronti di queste interferenze; l'inclusione o meno degli islamisti nella soluzione politica promossa dall'ONU.

Tale situazione di divisione sia interna che internazionale non fa altro che rendere più incerto il futuro del Paese.

Dal 2014 la crisi politica libica si è concretizzata con la costituzione di due parlamenti e due governi: uno islamista di base a Tripoli, dominato dal partito libico della Fratellanza Musulmana e appoggiato da Qatar e Turchia, e l'altro anti-islamista, di base a Tobruk, sostenuto, invece, dall'Occidente, Egitto, Arabia Saudita e EAU. In questo scenario bisogna considerare l'influenza dell'Egitto nel rendere difficile il processo di riconciliazione in un unico governo libico legittimo. Infatti l'Egitto appoggia le forze anti-islamiste raccolte attorno al Generale Haftar<sup>7</sup>, figura molto controversa, «in una prospettiva più stret-

---

<sup>7</sup> Il Generale Khalīfa Belqāsim Ḥaftar, ex ufficiale dell'esercito di Gheddafi, guidò le truppe libiche nel conflitto in Ciad tra il 1978 e il 1987. Verso la fine del conflitto, con l'appoggio degli USA, formò un contingente con lo scopo di rovesciare il regime di Gheddafi. Dopo aver vissuto in esilio, per circa vent'anni, negli USA, è ricomparso sulla scena libica durante la rivoluzione del 2011. Per circa due anni ha cercato di ottenere un ruolo politico centrale, senza però riuscirci. Così ha deciso di ergersi a paladino contro i fondamentalisti libici. Nel mese di maggio del 2014 ha

tamente nazionale, che si ricollega alla strenua repressione dei Fratelli Musulmani nel Paese e alla necessità di controllare la Cirenaica onde impedire saldature fra i jihadisti del Sahel e del Maghreb e quelli del Sinai. Tra il 2014 e il 2015 l'interferenza egiziana è stata senza dubbio la più intensa e quella che ha maggiormente sabotato i tentativi di mediazione diplomatica»<sup>8</sup>.

Allo stesso tempo il governo di al-Sarraj, vista la sua apertura all'integrazione degli islamisti moderati, in particolare i Fratelli Musulmani, ha il sostegno politico e logistico della Tunisia, Marocco e Algeria. In questa situazione di divisioni e alleanze contrastanti, gli stessi Paesi occidentali si trovano ad assumere posizioni differenti e poco chiare per evitare di creare attriti con quello o quell'altro *partner* Nordafricano o Mediorientale interessato alle vicende libiche.

Gli sforzi per portare i due parlamenti concorrenti e i rispettivi sostenitori all'interno di un governo di accordo nazionale (*Government of National Accord – GNA*) sono stati ulteriormente sostenuti attraverso le dichiarazioni contenute nel *Ministerial Meeting for Libya Joint Communiqué* di Roma del 13 dicembre 2015, cui ha fatto seguito quello di Vienna del 16 maggio 2016. I due comunicati congiunti, a cui hanno aderito diversi Paesi ed organizzazioni internazionali rappresentano una dichiarazione di sostegno all'implementazione dell'accordo politico mediato dalle Nazioni Unite (*Libyan Political Agreement – LPA*) siglato a Skhirat, in Marocco, il 16 dicembre 2015. Nonostante le varie difficoltà, l'accordo costituisce un punto di svolta nella Libia *post-rivoluzione*. Fayeze al-Sarraj è stato nominato primo

---

infatti lanciato l'operazione Karāma (dignità), sferrando un attacco contro le milizie filo-fondamentaliste a Bengasi e assaltando con armi pesanti la sede del parlamento libico a Tripoli. Il 25 febbraio del 2015 è stato nominato Ministro della Difesa e Capo di Stato Maggiore dal governo cirenaico di Tobruk. Oggi è visto dall'Egitto, e forse da alcuni Paesi occidentali, come il garante della stabilità e il principale oppositore al terrorismo islamico, ma le milizie armate, i combattenti e le fazioni islamiste allineate con il *General National Congress* (cioè l'ex Parlamento) a Tripoli si oppongono energicamente alla sua inclusione in un governo di unità nazionale.

<sup>8</sup> Aliboni R., «La politica libica dell'Italia», in *Istituto Affari Internazionali*, giugno 2016, p. 4. Consultabile on line su <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1610.pdf>. Ultimo accesso il 14 settembre 2016.

ministro ed è stato formato un Consiglio presidenziale composto da nove membri. Tuttavia, quando il Consiglio ha presentato un suo governo per l'approvazione da parte della *House of Representatives* a gennaio 2016, la stessa ha votato a sostegno LPA in linea di principio, ma ha chiesto che il Consiglio nomini un nuovo e più ristretto gabinetto. Il disaccordo persiste sul numero dei ministeri che dovrebbero essere creati, la loro appartenenza regionale e su chi lavorerà in settori chiave, come gli Affari interni e la Difesa.

Attualmente, il governo di al-Sarraj, sostenuto dall'ONU, si trova in una situazione di stallo poiché «questo governo per ottenere piena legittimazione ha bisogno di un voto della Camera dei Deputati di Tobruk, ma questo voto è impedito dal boicottaggio messo in atto dai sostenitori di Haftar»<sup>9</sup>, in linea con gli interessi egiziani.

#### La questione della sicurezza

La situazione di stallo relativa al LPA, per la formazione di un governo di unità nazionale, sta avendo ripercussioni sul piano della sicurezza in Libia e, quindi, sulla sua capacità di proteggere la popolazione civile.

Purtroppo, la frattura, oltre che politica, è anche interna alle stesse forze militari libiche tra i vari ufficiali<sup>10</sup>.

Il conflitto tra i governi rivali di Tripoli e Tobruk dal 2014 ha creato un vuoto di sicurezza di cui l'ISIS ha approfittato a partire da novembre 2014, formando una sua filiale libica con una forza stimata dall'amministrazione USA in circa 5.000-6.000 uomini, composta da libici e miliziani che hanno abbracciato la causa, e jihadisti stranieri infiltratisi nella parte centrale della costa libica, sfruttando le rivalità esistenti tra le milizie locali e i gruppi etnici per espandere la loro sfera di influenza tra i due governi. La Libia è, quindi, diventata il territorio di uno dei più grandi gruppi affiliati all'ISIS al di fuori dell'Iraq e Siria, con sede nella città di Sirte. Ovviamente la presenza dell'ISIS

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Per maggiori dettagli si veda, Briani V. (cura di), *op. cit.*

costituisce una grave minaccia per il futuro della transizione, per la sicurezza dei Paesi vicini, del Maghreb e del Sahel, e per l'Europa.

Di fronte alla minaccia terroristica USA, Francia e Regno Unito hanno iniziato operazioni anti-terrorismo mediante, però, alleanze tattiche *in loco*, non sempre favorevoli al governo Serraj. «Mentre gli USA ed il Regno Unito, nello stringere questi patti, sembrano comunque mantenersi vicini alle forze che stanno dalla parte del governo di unità nazionale, la Francia interviene alleandosi con forze vicine ad Heftar nel quadro di quella che appare un'alleanza più generale che tattica»<sup>11</sup>.

Oltre alla minaccia terroristica, bisogna ricordare che in Libia sono presenti anche: reti criminali, dedite al traffico di armi e di esseri umani, e numerose milizie armate, che sono presumibilmente affiliate a uno dei due parlamenti di Tobruk e Tripoli, ma che sono di fatto autonome e incontrollabili. Alcuni rapporti dell'UNSMIL e dell'UNHCR sulla situazione dei diritti umani in Libia mostrano che tutte le parti coinvolte nel conflitto stanno violando i diritti umani e il diritto internazionale umanitario fin dal 2014. Un'indagine dell'UNHCR rilasciata il 15 febbraio 2016 mostra che tali violazioni, tra cui la tortura, le esecuzioni sommarie, gli attacchi indiscriminati e le uccisioni illegali, perdurano.

Nel 2015 gli attivisti libici della società civile hanno dovuto affrontare gravi minacce alla propria sicurezza. Molti sono stati imprigionati, i fotografi sono stati rapiti, e i giovani rischiano di scomparire dalla Libia. È stato stimato che circa il 60% dei leader e degli attivisti della società civile ormai operano dall'estero e molti attraversano il confine tunisino.

Tale situazione di carenza di sicurezza è particolarmente pericolosa per i rifugiati e i migranti. Nel Paese infatti si contano circa 440.000 sfollati interni (IDP) dal 2011. Si ritiene che decine di migliaia di migranti e rifugiati non-libici si trovino in Libia e che ogni settimana circa 1.500 immigrati raggiungano Tripoli attraverso la rotta del Sahara occidentale<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Briani V. (a cura di), *op. cit.*, p. 16.

<sup>12</sup> Faleg G., «A stable Libya would close the door to Daesh», in *CEPS Policy Brief*, N. 340, *Centre for European Policy Studies*, March 2016, p. 3.

## Le difficoltà di un intervento militare

L'UE nel 2013 ha inviato una missione civile di assistenza (EUBAM Libya), di piccole dimensioni e dal *budget* abbastanza ridotto, con lo scopo di aiutare le autorità libiche a sviluppare e gestire il sistema di sicurezza dei suoi confini, i cui risultati, tuttavia, sembrano essere piuttosto modesti.

Le autorità libiche che si sono succedute, ossia il *National Transitional Council* (tra il 2011 e il 2012), il *General National Congress* (tra il 2012 e il 2014), e la *House of Representatives* (dal 2014 ad oggi), sono state sempre riluttanti a richiedere l'intervento di una ampia forza di stabilizzazione, per timore che questa possa mantenere la sua presenza nel territorio per un lungo periodo, come avvenuto in Afghanistan e in Iraq. Allo stesso tempo, la maggior parte dei Paesi europei ha mostrato molta prudenza sulla possibilità di realizzare interventi militari di medio o lungo termine.

Tuttavia, il peggioramento della situazione di sicurezza, dovuto anche all'affermazione di un gruppo appartenente all'ISIS in Libia, ha suscitato nuovamente l'interesse politico nei Paesi occidentali sulla necessità di una comune azione militare diretta al fine di ripristinare la sovranità della Libia e per proteggere la popolazione civile.

Premesso che un intervento militare, con truppe sul terreno, sarebbe particolarmente rischioso, per la presenza nel Paese di numerose milizie armate, anche in questo caso c'è divisione tra Paesi che sostengono, e già stanno compiendo, operazioni militari anti-terrorismo<sup>13</sup> e Paesi, come l'Italia, che puntano più alla stabilizzazione che alla lotta armata all'ISIS o, comunque, ad un intervento militare su mandato ONU e su richiesta di un governo libico legittimo e riconosciuto. A tal proposito, si riporta quanto affermato dal Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni il 10 marzo 2016 in un'intervista rilasciata a L'Unità: «Non è dal contrasto al terrorismo che possiamo attenderci la stabilizzazione della Libia. Confondere le-

---

<sup>13</sup> Attualmente forze speciali statunitensi, inglesi e francesi sono presenti in Libia per combattere l'ISIS, raccogliere dati di *intelligence* e formare le forze libiche.

gittima difesa con stabilità della Libia non aiuta; anzi, può provocare spirali pericolose. A chi agita la minaccia di Daesh, che è reale e dalla quale dobbiamo difenderci, per invocare interventi militari, rispondiamo che gli interventi militari non sono la soluzione; talvolta, possono perfino aggravare il problema. A chi snocciola cifre di soldati pronti a partire [...] ricordo che la Libia è un Paese che ha un'estensione pari a sei volte quella dell'Italia e che ha circa 200.000 uomini armati tra milizie ed eserciti di diversa bandiera. No, non è proprio un teatro facile per esibizioni muscolari»<sup>14</sup>. Inoltre, «se le forze libiche affrontassero l'ISIS divise come sono oggi o venissero opportunisticamente impiegate dalle potenze esterne come appoggio alle loro azioni di controterrorismo, il processo di risoluzione della crisi libica ne risulterebbe ostacolato o del tutto compromesso, e la stessa lotta all'ISIS perderebbe di efficacia»<sup>15</sup>.

#### La minaccia dell'ISIS e il recente intervento USA

Un'ulteriore sfida proviene dall'ISIS e dagli altri gruppi di natura terroristica che sfruttano la situazione di crisi per espandere le proprie operazioni in Libia. «Inizialmente, l'organizzazione aveva una forte componente libica, la Brigata Battar, composta da veterani libici dei conflitti in Siria e Iraq. Successivamente, il centro delle attività si è spostato dalla cittadina orientale di Derna a Sirte, città al centro della costa mediterranea della Libia e città di origine di Gheddafi. La leadership del gruppo è oggi prevalentemente di provenienza estera, soprattutto siro-irachena, mentre gran parte della manovalanza viene da Tunisia, Sudan e altri Paesi del Nordafrica e del Sahel»<sup>16</sup>.

L'ISIS, nei mesi precedenti, è stato cacciato da tutte le città orientali in cui era presente e grazie all'offensiva delle forze fedeli al GNA, nel mese di giugno 2016, ha perso il controllo di quasi tutti i maggiori

---

<sup>14</sup> Aliboni R., *op. cit.*, p. 6.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>16</sup> Briani V. (a cura di), *op. cit.*, p. 9.

centri attorno a Sirte<sup>17</sup>, considerata la sua più importante base fuori Siria ed Iraq.

Ed è proprio per aiutare le forze libiche a sconfiggere l'ISIS e riconquistare Sirte che, i primi di agosto 2016, gli Stati Uniti, in seguito alla richiesta formale del Governo Sarraj, hanno dato inizio ad una serie di attacchi aerei, segnando l'inizio di un più intenso coinvolgimento USA in Libia e aprendo un nuovo e più persistente fronte contro l'ISIS.

In particolare si tratta di bombardamenti di precisione ad opera di aerei per attacchi al suolo, decollati dalla nave d'assalto anfibio classe Wasp di stanza nelle acque del Mediterraneo, e droni armati, decollati dalla Giordania, per colpire obiettivi rilevanti tra cui carri armati, veicoli militari e lancia razzi, in modo da facilitare l'avanzata sul terreno delle forze che si oppongono all'ISIS.

L'obiettivo dell'operazione è *far ottenere* alle forze del GNA un vantaggio strategico decisivo e ciò, ha sostenuto il portavoce del Pentagono, è coerente con l'approccio statunitense a combattere l'ISIS lavorando con le forze locali capaci e motivate. All'inizio del 2016 il Pentagono stimava le forze ISIS in Libia in circa 5.000-6.000 uomini. Ora si ritiene che tale forza sia stata ridotta, negli ultimi mesi, per le pressioni delle forze e milizie governative.

Il Presidente Obama, ritenendo gli attacchi necessari per proteggere gli interessi di sicurezza statunitensi nella Regione, ha promesso che la campagna continuerà tutto il tempo necessario per fare in modo che il gruppo estremista non mantenga una roccaforte in Libia.

Il cambio di strategia degli Stati Uniti risponde non solo ad esigenze strategico-militari e di sicurezza ma assume anche una rilevanza politica dal momento che l'Amministrazione Obama, anche in seguito ai fatti di Bengasi, è stata più volte accusata di aver sottovalutato la minaccia terroristica in Libia. Per cui «chiudere i conti con l'ISIS in Libia prima dell'inizio del vero confronto elettorale

---

<sup>17</sup> Sebbene assediati in poche miglia quadrate nel centro di Sirte, si ritiene che i miliziani dell'ISIS detengano ancora molti siti strategici, incluso l'università, il principale ospedale e la Ouagaden Conference Hall, dove probabilmente hanno stoccato un grande quantitativo di munizioni.



Clinton-Trump eviterebbe di esporre Hillary a una nuova campagna di accuse»<sup>18</sup>.

In ogni caso è altamente improbabile che una nuova campagna di bombardamenti costituisca un passo decisivo nel ridurre l'instabilità, i complessi problemi e lo stato di semi anarchia in cui il Paese versa da anni.

La lotta all'ISIS, come la storia ci insegna, deve rappresentare una parte dell'impegno più ampio nella stabilizzazione della Libia e del Nord Africa ma non l'unico aspetto.

### La posizione dell'Italia

La Libia ha sempre avuto un'importanza strategica per l'Italia, fin dai tempi dell'occupazione coloniale. In seguito le relazioni con il Paese Nordafricano sono proseguite, con "alti e bassi", durante gli anni '80 e '90, per arrivare poi al Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione firmato a Bengasi nel 2008. Quest'accordo, sul quale l'intervento militare del 2011 ha avuto certamente un effetto sospensivo, non è più probabilmente idoneo a produrre effetti giuridici e potrebbe considerarsi estinto.

Con il fallimento della transizione democratica in Libia, inoltre, non è stato possibile per l'Italia riattivare la cooperazione bilaterale interrotta all'indomani della caduta di Gheddafi. Tuttavia, «l'Italia ha in Libia interessi strategici a lungo termine. Nell'agenda della politica estera di Roma la crisi in Libia ha la massima priorità poiché interessa questioni relative sia alla sicurezza sia energetiche<sup>19</sup>, nonché la questione più pressante della gestione dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo»<sup>20</sup>. In relazione a tali interessi, l'Italia ha manifestato il

---

<sup>18</sup> Varvelli A., «Libia: la strategia USA che cambia», 05 agosto 2016. Consultabile on line su in <http://www.ispionline.it/it/print/pubblicazione/libialastrategiausaha-cambia15582>. Ultimo accesso il 14 settembre 2016.

<sup>19</sup> Garantire l'approvvigionamento energetico (gas e petrolio) dalla Libia e salvaguardare gli interessi dell'ENI.

<sup>20</sup> Aliboni R., *op. cit.*, p. 1.

proprio consenso a partecipare militarmente, ed assumerne anche la guida, ad una eventuale missione di mantenimento della pace istituita nell'ambito dell'ONU.

Dal momento che, come ha affermato la giornalista *freelance* Nancy Porsia, sulla scena internazionale l'Italia, rispetto agli altri Paesi "risulta la vera sconfitta" di questa crisi libica, nel senso che ha perso "una grande occasione"<sup>21</sup>, essa insiste che l'eventuale missione di stabilizzazione avvenga sotto la propria guida. Il governo Renzi ritiene che nella questione libica vi siano in gioco fondamentali interessi di sicurezza nazionali, inclusi quelli energetici, ma vi vede anche un'importante opportunità per svolgere un ruolo euro-atlantico di rilievo, che ne aumenterebbe prestigio e peso negoziale, in particolare all'interno dell'UE. Tale insistenza deriva anche dalla necessità per l'Italia di contrastare alcuni alleati europei che tendono invece ad emarginarla con alleanze regionali in contrasto con la sua linea<sup>22</sup>.

Ebbene, anche l'Italia, in seguito alla richiesta del Consiglio Presidenziale di Sarraj, ha deciso, a settembre 2016, di intensificare la sua attività nel territorio libico, attraverso l'istituzione della missione di natura umanitaria "Ippocrate", il cui obiettivo principale è quello di fornire un supporto medico e sanitario alle unità combattenti attraverso la realizzazione di un ospedale militare con cento medici, protetto da militari italiani, nella città libica di Misurata, che fa da testa di ponte agli attacchi contro l'ISIS a Sirte.

Pur trattandosi di una missione umanitaria, non è esente da rischi di attacco militare e terroristico, e pertanto, vista la zona di installazione dell'ospedale, è previsto anche un dispiegamento militare di esercito, aeronautica e marina. La missione coinvolgerà circa 300 militari: 60 tra medici e infermieri, 135 per supporto logistico e 100 unità di *force*

---

<sup>21</sup> In una intervista del 12/08/2015 su Radio24, nel programma radiofonico *Nessun luogo è lontano* la giornalista afferma che «l'Italia è la grande sconfitta in questa crisi libica, nel senso che ha perso una grande opportunità [...]. Subito dopo la rivoluzione tutti guardavano all'Italia come mediatore per traghettare il Paese post-rivoluzionario verso una democrazia. Invece oggi l'Italia non è più vista come l'interlocutore principale. In realtà la Libia sente di non avere più interlocutori. [...]».

<sup>22</sup> Aliboni R., *op. cit.*, p. 7.

*protection* appartenenti al Reggimento paracaduti Folgore. Presente anche un aereo C27-J nell'eventualità di evacuazioni di emergenza ed una nave al largo delle coste libiche.

Quale futuro?

Alla luce di quanto finora esaminato, a parere dello scrivente, la comunità internazionale deve necessariamente adottare tutte le misure necessarie per gestire la crisi libica, in modo da tutelare la popolazione interessata e da evitare un radicamento dell'ISIS in ulteriori zone del Paese.

Obiettivo primario di tutti i Paesi coinvolti dovrebbe essere la stabilizzazione della Libia e la soluzione delle difficili questioni di governo nazionale.

Riguardo questo secondo aspetto, si deve mettere in evidenza che l'eventuale sconfitta dell'ISIS a Sirte non significa necessariamente la sua neutralizzazione nel Paese o nella Regione. In effetti, l'ISIS si alimenta dallo stato di crisi e dalla scarsa inclusione e partecipazione politica e sociale dei vari gruppi nella formazione di uno stato-nazione. Infatti, «non è un caso che l'ISIS abbia espanso le sue attività a Sirte, la città natale di Muammar Gheddafi e culla della tribù Qaddafa. Dal momento della caduta di Gheddafi, la tribù è stata ostracizzata da parte dei vari governi tripolini e accusata da altre milizie e gruppi locali di cospirazione con l'ex regime. Parte della retroguardia del regime, insieme ad alcuni giovani della tribù, quindi, si è unita allo Stato Islamico per lo più per motivi politici piuttosto che ideologici. Questo sfondo ha creato le condizioni per l'ascesa dell'ISIS in Libia. [...] È probabile che l'ISIS cercherà di replicare il modello Sirte in altre comunità in tutta la Libia dove per esempio vi è una percezione di esclusione dalle negoziazioni ONU. A Bengasi esiste ancora una cospicua presenza di combattenti pro-ISIS, nonostante i proclami di liberazione fatti dal generale Khalifa Belqasim Haftar»<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Varvelli A., «La Libia post-Isis: i problemi continuano», 24 agosto 2016, consultabile on line su <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-libia-post-isis-i-problemi-continuano-15606>. Ultimo accesso il 14 settembre 2016.

Alcuni critici sostengono, invece, che l'intervento USA non è altro che un ulteriore episodio dello schema statunitense di guerra al terrore caratterizzato da bombardamenti-caos-bombardamenti, già visto in Iraq e Yemen, che favorirebbe l'insorgere di gruppi terroristici<sup>24</sup>.

Visto che nessuna azione presa singolarmente può garantire un esito positivo del processo di pacificazione del Paese, si può provare a proporre alcune raccomandazioni.

In primo luogo, si deve prendere in considerazione il fatto che la Libia è ormai uno Stato fallito lacerato da conflitti interni, rivalità tribali e violenza endemica. Le cause alla radice della sua fragilità sono molteplici e interconnesse: la lotta per il controllo delle fonti energetiche di cui il Paese è ricco; le rivendicazioni opposte e tribali per la legittimità sui territori; i conflitti religiosi tra gruppi islamisti e non; la violenza sociale; povertà e mancanza di *governance*. Di fronte ad una tale situazione le potenze straniere non dovrebbero vedere la Libia solo come un altro campo di battaglia contro l'ISIS, ma dovrebbero comprendere *in primis* le radici di questa fragilità e quindi agire per affrontarne le cause, poiché qualora non riuscissero a far ciò rischierebbero che la crisi libica si ritorca contro i loro interessi nazionali, direttamente o indirettamente.

Inoltre, si deve mettere in evidenza che la mancanza di un solido apparato istituzionale, una storia di frammentazione e l'esistenza di un'ampia gamma di attori non statali (confederazioni tribali, le organizzazioni della società civile e gruppi religiosi) influisce negativamente sul processo di *riconciliazione*. Quest'ultimo, quindi, deve essere quanto più inclusivo possibile, coinvolgendo tutti gli attori interessati, incluse le minoranze etniche presenti, come i Berberi.

È poi opportuno sottolineare come la situazione libica richieda uno sforzo condiviso e di lungo periodo. L'impegno costante, lo stanziamen-

---

<sup>24</sup> Timm T., «The US is bombing Libya again. It's a too familiar vicious cycle», in *the Guardian*, 02 August 2016. Consultabile on line su <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/02/usbombinglibyaisisstrongholdsviciouscycle>. Ultimo accesso il 14 settembre 2016.

to di adeguate risorse finanziarie per la ricostruzione del Paese<sup>25</sup> e una possibile forza militare sul terreno potrebbero essere fattori necessari per ottenere la stabilizzazione della Libia nel lungo periodo e la creazione di una situazione di sicurezza che permetterebbe alle agenzie umanitarie e per lo sviluppo di operare nel Paese. Un eventuale, intervento militare, tuttavia, dovrebbe essere realizzato nel rispetto delle norme di diritto internazionale applicabile, che non possono essere esaminate in questa sede, con il consenso del governo libico o a seguito di un mandato del Consiglio di sicurezza, ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite<sup>26</sup>. Altre opzioni, al di là del LPA, sono state prese in considerazione dai governi di Washington e di alcuni Paesi europei. Ad esempio la suddivisione del Paese in tre stati: Tripolitania, Cirenaica e Fezzan. Un simile piano potrebbe essere una soluzione pragmatica per superare la situazione di stallo politico in corso, per evitare il collasso del processo di transizione e per evitare un disastro umanitario quasi inevitabile. Ma moltiplicando le frontiere e creando nuovi centri di potere quali saranno le implicazioni per il popolo libico? In effetti tale tripartizione non sempre corrisponde alle divisioni di fatto del Paese nordafricano ed inoltre creerebbe, oggi, un precedente nel diritto internazionale, con conseguenze sconosciute per gli altri conflitti in Africa e altrove.

In tale contesto, si devono percorrere tutti i canali diplomatici possibili per individuare le soluzioni maggiormente efficaci a risolvere lo

---

<sup>25</sup> L'erogazione di aiuti finanziari per ricostruire le infrastrutture essenziali e i settori pubblici potrebbe svolgere un ruolo pacificatore, e creare incentivi per i *leader* libici per far funzionare un accordo politico.

<sup>26</sup> Autorizzazione non facile da decidere data la posizione di Russia e Cina. Infatti questi due Paesi appoggiano le attività di mediazione, «ma solo in modo reattivo e solo nella misura in cui non tocca i loro interessi di base. La Russia è di fatto dalla parte dell'Egitto, perché si è data un obiettivo di generale e indistinta repressione dell'islamismo e vede con sospetto anche soluzioni moderate come quelle della Tunisia e di Serraj [...]. La Cina, con più distacco, vede certamente nell'islamismo una forza sovversiva da contenere, ma difficilmente concorderebbe con una partizione della Libia, che – occorre dire – è un possibile sbocco della logica di sicurezza nazionale che anima la politica dell'Egitto». Quindi «Russia e Cina potrebbero porre limiti in sede di Consiglio di Sicurezza all'attuazione della linea che l'ONU porta avanti solo se dovesse toccare i loro interessi di fondo». Si veda, Aliboni R., Toaldo M., Ronzitti N., Briani V. (a cura di), *op. cit.*, pp. 14-15.

stallo politico. Gli USA e gli stati membri dell'UE dovrebbero agire in sinergia, poiché questo avrà anche un impatto sulla loro capacità di interagire con le potenze regionali, vale a dire l'Egitto, la Turchia, gli EAU, il Qatar e l'Arabia Saudita.

Infine dovrebbe essere elaborata una strategia di *peace-building* per garantire un processo stabile di sviluppo politico e istituzionale<sup>27</sup>, che preveda il monitoraggio e favorisca la transizione verso un sistema di *governance* efficace. In tale contesto, l'UE potrebbe assumere un ruolo più importante in materia di sicurezza marittima e di frontiera, per esempio espandendo i mandati delle operazioni EUNAVFOR MED e EUBAM Libia e fornendo loro le risorse necessarie per garantire una adeguata assistenza.

## Conclusioni

«La crisi libica è parte integrante di una crisi regionale più ampia e multiforme, nell'ambito della quale le forze libiche partecipano a schieramenti contrapposti. Diversi Stati della regione, in contrasto fra loro, sostengono l'uno o l'altro degli attori libici in base ai loro interessi regionali e nazionali. Anche le potenze esterne alla regione, in particolare gli USA, gli europei e la Russia, hanno interessi, affinità e alleanze nella regione e nella stessa Libia non sempre coerenti con l'appoggio che hanno formalmente deciso di dare alla soluzione politica proposta dall'ONU e alle forze che in Libia la sostengono. Al di là dell'ampio consenso internazionale sulla linea indicata dall'ONU, quindi, ci sono

---

<sup>27</sup> Il *peace-building*, che ha come obiettivo primario la ricostruzione, non soltanto materiale, delle strutture politico-economiche e del tessuto sociale del Paese in lotta, si segnala come una strategia di intervento molto efficace. «Strategia che diventa inevitabile in presenza di conflitti civili, poiché in questo caso è necessario innanzitutto ricostruire una cultura civica fondata su valori di inclusione per poter realizzare davvero una prospettiva di pace duratura: nei conflitti civili le parti in lotta non sono tenute separate neppure da un confine [...] e sono dunque costrette ad una convivenza forzata che può alimentare il conflitto in eterno, se non si affronta il problema alla radice». Si veda Caffarena A., *Le Organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2009.

interferenze, contrasti e contraddizioni che spesso la ostacolano e attori influenti che puntano a soluzioni diverse. Contrapposizioni e dissensi si registrano, in particolare, in relazioni a tre questioni: l'assetto politico della regione e il *balance of power* fra le principali potenze regionali, ciascuna delle quali punta alla sistemazione che percepisce come ad essa più favorevole; la proiezione degli interessi delle potenze internazionali nella regione, che condizionano e limitano alleanze e sostegni; la lotta all'ISIL (ovvero lo Stato Islamico in Libia – nds) e al terrorismo, o meglio all'islamismo radicale e violento»<sup>28</sup>.

«Da un punto di vista politico, la minaccia dell'ISIS in Libia ha contribuito a una convergenza di interessi tra la comunità internazionale e le forze locali, ma ora che il pericolo ISIS sembra essere stato contenuto, l'attenzione internazionale, nonostante l'intervento americano, potrebbe calare e gli sforzi per tenere la comunità internazionale unita a favore del consiglio di Sarraj venire meno»<sup>29</sup>.

Quindi la Libia non può essere considerata solo in relazione alla guerra all'ISIS. Esistono infatti problematiche più profonde che possono comunque minare i processi di ricostruzione della pace.

Il Paese sia politicamente che militarmente è in preda ad una profonda crisi che si ripercuote sull'economia e la vita civile. D'altro canto, la Libia non può essere lasciata a se stessa, per cui la Comunità internazionale, mettendo da parte gli interessi individuali, dovrebbe intervenire in maniera sinergica adottando tutti gli strumenti necessari, siano essi diplomatici, politici, militari e finanziari, per stabilizzare il Paese al di là della sola lotta all'ISIS. Solo in questo modo si potrà garantire ai libici una società stabile, sicura ed inclusiva, evitando anche ripercussioni in termini di sicurezza regionale e per l'Europa.

Quindi dall'essere un caso difficile di *peacebuilding* la Libia ha il potenziale per diventare un modello di effettivo multilateralismo, ma solo se gli attori principali di questa crisi inizieranno a collaborare negli interessi del Paese.

---

<sup>28</sup> Briani V. (a cura di), *op. cit.*, p. 1.

<sup>29</sup> Varvelli A., *op. cit.*

## Bibliografia

- Aliboni R., «La politica libica dell'Italia», in *Documenti IAI*, n. 16/10, giugno 2016.
- Allen N., «Barack Obama orders US bombing of Islamic State in Libya», in *Telegraph*, 02 August 2016. Consultabile on line su <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/08/02/barackobamaordersusbombingofislamicstateinlibya/>. Ultimo accesso il 14 settembre 2016.
- Briani V. (a cura di), *La crisi libica Situazione attuale e prospettive di soluzione*, Istituto Affari Internazionali, giugno 2016.
- Caffarena A., *Le Organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2009.
- Cooper H., Schmitt E., «U.S. Strikes Help Libyan Forces Against ISIS in Surt», in *New York Times*, 02 August 2016. Consultabile on line su [http://www.nytimes.com/2016/08/03/us/politics/droneairstrikeslibyaisis.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/03/us/politics/droneairstrikeslibyaisis.html?_r=0). Ultimo access il 14 settembre 2016.
- El Taraboulsi S.N., «Peacebuilding in Libya», in *United States Institute for Peace, Peace Brief 208*, June 2016.
- El Taraboulsi S.N., «Revisiting the narrative of “statelessness”: reflections on non state actors and state building in pre Qaddafi Libya (1911 1969)», in *ISPI, Analysis N. 236*, Marzo 2014.
- Faleg G., «A stable Libya would close the door to Daesh», in *CEPS Policy Brief*, n. 340, March 2016.
- Hobsbawm E.J., *Imperialismi*, Rizzoli, Milano 2007.
- Stephen C., «How Libya is slowly becoming Somalia on the Med», in *the Guardian*, 14 September 2016. Consultabile on line su <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/14/libya-civil-war-future-dark-fate-government-sealed-uk-america>. (Ultimo accesso il 14 settembre 2016).
- Timm T., «The US is bombing Libya again. It's a too familiar vicious cycle», in *the Guardian*, 02 August 2016. Consultabile on line su <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/02/usbombinglibyaisisstrongholdsviciouscycle>. Ultimo accesso il 14 settembre 2016.



- Varvelli A., «La Libia post-Isis: i problemi continuano», 24 agosto 2016. Consultabile on line su <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-libia-post-isis-i-problemi-continuano-15606>. Ultimo accesso il 01 settembre 2016.
- Varvelli A., «Libia: la strategia USA che cambia», 05 agosto 2016. Consultabile on line su <http://www.ispionline.it/it/print/pubblicazione/libialastrategiausachecambia15582>. Ultimo accesso il 14 settembre 2016.

## I rifugiati siriani in Medio Oriente: il caso libanese

Roberto Prinzi

Nel 2015 il numero di rifugiati in fuga dai conflitti e dalle persecuzioni in tutto il mondo ha raggiunto il dato record di 65,3 milioni: in media, ogni minuto, 24 persone sono state costrette a scappare (dieci anni fa erano “solo” 6). Questo dato include i 3,2 milioni che nel 2015 attendevano una decisione sulla loro richiesta d’asilo; i 21,3 milioni di rifugiati al di fuori del loro Paese e i 40,8 milioni di sfollati interni. In un rapporto pubblicato lo scorso giugno<sup>1</sup>, l’Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati ha spiegato che il numero degli sfollati sta aumentando per tre motivi: a) per i conflitti somalo e afgano che causano un gran numero di rifugiati; b) per le guerre in Siria, Sud Sudan, Yemen, Burundi, Ucraina e Repubblica centrale africana e per le violenze nell’America centrale; c) per l’elevato numero di persone lasciate in un vero e proprio limbo burocratico dalla fine della Guerra fredda. Tra gli stati più colpiti vi è quello siriano con 4,9 milioni di rifugiati fuori dal Paese e 6,6 milioni di sfollati interni. Un esercito le cui fila si ingrossano giorno dopo giorno sempre di più per il protrarsi della sanguinosa guerra civile. Il recente ingresso militare della Turchia a Jarablus nel nord della Siria – giustificato in chiave anti-califfato e anti-curda<sup>2</sup> – non fa altro che peggiorare il quadro

---

<sup>1</sup> Rapporto Unhcr, *Global Trends: forced displacement in 2015*, consultabile su <http://www.unhcr.org/576408cd7>.

<sup>2</sup> MEE and agencies, «Erdogan: Turkey to fight Is and Kurds with ‘same determination’», in *Middle East Eye*, 29/8/2016, consultabile su <http://www.middleeasteye.net/news/turkey-fight-syrian-kurdish-militia-same-determination-erdogan-873784176>.

geopolitico e umanitario allontanando le possibilità di raggiungere una pace giusta e duratura. Una pacificazione che non è stata finora possibile per gli interessi contrastanti delle potenze regionali<sup>3</sup> (Arabia Saudita, Turchia e Iran) e mondiali (Usa, Russia) che si stanno scontrando direttamente o “per procura” sul suolo siriano. Ciò è apparso evidente nel fallimento dei vari incontri di pace promossi dall’Onu in questi cinque anni la cui causa principale è da ritrovare nei diktat dell’una o dell’altra potenza. In questo quadro di caos e violenza, ecco inserirsi la tragedia dei 12 milioni di siriani (poco più della metà della popolazione pre-conflitto) il cui dramma umano ha incominciato a suscitare l’attenzione del pubblico occidentale solo quando l’autoproclamato Stato Islamico ha conquistato Mosul annunciando la nascita del califfato (giugno 2014). Questo articolo si propone di ricostruire in primo luogo le tappe della diaspora siriana: dalle prime proteste contro il presidente siriano Bashar al-Asad<sup>4</sup> del marzo del 2011 all’esodo dei mesi e anni successivi. In un secondo momento, sarà analizzato l’impatto che il flusso massiccio di rifugiati ha avuto in Turchia, Giordania e in Libano che accolgono complessivamente la quasi totalità dei siriani sfuggiti al conflitto. L’attenzione verrà focalizzata in particolar modo sul Paese dei Cedri dove ormai i siriani costituiscono un terzo della popolazione complessiva rappresentando così un problema sociale, politico ed economico di non facile gestione.

#### Le tappe della crisi umanitaria in Siria

Il 6 marzo del 2011 a Daraa, una città a maggioranza sunnita nel sud della Siria, un gruppo di ragazzi scrive sui muri di una scuola: “Il popolo vuole rovesciare il regime”. Una frase apparentemente semplice, ma che mostra come anche in Siria sono giunti gli echi delle

---

<sup>3</sup> Owen R., *Stato, potere e politica nella formazione del Medio Oriente moderno*, Il Ponte, Bologna 2004.

<sup>4</sup> Per saperne di più sulla storia della Siria, cfr. Galletti M., *Storia della Siria Contemporanea*, Bompiani, Milano 2013.

rivolte tunisine e egiziane. È difficile stabilire in realtà quanto quel messaggio nascesse per motivi genuinamente politici: in un'intervista al *New York Times*<sup>5</sup>, uno degli autori delle scritte dirà in seguito che il loro gesto aveva più uno spirito tipicamente giovanile di rifiuto delle autorità. Qualunque sia stato il vero movente dietro quell'azione, le autorità di Damasco non lo apprezzano: il giorno dopo poliziotti e agenti dei servizi di sicurezza arrestano decine di ragazzi. La notizia dell'arresto dei ragazzi si diffonde a macchia d'olio nel Paese suscitando in molti cittadini profondo sdegno. Il 15 marzo, per la prima volta dopo molti anni di sostanziale silenzio, migliaia di persone scesero in piazza a Damasco, Aleppo e nella stessa Daraa per protestare contro il governo<sup>6</sup>. La repressione del presidente siriano al-Asad produce centinaia di arresti, ma non riesce a fermare l'ondata di proteste che, anzi, cresce di giorno in giorno. Il 18 marzo i manifestanti sono diventati migliaia e i cortei si sono ormai diffusi in quasi tutte le città del Paese. Le forze di sicurezza rispondono con durezza e a fine giornata i morti sono sei. Sarebbero diventati 20 nelle proteste della settimana successiva. Incapace di fronteggiare politicamente il malcontento popolare, ad aprile il governo decide di schierare l'esercito nelle strade e autorizza l'uso di armi da fuoco e dei carri armati per disperdere i manifestanti. Contemporaneamente, però, il regime avanza anche alcune concessioni, come la revoca dello stato di emergenza in vigore da cinquant'anni in Siria. Il numero dei morti comincia vertiginosamente a salire: secondo molti attivisti, tra la fine di aprile e l'inizio di maggio, sono state uccise già più di mille persone. Ma a sparare ora non è solo il regime. Le proteste, inizialmente pacifiche, si sono trasformate in lotta armata: soprattutto nel nord del Paese, i cortei pacifici si sono trasformati in assalti contro le caserme dell'esercito e in attacchi armati contro i militari. Proprio in questo periodo, inoltre, alcuni soldati siriani contrari a sparare sulla

---

<sup>5</sup> Fahim K., Saad H., «A Faceless teenage refugee who helped ignite Syria's war», in *New York Times*, 8 marzo 2013, consultabile su <http://www.nytimes.com/2013/02/09/world/middleeast/a-faceless-teenage-refugee-who-helped-ignite-syrias-war.html>.

<sup>6</sup> Sul potere bathista, Van Dam N., *The Struggle for Power in Syria. Politics and Society under Asad and Ba'th Party*, Tauris Publisher, London-New York 1997.

folle cominciano a disertare e a unirsi alle proteste. Il 29 luglio un gruppo di ufficiali disertori proclama la nascita dell'Esercito libero siriano (FSA). La guerra civile è a tutti gli effetti iniziata.

La crisi dei rifugiati inizia ad aprile del 2011 quando cinquemila persone lasciano il territorio siriano alla volta del Libano. A maggio, centinaia di civili scappano dalla città di Talkalakh nel nord ovest della Siria attraverso un valico di confine solitamente utilizzato per contrabbandare merci. A giugno è il turno di migliaia di residenti di Jisr ash-Shughur (a nord) che si dirigono verso la vicina Turchia, mentre a luglio un numero crescente di siriani di Daraa si dirige in Giordania. Con il passare dei mesi le violenze compiute da ambedue gli schieramenti aumentano ingrossando le fila di chi scappa in cerca di salvezza: alla fine del 2011 la Turchia ha già speso più di 15 milioni di dollari per allestire sei campi dove assorbire gli "ospiti" (così le autorità turche definiscono i siriani). A marzo del 2012 è la Valle della Beka'a in Libano a diventare la principale destinazione dei siriani in fuga dalle violente battaglie che vedono contrapposti insorti e regime nella parte centrale della Siria. Giunti nella povera regione libanese, i rifugiati trovano sistemazione presso familiari o in campi illegali dove non opera l'Unhcr. Ma le violenze che dilanano il Paese da un anno si sono ormai diffuse nell'intero territorio. Se la battaglia tra al-Asad e i ribelli è durissima e si concentra soprattutto nell'area di Homs (conquistata dall'esercito di Damasco solo nel marzo del 2012), non meno violenti sono gli scontri che hanno luogo nel nord-est del Paese che costringono migliaia di curdi a trovare rifugio nel Kurdistan iracheno.

A un anno di distanza dall'inizio delle proteste tutti i Paesi che confinano con la Siria hanno quindi ricevuto un ingente numero di rifugiati e incominciano ad avere le prime difficoltà sul come doverli "gestire". Un vero primo esodo di massa si registra il 12 aprile in seguito ad un cessate fuoco promosso dall'Onu: in un solo giorno 2.500 persone oltrepassano il confine turco-siriano. Ma è solo un anticipo di quello che accade a luglio quando i combattimenti tra opposizione e regime si intensificano ad Aleppo causando in poco tempo la fuga in Turchia di 200.000 civili. La Siria comincia a svuo-

tarsi rapidamente dei suoi cittadini. Quando un attentato uccide il 18 luglio il cognato di al-Asad e ufficiali di alto rango della sicurezza, il panico incomincia a serpeggiare anche nella capitale e nelle aree limitrofe: tra le 18.000 e le 40.000 persone attraversano il confine di Masna'a rifugiandosi in Libano. Sempre nello stesso mese, considerato il flusso continuo di civili siriani in arrivo in Giordania, le Nazioni Unite decidono di aprire il campo di Zaatari nel nord del regno hashemita. Il conflitto siriano non è più locale come nelle prime fasi della guerra, ma ha assunto connotazioni regionali sconfinando in altri stati. Le potenze dell'area mediorientale (Turchia, Paesi del Golfo per i ribelli e Iran per il regime) agiscono per procura non più soltanto in Siria, ma anche nei Paesi limitrofi. Ad essere coinvolta nelle violenze è infatti Tripoli, la seconda città libanese, dove dall'agosto al dicembre del 2012 divampano violenti scontri tra i sostenitori del presidente siriano e i suoi oppositori nei quartieri di Bab al-Tabbaneh (sunnita) e Jabal Mohsen (sciita). Saranno i successivi attacchi suicidi jihadisti a Beirut tra il luglio 2013 e il gennaio 2014 e, in seguito, la violenza dei gruppi estremisti islamici nel nord est del Libano a confermare definitivamente che il piccolo Stato mediorientale è parte indissolubile del conflitto siriano. Ma il 2012 è anche l'anno in cui il jihadista siriano Abu Mohammed al-Julani fonda il Fronte an-Nusra (il ramo siriano di al-Qa'eda) che si farà ben presto conoscere nel Paese per la serie di attentati suicidi contro le forze del regime. Il ruolo crescente svolto nel conflitto dal terrorismo di an-Nusra e dalle cellule jihadiste dirette dal leader estremista islamico dello "Stato Islamico in Iraq", Abu Bakr al-Baghdadi, svuota ancora di più la Siria dei suoi cittadini. Nel marzo del 2013 l'Agenzia Onu per i rifugiati annuncia che il numero degli sfollati da lei assistiti ha raggiunto la cifra record di 1 milione. Politicamente, intanto, al-Baghdadi ha proposto l'integrazione di an-Nusra tra le sue file, ma al-Julani prima e poi (agosto) il leader di al-Qa'eda, Ayman az-Zawahiri, si oppongono. Questa divisione porta nel gennaio del 2014 alla nascita di un cruento scontro fratricida nel campo del radicalismo islamico che si acuirà quando sarà annunciata la formazione dello "Stato Islamico" (Is). Ormai la situazione è politicamente e

umanitariamente incontrollabile: l'1 settembre del 2013 un tweet dell'Agenzia Onu per i bambini (Unicef) annuncia che i rifugiati siriani sono ormai 2 milioni. La metà di essi è costituita da bambini. Dopo due anni e mezzo di sostanziale indifferenza, il numero dei civili siriani in fuga comincia a destare qualche timida attenzione da parte delle cancellerie europee. La prima a muoversi in tal senso è Berlino che annuncia l'11 settembre un piano di assorbimento di 5.000 rifugiati per un periodo di due anni. Una soluzione alquanto modesta e che presenta un'immediata problematicità: cosa sarebbe accaduto agli "ospiti" allo scadere del biennio? Un ritorno in Siria dove la pace appare una chimera dopo il fallimento di quattro accordi di pacificazione (Iniziativa della Lega Araba del 2011, il Piano di pace dell'ex segretario Onu Kofi Annan del 2011 "Ginevra 1", la proposta dell'inviato speciale delle Nazioni Unite Lakhdar Brahimi del 2012, e quelle russe e statunitensi del 2013)? Nonostante i suoi evidenti limiti d'impostazione, l'iniziativa tedesca ha il pregio di muovere le acque della diplomazia europea. Dopo Berlino, infatti, l'ufficio dell'immigrazione svedese conferisce permessi di residenza permanenti ai richiedenti asilo siriani a cui era stata garantita residenza temporanea. Ma continua ad essere una misura irrisoria di fronte all'esodo di civili dalla Siria. Così il mese successivo l'Unhcr chiede alla comunità internazionale di poter assorbire 30.000 rifugiati entro la fine del 2014. La risposta è modesta: 13 stati europei (più Australia e Canada) si dicono pronti ad accogliere 10.240 sfollati. Intanto, a novembre, la Bulgaria comincia a costruire una barriera lunga 30 chilometri a sud della cittadina di Elhovo, prodromo di quello che sarebbe accaduto un anno e mezzo dopo durante la "crisi immigrati". In una situazione già di per sé fuori controllo, il 9 giugno del 2014 la formazione di Abu Bakr al-Baghdadi, rinominata da un anno "Stato Islamico di Iraq e Siria" per il suo coinvolgimento nel contesto siriano, conquista Mosul e annuncia la fondazione del califfato islamico<sup>7</sup>. La nuova entità statuale che si è venuta a creare

---

<sup>7</sup> Sul fondamentalismo islamico si consiglia la lettura di G. Kepel, *Jihad. Ascesa e declino*, Carocci, Roma 2001.

ha un impatto devastante sulle popolazioni locali: 1,2 milioni di residenti dell'Anbar scappano di fronte all'avanzata jihadista rifugiandosi nella regione autonoma del Kurdistan iracheno. Sorte simile, ma destinazione diversa, per oltre 130.000 curdi che scappano di fronte all'avanzata del "califfo" a Kobane (in arabo 'Ain al-'Arab). Lo scarso interesse occidentale verso i rifugiati è palese a dicembre, quando il programma di aiuti umanitari delle Nazioni Unite (WFP) è sospeso perché i Paesi donatori sono venuti meno agli impegni presi. E così, mentre da un lato Bruxelles e Washington (che a settembre ha deciso di lanciare i primi raid anti-Is in Siria e formerà a dicembre la coalizione internazionale contro lo Stato Islamico) si dicono preoccupati per le sorti delle popolazioni siriana e irachena sottoposte alla "barbarie" dell'Is, dall'altro continuano a rimanere colpevolmente sorde agli appelli dell'Onu. Le cose sembrano cambiare nel marzo del 2015 quando la conferenza dei Paesi donatori riunita in Kuwait decide di stanziare una somma di 3,8 miliardi di dollari per alleviare la crisi dei rifugiati siriani e alleggerire il fardello economico e sociale causato dalla loro presenza negli stati confinanti la Siria (su tutti il Libano, la Giordania e la Turchia). Una cifra che è triplicata l'anno successivo a Londra quando sono stabiliti per il biennio 2016-2017 aiuti per 12 miliardi di dollari. Tuttavia, il passo in avanti verso i rifugiati (che si rivelerà in buona parte solo a parole) viene presto oscurato dall'avanzata dell'Is nell'antica città siriana di Palmira (maggio): al-Baghdadi governa ora circa 95.000 km<sup>2</sup>, corrispondenti a metà del territorio della Siria (va però precisato che molte aree dell'autoproclamato califfato sono costituite da zone desertiche). La presa di Palmira è solo il primo simbolo dei fallimenti della comunità internazionale in Siria. Il secondo ha luogo qualche mese più tardi, quando alcuni Paesi dell'Europa orientale chiudono i confini a migliaia di rifugiati. Le scene di centinaia di migliaia di donne, uomini e bambini che marciano sui binari, lungo strade a scorrimento veloce, notte e giorno, sfidando poliziotti in tenuta antisommossa e aggirando frontiere ricoperte da filo spinato fanno irruzione nelle case europee dominando i notiziari per qualche mese. Per la prima volta, a livello *mainstream*, il dramma siriano ha acqui-



stato piena visibilità. I governi europei capiscono che i rifugiati siriani sono un problema che va necessariamente risolto perché ha ormai bussato alle porte occidentali. Tuttavia, le contrattazioni tra gli stati dell'Ue sulla redistribuzione delle quote degli immigrati (per lo più siriani e afgani) non registra passi in avanti: molti stati (soprattutto quelli dell'est) mostrano una ferrea opposizione ad accogliere clandestini. Né, tantomeno, al di là della retorica dell'accoglienza, le posizioni di Roma, Parigi e Londra differiscono sostanzialmente da quelle di Budapest o Sofia.

L'Unione europea prova allora a cambiare rotta e nel marzo del 2016 decide di siglare un patto con la Turchia di Erdogan. Secondo l'intesa, Ankara dovrebbe bloccare il flusso di migranti siriani presenti sul suo territorio in cambio di 6 miliardi di euro, la liberalizzazione dei visti turistici per i suoi cittadini che vogliono entrare in Europa e un'accelerazione per l'adesione dello Stato turco all'Unione Europea. L'accordo appare sin da subito molto fragile per due motivi: il duro giro di vite compiuto dal presidente turco in politica interna e le sue leggi anti-terrorismo. A queste due motivazioni si aggiungerà poco dopo una terza quando, dopo il fallito golpe dello scorso luglio, il leader turco annuncia di voler ripristinare nel Paese la pena di morte. Sul modello dell'accordo con Ankara, Bruxelles propone con Paesi terzi il Partnership Framework con cui intende bloccare il flusso di immigrati in cambio di incentivi e agevolazioni. Nonostante il rapporto conflittuale con Erdogan, il patto con Ankara sembra aver portato i primi frutti: ad aprile l'Unione europea ha annunciato che gli arrivi in Grecia di immigrati illegali provenienti dalla Turchia sono calati del 90% rispetto al mese precedente l'accordo. In una situazione politica e diplomatica in stallo per ciò che concerne il processo di pacificazione in Siria, la recente penetrazione turca nel nord della Siria – ufficialmente in chiave anti-curda e anti-Is, ma nei fatti più la prima che la seconda – ha aggiunto, qualora non bastasse, un nuovo elemento di pericolosità per la già martoriata popolazione locale.

## Rifugiati siriani in Giordania e Turchia

a) Giordania<sup>8</sup>

Prima di concentrarci sulle problematiche derivanti dall'ingente numero di rifugiati siriani in Libano e sulle conseguenze sociali, economiche e politiche causate dalla loro presenza, è utile, ai fini di una comprensione più chiara del soggetto della ricerca, osservare brevemente come Giordania e Turchia hanno agito di fronte agli arrivi dalla Siria. I motivi alla base di questa scelta sono due: innanzitutto perché, come nel Paese dei Cedri, l'ingresso di un numero molto alto di sfollati ha avuto un impatto demografico considerevole<sup>9</sup>. In secondo luogo perché alcune questioni che incontreremo in entrambi gli stati (risposte governative, strumentalizzazione dei rifugiati e politiche Ue) anticipano i temi che affronteremo nel paragrafo successivo incentrato sul Libano e offrono un quadro più esaustivo del dramma degli sfollati siriani.

I primi arrivi dalla Siria nel regno hashemita sono cominciati quando si sono intensificati gli scontri tra il governo di Damasco e i suoi oppositori. Inizialmente il flusso è stato contenibile: si pensi che alla fine del 2011 (il primo anno della guerra civile siriana) il numero degli sfollati entrati in Giordania era stimato intorno alle 2.000 unità. La maggior parte di coloro che avevano attraversato il confine per mettersi in salvo dalle violenze del conflitto erano convinti che sarebbero ritornati presto alle loro case in Siria. La percezione di molti, infatti, era che il conflitto si sarebbe concluso velocemente o con la sconfitta dei rivoltosi o con la caduta del governo sul modello di quanto accaduto in Tunisia ed Egit-

---

<sup>8</sup> Sulle rivolte arabe e sui movimenti islamici in Giordania, Eyadat Z., «Egemonia, attivismo islamico e Stato: movimenti islamici e primavera araba in Giordania», in Campanini M. (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*, il Mulino, Bologna 2013.

<sup>9</sup> Secondo l'UNHCR, i rifugiati registrati in Turchia sono 2.724.937 mentre in Giordania sono 622.000 (dati del 2015). Si tenga presente, però, che il numero di abitanti dei due Paesi è molto diverso: rispettivamente 79.463.633 e 9.710.752 (statistiche ufficiali).

to<sup>10</sup>. Una lettura che si rivelò completamente errata: con il trascorrere dei mesi il conflitto si sarebbe aggravato diventando dapprima terreno di scontro regionale (con l'intervento "per procura" di Turchia, Paesi del Golfo e Iran) e, infine, internazionale (Usa, Ue e Russia) quando lo Stato Islamico avrebbe conquistato Mosul annunciando la fondazione del califfato. L'aggravamento della guerra in Siria ha avuto come prima conseguenza un'emorragia di civili negli stati confinanti. Nel tentativo di rispondere a questo flusso incontrollato di persone, l'Agenzia Onu per i rifugiati (Unhcr) e il governo giordano allestiscono il campo profughi di Zaatari (luglio del 2012) che, nel giro di un mese, vede la sua popolazione passare rapidamente da qualche centinaio di civili a 15.000 persone<sup>11</sup>. La soluzione di andare a vivere nei campi è però sempre stata vista come l'ultima possibilità: quando hanno potuto, i siriani giunti in Giordania hanno preferito stanziarsi nelle aree urbane del Paese presso case di familiari o in affitto. Di fronte al flusso costante di persone provenienti dalla Siria, le autorità giordane hanno avuto inizialmente un atteggiamento favorevole. La massa dei disperati poteva sviare l'attenzione dell'opinione pubblica locale dai problemi economici, sociali e politici del regno dirottando sui nuovi arrivati il malcontento popolare. Inoltre, il dramma umano di migliaia di persone in fuga dagli orrori della guerra poteva essere strumentalizzato dal governo per dissuadere chi – affascinato dal vento di cambiamento diffusosi nel mondo arabo con le rivolte del 2011 – sognava un cambio di regime anche in Giordania. Questa posizione inizialmente favorevole all'accoglienza (forse è più corretto dire di non ostilità) muta drasticamente nel 2013 quando Amman incomincia ad implementare misure draconiane contro i rifugiati adducendo motivi di sicurezza. Le associazioni umanitarie internazionali denunciano numerosi casi di espulsioni<sup>12</sup>, la chiusura dei

---

<sup>10</sup> Un punto di vista condiviso anche da alcuni stati (Turchia su tutti) e movimenti politici (Hamas) dell'area mediorientale.

<sup>11</sup> Secondo gli ultimi dati forniti dall'Unhcr, nel settembre del 2014 Zaatari contava una popolazione di 80.000 rifugiati, diventando il quarto centro in Giordania per numero di abitanti.

<sup>12</sup> La legge internazionale proibisce le deportazioni di individui che hanno il diritto di essere riconosciuti come rifugiati.

valichi di confine e una sensibile riduzione dei servizi di assistenza per i nuovi arrivati. La politica delle porte chiuse produce subito risultati: dai 1.800 rifugiati al giorno che la Giordania riceve all'inizio del 2013 si passa a meno di 200 alla fine del 2014. Da ottobre a dicembre del 2014, l'Agenzia Onu per i rifugiati registra solo 2.900 nuovi arrivi rispetto ai 15.000 del periodo luglio-settembre dello stesso anno. Accanto alle restrizioni governative, incomincia a montare l'insofferenza dei locali contro gli "stranieri". Amman prova a tamponare le crescenti tensioni sociali deportando nei campi i siriani che risiedono nelle aree urbane e riducendo l'assistenza sanitaria e la libertà di movimento a chi, tra di loro, continua ad abitare in città. A pagare il prezzo sociale più alto sono gli sfollati non registrati ufficialmente che, considerati clandestini, sono più ricattabili e sfruttati (soprattutto in campo lavorativo dove non possono denunciare le angherie subite) e più soggetti agli ordini di espulsione decisi dal governo. L'insoddisfacente risposta governativa al problema dei rifugiati aumenta i malumori della popolazione giordana a cui appaiono evidenti le debolezze politiche, economiche, infrastrutturali di cui soffre il loro Paese, nonostante il goffo tentativo della monarchia di nasconderle. L'acuirsi della crisi colpisce soprattutto le classi più deboli giordane su cui si abbatte una vera e propria mannaia sociale: stipendi più bassi<sup>13</sup> (la manovalanza siriana è a più basso costo), aumento dei beni di prima necessità e dei servizi (maggiore è infatti la richiesta) e competizione con i rifugiati per poter disporre dei servizi sanitari ed educativi<sup>14</sup>. Che le condizioni dei rifugiati siriani in Giordania continuino ad essere intollerabili è testimoniato dal dramma dei 75.000 richiedenti asilo che vivono nei pressi del valico di frontiera di Rukban. In seguito ad un attacco rivendicato dallo Stato Islamico lo

---

<sup>13</sup> Sulle difficoltà per i siriani di ottenere un permesso di lavoro in Giordania si legga Patchett H., «Why Jordan's plan to integrate Syrian refugees into workforce has faltered», in *Al-Monitor*, 5 luglio 2016, consultabile su <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/07/jordan-free-work-permits-syrian-refugees.html>.

<sup>14</sup> Per una lettura sulle difficoltà di inserimento scolastico dei rifugiati siriani si legga Laub K., Akour O., *In Jordan, schools to open door to all Syrian children*, 2 settembre 2016, consultabile su Associated Press [http://hosted.ap.org/dynamic/stories/M/ML\\_SYRIAN\\_REFUGEES\\_BACK\\_TO\\_SCHOOL?SITE=AP&SECTION=HOME&TEMPLATE=DEFAULT&CTIME=2016-09-02-02-18-16](http://hosted.ap.org/dynamic/stories/M/ML_SYRIAN_REFUGEES_BACK_TO_SCHOOL?SITE=AP&SECTION=HOME&TEMPLATE=DEFAULT&CTIME=2016-09-02-02-18-16).

scorso giugno<sup>15</sup>, la risposta delle autorità locali è stata repressiva: aumento delle misure di sicurezza, divieto di assistenza alimentare per sei settimane e nessun permesso per accedere alle cure sanitarie. Lo stato inaccettabile in cui versano gli sfollati di Rubkan, il duro giro di vite deciso dal governo nei loro confronti e il pericolo jihadista sbandierato da Amman e ripreso dai media locali riassumono perfettamente, da un lato, il dramma vissuto dai rifugiati siriani nei “Paesi d’accoglienza”, dall’altro, i fallimenti della politica locale che, incapace di sapere trovare risposte efficaci e screditata agli occhi della sua opinione pubblica, prova a salvare la faccia gridando contro lo straniero.

## b) Turchia

A poco più di cinque anni dall’inizio della guerra civile siriana, non c’è una provincia turca che non ospiti rifugiati siriani. I numeri dell’accoglienza variano significativamente a seconda dei luoghi: si passa dall’area di Sanliurfa (a confine con la Siria) o di Istanbul, dove le presenze degli sfollati si attestano rispettivamente sulle 400.000 e 394.000 unità, a quella di Bartin, sul Mar Nero, che ne ha soli 27. In generale, più di un terzo dei 2.750.000 sfollati siriani presenti sul suolo turco si trova nelle aree sud orientali della Turchia principalmente per via dei rapporti di parentela e culturali che legano le comunità al confine. Alcuni analisti<sup>16</sup> sostengono che la diversa concentrazione dei nuovi arrivati risponda a un chiaro fine politico: ammassarli nella regione meridionale del Paese ha come obiettivo quello di tamponare il nazionalismo curdo. Una posizione su cui non tutti i commentatori concordano, ma che ha il pregio di sottolineare come la presenza massiccia dei siriani in quell’area abbia cambiato la demografia di una delle regioni più

---

<sup>15</sup> «Aumentano a 7 le vittime dell’esplosione a Rukban», in *al-Ghad*, 22 giugno 2016, consultabile su <http://www.alghad.com/articles/966402> (traduzione mia dall’arabo).

<sup>16</sup> W. van Wilgenburg, «Erdogan government trying to dilute Kurdish presence by settling Syrian refugees in southeastern Turkey», in *Ara News*, 19 luglio 2016, consultabile su <http://aranews.net/2016/07/erdogan-government-trying-dilute-kurdish-presence-settling-syrian-refugees-southeastern-turkey-expert/>.

riottose all'autorità centrale turca per via della forte presenza curda. Un'operazione che, se realmente pianificata da Ankara, appare rischiosa. Nelle province sud-orientali, infatti, il tasso di povertà è molto alto e i circa 8 milioni e mezzo di residenti non vedono con favore l'arrivo di oltre un milione di siriani sia per motivi economici (i nuovi arrivati offrono prestazioni lavorative a costi più bassi) che politici (potrebbero diluire la presenza curda). Le tensioni e gli scontri che si sono registrati in questi mesi nell'area non sono casuali. Ad esacerbare gli animi ci ha poi pensato il presidente Erdogan quando ha annunciato lo scorso 2 luglio di volere concedere la cittadinanza turca ai rifugiati. Questa disposizione, se implementata, darebbe ai siriani notevoli vantaggi perché una volta naturalizzati potrebbero accedere al mondo del lavoro attraverso canali legali e sarebbero meno ricattabili. Da qui ne deriverebbero altre due conseguenze: si assisterebbe ad una diminuzione del tasso di microcriminalità nell'area e ci sarebbe una maggiore integrazione nella società turca dei nuovi arrivati. D'altro canto, però, la mossa di Ankara getterebbe altra benzina sul fuoco del conflitto con i curdi, che vedrebbero la regione in cui sono etnia dominante acquisire una forte componente araba. Vorrebbe dire aggravare il conflitto tra le autorità turche e il Pkk<sup>17</sup> riesplso violentemente nel luglio del 2015<sup>18</sup>. La proposta di Erdogan ha suscitato un'ondata di proteste in Turchia<sup>19</sup>. A molti turchi non è sfuggito l'atteggiamento ambiguo del presidente che solo pochi mesi prima aveva minacciato di inviare a Bruxelles con "bus e aerei"<sup>20</sup> i rifugiati siriani presenti

---

<sup>17</sup> Sulla lotta curda Öcalan A., *Il Pkk e la questione curda del XXI secolo*, Edizioni Punto Rosso, Milano 2013.

<sup>18</sup> Nel marzo del 2013 il leader del Pkk, Abdullah Öcalan, ha annunciato il cessate il fuoco con Ankara. Il processo di pace si è interrotto dopo gli attentati di Suruç del luglio del 2015 rivendicati dallo "Stato Islamico".

<sup>19</sup> Sul sentimento anti-siriano si legga Idiz S., «Erdogan's citizenship offer fans flames of anti-Syrian sentiment in Turkey», in *Al-Monitor*, 12 luglio 2016, consultabile su <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/07/turkey-syria-refugees-anti-syrian-sentiments-on-rise.html>.

<sup>20</sup> AFP, «Turkish president threatens to send millions of Syrian refugees to EU», in *The Guardian*, 12 febbraio 2016, consultabile su <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/12/turkish-president-threatens-to-send-millions-of-syrian-refugees-to-eu>.

sul suo territorio qualora non fossero state rispettate le sue richieste nell'accordo immigrati tra Ue e Ankara. La genuinità dell'annuncio ha destato molti sospetti poiché in questi anni Erdogan non ha mai pensato di garantire alla massa di sfollati arabi lo status di rifugiati. Una decisione, quest'ultima, che trova anche una spiegazione storica. Quando Ankara ha ratificato nel 1951 la Convenzione di Ginevra sui rifugiati, infatti, ha posto una condizione per cui non avrebbe mai garantito tale stato giuridico alle popolazioni non europee. A queste veniva offerta solo la protezione temporanea. Una differenza non solo linguistica, ma che ha avuto ricadute pratiche anche nella gestione della crisi siriana: oggi soltanto 256.000 rifugiati siriani (sui 2,7 milioni complessivi presenti in Turchia) vivono in campi ufficiali laddove la stragrande maggioranza vive in complessi abitativi pagando un fitto a loro spese; solo al 38% dei bambini siriani è offerta l'istruzione; secondo l'Organizzazione internazionale del Lavoro, le disposizioni legali che conferiscono il diritto di impiego agli sfollati sono state spesso ritardate o non implementate. Ad alimentare i sospetti sui buoni propositi di Erdogan, bisogna poi aggiungere che il presidente turco non ha mai cercato una pacificazione del conflitto siriano. Anzi, ha agito esattamente nella direzione opposta, finanziando gruppi di ribelli islamici più o meno radicali. Il recente intervento militare turco in Siria e la dichiarazione di guerra contro i curdi siriani e lo Stato Islamico<sup>21</sup> ne sono solo l'ultima prova. Eppure, di fronte alle opzioni possibili per risolvere la questione dei siriani presenti sul suo territorio (status di rifugiati; fornire loro impiego, istruzione, casa, protezione legale; adoperarsi per porre fine al conflitto in Siria), Erdogan ha suggerito una quarta opzione: quella della cittadinanza. Secondo Fehim Taştekin<sup>22</sup>, il presidente pensa di avere un grande vantaggio se i rifugiati possono votare. «Non c'è dubbio – scrive Idiz – che un 1,5 milioni di eletto-

---

<sup>21</sup> Prinzi R., «Erdogan: “Comatteremo curdi e Stato islamico con la stessa determinazione”», in *Nena News*, 29 agosto 2016, consultabile su <http://nena-news.it/siria-erdogan-comatteremo-curdi-e-stato-islamico-con-la-stessa-determinazione/>.

<sup>22</sup> Idiz S., «Erdogan's citizenship offer fans flames of anti-Syrian sentiment in Turkey», *cit.*, consultabile su <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/07/turkey-syria-refugees-anti-syrian-sentiments-on-rise.html>.

ri potrebbero alterare l'equilibrio politico del Paese. Alcuni credono che i rifugiati, per puro istinto di salvezza, potrebbero preferire di votare per il partito di governo [l'Akp di Erdogan, n.d.a.] che ha dato loro la cittadinanza piuttosto che sostenere partiti di opposizione che hanno spesso messo in discussione la loro presenza". Secondo altri osservatori, la cittadinanza offerta ai siriani mira a migliorare le relazioni politiche con l'Unione Europea (Ue) fattesi burrascose la scorsa estate. Taştekin ritiene che "il governo, agendo sulla questione dei rifugiati, o almeno dando l'impressione che lo stia facendo, starebbe cercando un nuovo inizio [di rapporti] con l'Ue perché gli europei potrebbero essere contenti della nuova barriera che la Turchia metterebbe tra l'Europa e i rifugiati a cui verrebbe data la cittadinanza"<sup>23</sup>. Risulta difficile stabilire al momento quanto questa iniziativa sia vera o abbia più finalità propagandistiche come sostiene l'opposizione. Per i principali partiti turchi (Chp e Mhp), infatti, a muovere il presidente non vi è alcuna preoccupazione umanitaria, ma un fine politico: avere maggiore sostegno popolare per trasformare il Paese in una repubblica presidenziale. Inoltre, i repubblicani e nazionalisti si sono detti contrari a questa iniziativa perché, se dovesse essere realizzata, andrebbe ad appesantire il budget nazionale. Se l'annuncio di Erdogan può aprire a un ventaglio di ipotesi, molto più chiare appaiono le sue intenzioni in Siria. I successi militari delle Ypg curde<sup>24</sup> ai danni dello Stato Islamico (grazie anche ai bombardamenti americani) preoccupano fortemente le autorità turche che temono che i curdi siriani possano riunire i tre cantoni curdi di Afrin, Kobane e Cezire dando vita a uno Stato autonomo proprio al confine con il loro territorio nazionale. Il recente intervento militare turco in territorio siriano era già stato pianificato da Ankara all'indomani della vittoria dei curdi a Kobane contro le forze jihadiste del gennaio del 2015. Secondo i piani del governo, l'azione avrebbe dovuto creare una "safe zone" nel nord della Siria, una zona cuscinetto dove si sarebbero potuti risistemare

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*

<sup>24</sup> Le Unità di protezione popolare (Ypg) sono state fondate nel 2004 e costituiscono il braccio armato del principale partito curdo siriano (Pyd), vicino ideologicamente al Pkk. Quest'ultimo è considerato da Ankara un'organizzazione terroristica.



gran parte dei rifugiati siriani ora presenti in Turchia. Un'idea che non convinse l'amministrazione Obama, non contraria ideologicamente alla proposta, ma esitante sul "come poterla realizzare"<sup>25</sup>. Sebbene sia stata soltanto abbozzata l'anno scorso, la safe zone potrebbe essere una prospettiva credibile a breve termine a patto che i turchi riescano ad avere la meglio sui curdi siriani e sullo Stato islamico<sup>26</sup>. A quel punto Erdogan potrà scegliere se insistere sulla sua (solo) annunciata proposta di cittadinanza ai siriani o optare per una loro espulsione. In entrambi i casi a Bruxelles si brinderà.

### Rifugiati siriani in Libano

Il Libano è il Paese del Medio Oriente che più sta soffrendo le ripercussioni della guerra civile siriana. Le tensioni che si vivono internamente derivano da una serie di fattori: l'alta percentuale di rifugiati per numero di abitanti; la loro distribuzione e concentrazione in aree periferiche e marginalizzate; l'insufficiente sostegno finanziario per affrontare l'afflusso di centinaia di migliaia di sfollati; le risposte non soddisfacenti del governo libanese. I dati ufficiali inquadrano già il problema: secondo una proiezione fornita dal Piano di risposta alla crisi libanese (PRCL) a dicembre del 2016 vivranno nel piccolo Stato mediorientale circa 5,9 milioni di persone. Di queste, 3,3 milioni avranno bisogno di aiuti: 1,5 milione sono libanesi in difficoltà, un altro milione e mezzo è rappresentato dagli sfollati siriani e 320.000 sono rifugiati palestinesi. Se consideriamo solo gli ultimi due dati, dunque, possiamo affermare che un terzo degli abitanti del Libano è costituito da rifugiati. C'è un ultimo dato che è interessante sottolineare: l'86% dei siriani arrivati nel Paese è concentrato nei quartieri poveri dove risiede

---

<sup>25</sup> «Obama says 'safe zone' a practical problem», 24 aprile 2016, consultabile su Reuters <http://af.reuters.com/article/libyaNews/idAFB4N0ZH02M>.

<sup>26</sup> La recente cronaca militare sembrerebbe dare ragione ai turchi. Al-Jazeera and Agencies, «Syria's war: Isil 'driven out' from Turkey-Syria border», in *Al-Jazeera*, 5 settembre 2016, consultabile su <http://www.aljazeera.com/news/2016/09/syria-war-isil-driven-turkey-syria-border-160904164425932.html>.

il 66% dei libanesi in ristrettezze economiche. Se la scelta di un luogo dove risiedere piuttosto che un altro è frutto di una deliberata volontà o comodità della famiglia rifugiata (vicinanza alla terra natia, presenza di familiari, costi inferiori), la contemporanea presenza di questi due dati così elevati non può essere considerata una pura casualità. In altre parole, si può sostenere che il governo libanese abbia portato avanti una pianificata politica di marginalizzazione delle sacche più povere del Paese, scaricando principalmente sulle classi del proletariato e sottoproletariato il fardello sociale rappresentato dai rifugiati. L'arrivo di un numero così massiccio di persone ha prodotto una trasformazione demografica di molte cittadine che, soprattutto nel nord e nella valle della Bekaa, sono cresciute rapidamente: Arsal, ad esempio, ospita ora sul suo territorio 40.000 siriani e 35.000 libanesi. Una crescita non pianificata e incontrollata di tale portata ha inevitabilmente prodotto tensioni e conflitti sociali che il governo ha provato per lo più a gestire con politiche securitarie. Va detto a difesa di Beirut, però, che di fronte all'esodo siriano la risposta della comunità internazionale è stata tardiva e insoddisfacente laddove solo un terzo degli aiuti economici promessi dai Paesi donatori è effettivamente giunto nelle casse statali.

Un altro tema spinoso connesso all'afflusso dei rifugiati è la questione lavorativa: i siriani che hanno trovato un impiego sono stati spesso accusati dai locali di "rubare il lavoro" perché accettano paghe più basse. Pressato dai malumori di gran parte dell'opinione pubblica e incapace di trovare o ricercare politiche di welfare alternative, il governo libanese ha ristretto le possibilità lavorative ai siriani gettandoli di fatto nelle braccia dell'economia informale dove abusi e sfruttamenti sono all'ordine del giorno e gli stipendi sono miseri (circa il 40% del salario minimo). Ad attizzare l'ostilità dei locali verso i rifugiati, vi è poi il tema sicurezza. In particolare, in seguito alle violenze nel nord, nella valle della Beka'a<sup>27</sup> ed al Qaa, un numero sempre maggiore di libanesi considera gli "ospiti" non come

---

<sup>27</sup> Kullab S., «Clashes displace residents of Lebanon's Arsal», in *Al-Jazeera*, 4 agosto 2014, consultabile su <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/08/lebanon-arsal-clashes-syria-20148411950553349.html>.

vittime di una guerra devastante, ma come delinquenti (nel migliore dei casi) o terroristi.

Il tema sicurezza è sicuramente tra le principali preoccupazioni dei libanesi. I recenti attacchi suicidi avvenuti nella cittadina cristiana di al-Qaa (al confine con la Siria) mostrano nuovamente come il conflitto siriano si intrecci indissolubilmente (e sanguinosamente) con il Paese dei Cedri. Da quando è scoppiata la guerra in Siria nel marzo del 2011, la regione agricola di al-Qaa (nota come Masharikh al-Qaa) è servita come luogo di transito per contrabbandieri e oppositori di al-Assad (via via sempre più radicali) diventando spesso teatro di violenti scontri tra quest'ultimi e l'esercito libanese. La situazione è precipitata nell'agosto del 2014, quando i soldati di Beirut si sono scontrati con i miliziani dello Stato Islamico e i qa'edisti del Fronte an-Nusra nella cittadina di Aarsal, a pochi chilometri da al-Qaa. La battaglia di Aarsal ha avuto un'ampia eco nazionale poiché le forze jihadiste sono riuscite a catturare 30 persone tra militari e poliziotti (16 dei quali saranno rilasciati solo dopo un anno e mezzo di negoziazioni). Di fronte al terrore del radicalismo islamico, la risposta di Beirut e Damasco è stata immediata e congiunta e ha portato alla chiusura di entrambi i lati del confine. Nonostante i ripetuti raid dell'esercito e l'arresto di numerosi estremisti presenti nell'area, le fonti militari hanno rivelato che una significativa presenza jihadista è tuttora attiva in territorio libanese e si annida tra la popolazione rifugiata. Lo scorso marzo il quotidiano «as-Safir»<sup>28</sup> ha pubblicato una mappa delle organizzazioni terroristiche che quotidianamente provano ad oltrepassare il confine nei pressi della Valle della Bekaa. Secondo il giornale, i militanti takfiri (stimati in 3.000, ma sostenuti da un numero imprecisato di persone che risiedono nei campi profughi della zona) controllerebbero attualmente 992 chilometri quadrati del confine siriano-libanese lungo le montagne dell'Anti-Libano, penetrando nel territorio libanese per più di 56 chilometri.

---

<sup>28</sup> Alaweh S., «Lebanese groups affiliated with Is», in *Al-Monitor*, 9 marzo 2015, consultabile su <http://www.al-monitor.com/pulse/security/2015/03/lebanon-syria-barren-lands-islamic-state-militants.html>.

Quanto alla questione microcriminalità, la sempre più diffusa criminalizzazione del siriano non può essere in alcun modo giustificata dalle fredde statistiche governative e dei media che mostrano un aumento dei reati nelle aree a maggior concentrazione di rifugiati. Se il tasso dei reati è aumentato in certe zone è a causa dei già citati provvedimenti restrittivi governativi nei confronti degli sfollati, della loro marginalizzazione e ghettizzazione in regioni periferiche dove risiedono le classi più povere libanesi. Tali politiche di esclusione non hanno fatto altro che aggravare il problema, spingendo sempre più rifugiati (senza lavoro o con gravi difficoltà economiche) verso le braccia dell'illegalità criminale o, peggio ancora, nelle maglie del radicalismo islamico, esacerbando le tensioni con la popolazione locale. Un documento dell'Unhcr del giugno del 2014 ha mostrato come il 61% delle 446 comunità d'accoglienza studiate dall'Agenzia Onu sia stato interessato da fenomeni di violenze e tensioni sociali sei mesi prima che fosse redatto il rapporto. Un dato che non deve sorprendere: aggressioni contro gli sfollati siriani sono state documentate già diverse volte dalle Nazioni Unite e dalle ong libanesi e internazionali. In alcuni casi gli attacchi hanno avuto una chiara finalità politica: espellere i nuovi arrivati da particolari aree o restringere la loro libertà di movimento. Complici di queste manifestazioni di intolleranza sembrerebbero essere state anche le forze di sicurezza libanesi perché, sostiene la ong statunitense Human Rights Watch, non sarebbero intervenute in difesa dei siriani al momento delle aggressioni. Risulta difficile fare una stima precisa degli attacchi subiti dai rifugiati: molti abusi non vengono denunciati per paura di ritorsioni. In alcuni casi, le vittime delle violenze sono state perfino arrestate dalla polizia perché non possedevano un valido permesso di residenza. In questo quadro, il primo responsabile è il governo che non è riuscito ad elaborare una politica nazionale sulla questione dei rifugiati e ha delegato alla discrezione delle municipalità la gestione del problema. Gli obbrobri dell'esecutivo libanese si sono palesati a Zahleh (capitale del governatorato della Beqaa) dove è stato imposto agli "stranieri" il coprifuoco in palese violazione della legge libanese. E laddove Beirut non interviene, a dettare legge sono clan, individui e partiti locali.

Ad alimentare il conflitto sociale vi è poi la questione confessionale. L'arrivo nel Paese dei Cedri di una così ampia comunità sunnita (i tre quarti dei rifugiati siriani) altera i già difficili equilibri settari interni facendo diventare il sunnismo la maggiore componente religiosa. Oltre ad esacerbare lo scontro settario, l'attuale scenario potrebbe portare ciascun partito ad una pericolosa autodifesa della propria comunità. Di fronte all'aggravarsi della situazione, ong locali e internazionali insieme all'Onu hanno promosso programmi incentrati sul dialogo tra le diverse comunità, sulla risoluzione del conflitto, sulla cooperazione con le istituzioni educative. L'obiettivo è combattere il razzismo, aumentare i servizi sociali e sanitari e creare nuove opportunità di impiego. Proprio la questione lavoro dovrebbe essere posta tra le priorità del governo. I cinque anni e mezzo di conflitto siriano<sup>29</sup> hanno reso poveri circa 200.000 libanesi mentre sono 300.000 coloro che hanno perso il lavoro. Molti dei nuovi disoccupati sono per lo più giovani non qualificati che sono stati travolti dalla manovalanza a basso costo dei siriani. Di certo non giova alla soluzione dei problemi la disastrosa economia del Paese: la violenza in Siria, l'instabilità politica, i rischi di perdite potenziali per il commercio hanno portato al crollo del 60% del trasporto via terra, causando un conseguente aumento dei costi d'importazione. Ma per comprendere i fallimenti politici della classe dirigente locale bisogna allargare l'analisi e tenere in considerazione il conflitto regionale tra sunniti e sciiti rappresentato dallo scontro "per procura" (per il momento) tra Arabia Saudita e Iran. La battaglia tra Teheran e Riyad si è trasferita sulla scena politica libanese paralizzandola: il mancato accordo per l'elezione di un capo di Stato da oltre due anni è figlio della geopolitica, non soltanto di semplici beghe tra partiti. Anche il settore turistico conta i suoi danni dovuti soprattutto alla drastica riduzione degli arrivi dai Paesi del Golfo per motivi di sicurezza. Le difficoltà che affronta il Libano sono state sintetizzate dal

---

<sup>29</sup> Per un'analisi della questione economica libanese rimandiamo a al-Araj E., «Economia libanese, una crisi continua», in *Al-Nahar*, 7 maggio 2016, consultabile su <http://www.annahar.com/article/371572> (traduzione dall'arabo mia).

ministro degli esteri libanese, Gebran Bassil, nel corso di una intervista concessa al portale *al-Monitor*:

Stiamo perdendo molte delle nostre certezze. In termini economici, spendiamo più di 10 miliardi di dollari per la crisi dei rifugiati. I nostri servizi sociali non possono gestire tale situazione in settori come elettricità, sanità e acqua. Soffriamo tanto, ma le promesse della comunità internazionale non sono state rispettate. Abbiamo ricevuto meno di 100 milioni di dollari negli ultimi quattro anni. La comunità internazionale non è stata all'altezza delle sue parole. [I suoi membri] non sarebbero capaci di affrontare una tale crisi [se accadesse] nei loro paesi. L'unico modo per risolverla è mantenere i siriani nel loro Paese ed è quello che l'Europa sta facendo. Il Libano ha fatto molto, molto più di quello che doveva fare. Non ce la facciamo più.<sup>30</sup>

Sempre nel corso della stessa intervista, Bassel ha poi sostenuto che l'assenza di un capo di Stato<sup>31</sup> ha complicato la gestione della crisi dei rifugiati:

Con un forte presidente, si può prendere davvero la decisione di combattere il terrorismo e di porre il Libano al centro della battaglia. Purtroppo questo non è avvenuto negli ultimi anni quando ne avevamo uno. Alla fine il terrorismo è riuscito a infiltrarsi nel Paese, ad Aarsal per esempio, ma anche a Tripoli, Sidone e Daesh [altro acronimo per Is, ndr] ha occupato parte dei nostri territori. Ma con un forte presidente, possiamo rimuoverli dal Paese. Noi possiamo assistere i bisognosi, ma non possiamo essere il contenitore politico dei problemi che provengono dalla Siria. Tutti questi problemi possono essere risolti se il Paese è diretto e governato da un forte presidente.<sup>32</sup>

Sulle debolezze istituzionali concorda anche il ministro degli Affari sociali, Rashid Derbas, che ha sottolineato come l'assenza di un capo di Stato e un parlamento paralizzato dalle differenze politiche abbiano approfondito la crisi. Per Derbas ci sono due soluzioni per porre fine al disastro umano e sociale che interessa milioni di cittadini: la volontà

---

<sup>30</sup> Al-Monitor Staff, «Interview with Lebanon foreign minister», in *al-Monitor*, 5 settembre 2015, consultabile su <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/09/lebanon-foreign-minister-bassil-interview-syria-refugees.html>.

<sup>31</sup> Il mandato dell'ultimo presidente, Michael Sulaiman, è terminato il 24 maggio 2014.

<sup>32</sup> Al-Monitor Staff, «Interview with Lebanon foreign minister», *op. cit.*

delle altre nazioni di accogliere i siriani e la “riproposizione dell’idea di aree sicure o dentro la Siria o lungo il suo confine con la Turchia”. “Più del 45% del territorio siriano – pari a 80.000 chilometri quadrati – viene ora considerato sicuro e corrisponde a otto volte la grandezza del Libano” ha affermato il ministro. In altre parole, secondo Derbas, gli sfollati possono ora ritornare in quelle aree a patto che ci siano la “cooperazione internazionale e regionale, i finanziamenti del Golfo, le facilitazioni della Turchia e, infine, la copertura dell’Onu, della Russia e degli Usa”.<sup>33</sup>

La questione libanese interessa molto, e da vicino, Bruxelles. Le difficili condizioni in cui si trovano i rifugiati in Libano potrebbero ostacolare un eventuale patto tra Beirut e l’Unione Europea. Il Vecchio Continente sta giocando nel Paese dei Cedri una partita molto chiara: sostenere l’economia locale per tenere lontani dal suo territorio i siriani. Per comprendere i termini di questa possibile intesa, bisogna fare un passo indietro. In una riunione del Consiglio dei ministri nell’ottobre del 2014<sup>34</sup>, il governo libanese ha annunciato di voler attuare una politica di “deterrenza” nei confronti dei rifugiati siriani. L’obiettivo è quello di ridurre il loro numero per due motivi: alleggerire il costo sociale sulle istituzioni locali causato dalla loro presenza; garantire maggiore sicurezza allo Stato già allora colpito dagli attentati terroristici dell’estremismo islamico e infiammato dagli scontri tra sostenitori e oppositori del presidente siriano Bashar al-Asad. Nel documento finale si precisa che tale politica vuole “incoraggiare gli sfollati siriani a ritornare nel loro Paese<sup>35</sup> o in altri Paesi con ogni mezzo possibile”.

---

<sup>33</sup> Aziz J., «Lebanon continues to struggle under weight of Syrian refugee crisis», in *al-Monitor*, 12 novembre 2015, consultabile su <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/11/lebanon-syrian-displacement-crisis-international-action.html>.

<sup>34</sup> *Seduta del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2014* (traduzione dall’arabo di chi scrive), consultabile su <http://www.pcm.gov.lb/arabic/subpg.aspx?pageid=6118>.

<sup>35</sup> Il diritto di un rifugiato ad essere protetto contro un rimpatrio forzato o un respingimento è stabilito dall’articolo 33 della Convenzione dei rifugiati del 1951: “Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato ver-

In pratica, il Consiglio dei ministri dava il via libera alla pratica dei respingimenti “contro tutti coloro che violano le leggi libanesi e le condizioni di ingresso”<sup>36</sup>.

La politica di “deterrenza” annunciata nel Consiglio di ministri del novembre 2014 ha trovato una prima significativa applicazione tre mesi più tardi, il 4 gennaio 2015, quando l’Agenzia per la sicurezza nazionale libanese ha annunciato che l’ingresso dei siriani in Libano sarebbe avvenuto solo con il visto. La decisione è stata motivata con l’obiettivo di “portare la sicurezza e la situazione economica sotto controllo e monitorare la presenza dei siriani in territorio libanese”<sup>37</sup>. Le restrizioni hanno colpito anche chi si reca nel Paese dei Cedri per turismo<sup>38</sup>. Gli unici visti disponibili – ha stabilito l’Agenzia – sono quelli destinati alle visite d’affari, al trattamento medico e al transito (in caso di viaggio). Il provvedimento ha previsto delle “eccezioni limitate per ragioni umanitarie”. Al di là del suo significato politico e delle conseguenze pratiche derivanti per i rifugiati, il provvedimento è stato per molti siriani e non un vero shock: la frontiera tra i due Paesi era restata aperta e accessibile perfino durante i 15 anni della guerra civile libanese.

Le politiche restrittive di Beirut contrastano però con le obbligazioni imposte qualche mese fa dall’Ue nella Partnership Framework<sup>39</sup>.

---

*so i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”.*

<sup>36</sup> *Seduta del Consiglio dei Ministri*, <http://www.pcm.gov.lb/arabic/subpg.aspx?pageid=6118>, *op. cit.*

<sup>37</sup> AFP, Al-Akhbar, «Lebanon to impose visa restrictions on Syrians starting January 5», in *al-Akhbar*, 4 gennaio 2015, consultabile su <http://english.al-akhbar.com/node/23085>.

<sup>38</sup> Secondo il provvedimento, gli applicanti devono dimostrare di avere riservato un posto in hotel e possedere almeno mille dollari.

<sup>39</sup> Per saperne di più sul Partnership Framework si legga European Commission, «Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration», 7 giugno 2016, consultabile su [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_external\\_aspects\\_eam\\_towards\\_new\\_migration\\_ompact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf).



Questo piano, sul modello del già citato accordo Bruxelles-Ankara, assicura incentivi ai Paesi che trattengono sul loro territorio immigrati. Negli accordi stipulati tra Giordania e Europa, ad esempio, si è stabilito che il regno hashemita dovrà dare un impiego a 50.000 siriani entro la fine del 2016 in cambio di prestiti a basso interesse e di un accesso agevolato ai mercati europei. Per il Libano, invece, il Partnership Framework offre aiuti per lo sviluppo dei servizi di base (gestione acque, istruzione e salute) e delle infrastrutture in cambio di un miglioramento delle opportunità economiche per i siriani e per “le comunità più deboli libanesi” che non vengono però specificate. Inoltre, “il governo libanese dovrebbe compiere sforzi per l’inclusione sociale ed economica dei rifugiati siriani in modo da migliorare le loro condizioni di vita e il loro status di residenti legali”<sup>40</sup>.

In pratica, mentre Bruxelles cerca di trattenere la popolazione rifugiata siriana in Libano, Beirut persegue una politica diametralmente opposta volta a incoraggiare i siriani a lasciare il Paese e, come abbiamo visto con Derbas, non esclude nemmeno la possibilità che essi ritornino direttamente in Siria<sup>41</sup>. Come si risolverà il braccio di ferro tra Ue e il governo libanese è difficile da prevedere. Quel che certo è che a pagare questa divergenza – sebbene negata dai protagonisti – sono i rifugiati siriani che non sanno se rimarranno o saranno espulsi nel prossimo futuro.

Nel frattempo, però, Beirut e le Nazioni Unite hanno elaborato nel 2015 un “Piano di risposta alla crisi libanese” (conosciuto con il suo acronimo inglese LCRP) per:

Assicurare che la risposta umanitaria alla crisi siriana dia benefici tangibili al Libano e aiuti a stabilizzarlo durante questo difficile periodo. Continua il necessario lavoro di sviluppo dell’assistenza umanitaria ai rifugiati provenienti dalla Siria e ad altri gruppi vulnerabili e aumentano i programmi d’investimento nei servizi libanesi, nell’economia e nelle istituzioni. Il Piano

---

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Sul banco degli imputati è salito anche il ministro degli Esteri Bassil, che è stato ampiamente criticato per presunte dichiarazioni xenofobe contro i rifugiati siriani. Si legga, a tal proposito, Rowell A., «From Beirut to Britain, bigots are on the rise», in *Now*, 1 luglio 2016, consultabile su <https://now.mmedia.me/lb/en/commentaryanalysis/567152-from-beirut-to-britain-bigots-are-on-the-march>.

è un canale fondamentale attraverso il quale la comunità internazionale può permettere al Libano di affrontare i bisogni sia del suo popolo che degli sfollati siriani.

Il 2016 è stato il secondo anno del LCRP e rappresenta un fase transitoria verso un programma triennale che inizierà nel 2017. Gli obiettivi che si pone sono essenzialmente tre: 1) assicurare assistenza umanitaria e protezione agli sfollati siriani e ai "libanesi più poveri"; 2) rafforzare le capacità dei sistemi di erogazione dei servizi nazionali e locali per aumentare l'accesso e la qualità dei servizi pubblici basilari; 3) rinforzare la stabilità economica, sociale, ambientale e istituzionale del Libano. Oltre al governo e alle Nazioni Unite, l'LCRP è il risultato "di uno sforzo collettivo di 95 partner, tra i quali figurano ministeri, Agenzie Onu e ong internazionali e nazionali e necessita di 2,48 miliardi di dollari per il piano complessivo. Di questi, il 35% è destinato a programmi di stabilizzazione e il 65% a quelli umanitari"<sup>42</sup>.

#### La vita dei rifugiati siriani in Libano

Come i fattori sopra menzionati (politiche restrittive di Beirut, pericolo jihadismo, povertà, l'essere avvertiti come minaccia terroristica, la ghettizzazione in aree periferiche) si riflettono su chi è riuscito a sfuggire agli orrori della guerra siriana e risiede (legalmente o illegalmente) in Libano? Se i problemi economici, la fame, la sete, la mancanza d'igiene e cure mediche sono temi assai dibattuti dai media, spesso si trascura il fatto che gli sfollati soffrono anche di depressione, ansia e stress dovuti non solo all'aver lasciato le loro case e gli affetti, ma anche alla loro precaria esistenza. Uno studio dell'Unhcr ha mostrato come "i principali problemi riscontrati tra i siriani sono disordini emotivi quali depressione, stress post-traumatico, disordini per prolungato dolore, e varie forme di ansia"<sup>43</sup>. Un

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Unhcr, *Culture, context, and the mental health and psychosocial wellbeing of Syrians*, 2015, consultabile su <http://www.unhcr.org/55f6b90f9.pdf>.

lavoro dell'agenzia Onu sui siriani colpiti dal conflitto armato ha mostrato come “le ragazze abbiano detto di aver provato un enorme isolamento sociale e fisico, così come di aver subito ripetute molestie e discriminazioni”. “Gli uomini – si legge ancora nello studio – sono stati anch'essi vittime di discriminazione e soggetti spesso ad atti di bullismo e ad altre forme di violenza fisica”<sup>44</sup>. Per provare a risolvere questi problemi, due organizzazioni<sup>45</sup> libanesi (Amel e il Centro Adn) e una francese (Medicins du Monde) operano affinché siano i rifugiati a parlare della loro sofferenza. L'Adn Center è una clinica psichiatrica gratuita con sede a Tripoli fondata da dottori siriani e libanesi grazie al contributo delle Organizzazioni di aiuto medico siriano. Prima di recarsi nei campi, ogni giorno una quindicina di dottori e tirocinanti in psicologia si riuniscono per discutere le tecniche e le strategie migliori da usare con i loro pazienti. Al campo di al-Minieh (Tripoli) ci sono due sessioni settimanali di gruppo: una con gli adulti e un'altra con i bambini. Quello che spesso emerge dal loro lavoro è che i più piccoli hanno attacchi di panico e soffrono d'incontinenza notturna. A lavorare con i rifugiati e con i più poveri sugli effetti psicologici del conflitto è anche l'organizzazione francese Medicins du Monde, che da due anni cerca di sviluppare in Libano cure per la salute mentale degli abitanti dei campi. Medicins

---

<sup>44</sup> Weissbecker I., Leichner A., «Addressing mental health needs among Syrian refugees», in *Middle East Institute*, 22 settembre 2015, consultabile su <http://www.mei.edu/content/article/addressing-mental-health-needs-among-syrian-refugees>.

<sup>45</sup> In questo studio ho preferito non riportare il lavoro delle tante ong e associazioni internazionali che lavorano in Libano a favore dei rifugiati siriani. Alla base di questa decisione vi sono due motivi. Il primo è di natura essenzialmente pratica: seguire le loro attività sarebbe stato dispersivo e non adatto ai fini di questo lavoro che affronta le problematiche della questione dei rifugiati siriani in Libano e non come istituzioni e organismi internazionali interagiscono con loro. Il secondo è per evitare inutili ripetizioni: molte associazioni, infatti, svolgono i medesimi compiti (assistenza sanitaria e alimentare). Ho pertanto preferito scegliere e nominare solo le associazioni che presentano delle specificità. Per un quadro delle organizzazioni che operano nel Paese dei Cedri si legga il seguente rapporto: Naufal H., «Syrian Refugees in Lebanon: the humanitarian approach under political divisions», in *Migration Policy Center*, 2012-2013, consultabile su <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%2013.pdf>.

du Monde si avvale del lavoro dell'associazione libanese Amel, che dispone di cliniche di assistenza sanitaria di base e offre training sul pronto soccorso psicologico in caso di disastro. Amel, però, è molto di più. Con 24 centri e sei cliniche mobili in tutto il Paese, negli ultimi cinque anni ha fornito assistenza e servizi a migliaia di rifugiati siriani<sup>46</sup> lanciando anche una campagna per candidarsi al Premio Nobel per la Pace. Nei suoi centri – a cui si rivolgono anche i libanesi in condizioni economiche più disagiate – oltre all'assistenza medica, ci sono programmi per i bambini e per gli anziani e sono stati attivati anche progetti per le vittime del traffico degli essere umani. A proposito di quest'ultimo tema, un rapporto del Centre for Trust, Peace and Social Relations dell'Università di Coventry, pubblicato lo scorso aprile<sup>47</sup>, ha rivelato che sempre più rifugiati in Libano sono vittime di sfruttamento e schiavitù. Uno dei principali problemi, sostengono i ricercatori, è il lavoro minorile che è stimato intorno al 60-70% tra i minori di 18 anni. I tassi più alti si registrano nella Valle della Beqaa (nell'est del Paese) dove bambini di cinque anni raccolgono fagioli, fichi e patate. Nelle città e nei piccoli centri, invece, i minori chiedono per lo più l'elemosina per strada, vendono fiori o fazzoletti, lustrano le scarpe o puliscono i parabrezza delle macchine, ma sono impiegati anche nei mercati, nelle industrie, nelle autofficine e nei caffè. Accanto alla piaga del lavoro minorile, c'è poi quella dei matrimoni tra minorenni siriane e uomini più anziani che nel 2015 era del 23% presso la comunità rifugiata e del 13% tra i libanesi. Ma il fenomeno dello sfruttamento sessuale non avviene solo all'interno del vincolo coniugale, ma anche attraverso la prostituzione delle rifugiate con i contrabbandieri come forma di pagamento. L'Università di Coventry ha anche denunciato i "favori sessuali" che i datori di lavoro o i padroni di casa imporrebbero alle rifugiate

---

<sup>46</sup> Per conoscere meglio le loro attività, si consiglia di consultare il sito ufficiale dell'organizzazione <http://amelinternational.com/en/home/>. Per il loro lavoro con i rifugiati siriani si consiglia la lettura del rapporto "Syrian Refugee Emergency Report" (2013).

<sup>47</sup> Freedom Fund, *Struggling to survive*, Coventry University, Aprile 2016, consultabile su [http://freedomfund.org/wp-content/uploads/Lebanon-Report-FINAL-8April16.pdf?mc\\_cid=d4057dd5c6&mc\\_eid=b7cecbe159](http://freedomfund.org/wp-content/uploads/Lebanon-Report-FINAL-8April16.pdf?mc_cid=d4057dd5c6&mc_eid=b7cecbe159).

in cambio del pagamento del fitto dell'abitazione, del cibo o di un impiego per loro e i familiari<sup>48</sup>.

Inoltre, abbiamo scoperto che molti rifugiati adulti (uomini e donne) sono costretti ai lavori forzati per intimidazione, violenza o restrizioni fisiche sui loro movimenti. Persino coloro che hanno un permesso per lavorare legalmente attraverso il sistema della sponsorizzazione<sup>49</sup> sono a rischio di sfruttamento da parte dei loro stessi sponsor.<sup>50</sup>

La grave piaga del lavoro minorile e dell'infanzia negata a molti bambini rifugiati è strettamente connessa ad un altro tema: la dispersione scolastica. Nel 2015 su 400.000 siriani in età scolare (3-15 anni) presenti in Libano solo 150.000 (il 37,5%) studiava nelle scuole pubbliche. I minori che non frequentano la scuola non ricevono un'istruzione primaria o perché i genitori non li hanno iscritti (perché devono lavorare), o perché sono impossibilitati a seguire l'anno scolastico a causa delle prolungate assenze. Il ministero dell'Istruzione ha quindi creato nel 2015 un programma extra-curricolare di apprendimento accelerato che dura quattro mesi e che si propone come obiettivo quello di aiutare gli studenti a recuperare le lezioni perse e a rimanere così all'interno del sistema scolastico. In condizioni normali è lo Stato libanese che copre le spese per l'istruzione e per il costo dei libri. Tuttavia, a causa del conflitto in Siria e del massiccio flusso di rifugiati entrati nel Paese, le

---

<sup>48</sup> Lo scorso aprile le forze di sicurezza libanesi hanno scoperto nella cittadina di Jounieh un traffico di prostituzione che coinvolgeva 75 rifugiate siriane. La polizia ha scoperto che le donne erano costrette a compiere almeno 10 prestazioni sessuali al giorno e venivano picchiate e torturate se non ricevevano sufficienti mance.

<sup>49</sup> Nel Paese dei cedri, come nelle monarchie del Golfo, il mercato dei lavoratori stranieri è regolato dal sistema della kafala (sponsorizzazione) che si basa sulla responsabilità del datore di lavoro nei confronti di uno straniero. Questo sistema di sponsorizzazione vincola il lavoratore ad un unico datore di lavoro che provvede ai documenti necessari per l'ingresso dell'immigrato in Libano. La permanenza dello straniero sarà legata al contratto con quell'unico titolare che è anche l'unico a sciogliere il legame tra i due. Se per qualsiasi ragione il lavoratore vuole lasciare il lavoro, diventa automaticamente un migrante illegale e viene deportato.

<sup>50</sup> Jones K., «Syrian Refugees in Lebanon are falling into slavery and exploitation», in *Middle East Eye*, 14 aprile 2016, consultabile su <http://www.middleeasteye.net/columns/syrian-refugees-lebanon-are-falling-slavery-and-exploitation-2001907407>.

autorità locali hanno dovuto fare appello alla comunità internazionale per ricevere dei fondi. Con il sostegno di donatori internazionali – tra cui Unione Europea, Usaid, l'Uk Department for International Development (DFID) e varie agenzie Onu<sup>51</sup> – è stata lanciata nel 2014 la campagna “Raggiungere tutti i bambini con l'educazione” (RACE) che, in tre anni, mira ad iscrivere 200.000 rifugiati nelle scuole pubbliche. L'aiuto internazionale ha fatto sì che molti bambini siriani possano recarsi a scuola la mattina come i loro coetanei libanesi senza che ciò comporti un ulteriore costo da parte dello Stato. Il ministero dell'Istruzione ha anche sviluppato turni pomeridiani nel tentativo di alleggerire il sovraffollamento delle classi. I donatori internazionali pagano 363 dollari per ogni rifugiato che frequenta le classi mattutine e 600 dollari per ogni scolaro iscritto alle classi di pomeriggio (organizzare sessioni extra di pomeriggio ha dei costi aggiuntivi). I donatori spendono inoltre 60 dollari a studente per coprire il contributo che i genitori dovrebbero versare al fondo scolastico. Tale assistenza copre le spese amministrative e i costi d'istruzione, ma non include eventuali migliorie alle infrastrutture e alle apparecchiature. Nonostante i notevoli progressi registrati, le problematiche restano: gli insegnanti dei corsi mattutini, ad esempio, riscontrano molte difficoltà per la differente preparazione culturale tra gli studenti libanesi e quelli siriani soprattutto nelle lingue straniere<sup>52</sup>. Ma il vero problema non è culturale, né infrastrutturale ma è a monte. Le recenti iniziative del ministero dell'Istruzione sono lodevoli e stanno riscuotendo un discreto successo nel combattere la dispersione scolastica dei siriani. Tuttavia, non possono bastare se non sono accompagnate da politiche sociali ed economiche volte ad integrare i rifugiati e a non ghettizzarli. Nel tentativo di aumentare le loro magre risorse economiche, molte famiglie siriane continuano a mandare i propri figli minorenni a lavorare. In un tale contesto, la scuola è vista più come un ostacolo che come una risorsa.

---

<sup>51</sup> A tal proposito, in campo scolastico, merita di essere menzionato il contributo di Unhcr, *Back to school*, 2016, consultabile su <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Backtoschoolbrochure2016portal.pdf>.

<sup>52</sup> In Siria l'insegnamento è esclusivamente in arabo mentre il Libano, a seconda della scuola, alcuni corsi sono in inglese e francese.

## Osservazioni conclusive

Dopo alcuni anni di parziale disinteresse, il dramma dei rifugiati siriani è comparso improvvisamente sui nostri schermi televisivi l'estate del 2015, quando centinaia di migliaia di persone sono riuscite a penetrare la Fortezza Europa dalla Grecia e si sono messi in marcia verso il cuore del continente. Famiglie, bambini, uomini e donne in fuga dagli orrori della guerra e dalla povertà causati dalle nostre politiche (direttamente o meno) hanno trovato ad accoglierli ai confini orientali europei stati in in tenuta antisommossa, ricoperti da fili spinati e circondati da muri. La "crisi degli immigrati", come i media e i politici la chiamano, ha messo allo scoperto le ipocrisie di un'Europa che, se da un lato si propone come soggetto politico unito e aperto, dall'altro appare sempre più un organismo litigioso e arroccato su se stesso. I dibattiti infuocati sulle "quote" (misere) di immigrati da assorbire nei rispettivi stati membri dell'Ue e la chiusura dei suoi confini orientali (e interni, come accaduto in Francia) mostrano una realtà ben diversa da quella propagandata dalle istituzioni europee. Studiare lo sviluppo della crisi umanitaria provocata dalla guerra siriana e analizzare le ripercussioni che essa ha avuto nei Paesi che confinano con la Siria è interessante perché permette in primo luogo di comprendere come l'Europa agisca a monte per eliminare la "minaccia" degli immigrati dal suo territorio. L'accordo Ue-Ankara sui siriani e il Partnership Framework con Giordania e Libano (incentivi finanziari e agevolazioni ai due stati arabi purché i rifugiati siriani non si muovano) non sono altro che le immagini speculari dei muri e dei fili spinati diffusi qui e là nei Balcani e nell'est Europa. Tuttavia, l'interesse che nasce dallo studio dell'afflusso dei siriani negli stati mediorientali (in particolar modo nel Paese dei Cedri) non si limita solo a questo aspetto per così dire "europeo". Per Ankara, Amman e Beirut gli sfollati della Siria sono, a seconda delle contingenze politiche, un pericolo che bisogna limitare o di cui sbarazzarsi (Libano) o addirittura una opportunità politica come abbiamo visto con Erdogan (purché, sia chiaro, non siano curdi). Il caso libanese presenta una sua specificità. I rifugiati che hanno trovato qui riparo dagli orrori della mattanza siriana costitui-

scono ormai un terzo della popolazione, rappresentando un problema sociale ed economico di difficile gestione che è amplificato dalle profonde divisioni politiche interne. La loro presenza è qui fonte di grossa conflittualità. Prima di tutto perché, essendo per lo più sunniti, alterano il fragile equilibrio confessionale del Paese. In secondo luogo perché alcuni di loro hanno contribuito concretamente a portare lo scontro armato siriano in territorio libanese (le autobombe a Beirut, la battaglia di Aرسال, i recenti attacchi ad al-Qaa). Uno scontro che, però, si combatte da tempo nelle aule parlamentari tra l'Alleanza dell'8 marzo (capeggiata da Hezbollah) e quella del 14 marzo (a guida Mustaqbal di Sa'ad Hariri) e a Tripoli (nei quartieri di Bab at-Tabbaneh e Jebel Mohsen). Scampati agli orrori della guerra sulla loro terra, oltre un milione e mezzo di siriani vivono in condizioni economiche di estrema povertà e in un limbo legale pericoloso per via della "politica di deterrenza" decisa dal governo nell'ottobre del 2014. Un reale miglioramento della loro condizione non potrà avvenire attraverso i serbatoi di denaro dei Paesi donatori (tra l'altro sempre al di sotto delle promesse) o con i progetti dell'Onu e di molte ong nei settori della scuola, dell'assistenza alimentare e sanitaria. Per quanto apprezzabile sia il loro lavoro, il loro contributo potrà soltanto alleggerire le pene dei rifugiati fintanto che i governi locali e internazionali continueranno a marginalizzare economicamente e socialmente gli sfollati. Ma, soprattutto, se la Siria continuerà a essere territorio di conquista e spartizione delle potenze regionali e mondiali.



SOCIETÀ

## Una testimonianza

Fulvio Tessitore

Signor Direttore,

Lei ha avuto la cortesia di invitarmi al Focus promosso dalla Sua Rivista sui primi tre anni di Pontificato di Papa Francesco. Non ho potuto collaborare perché l'invito mi è pervenuto in un periodo di molto lavoro. Voglio, tuttavia, egualmente far giungere la mia testimonianza, specialmente dopo la visita del Papa ad Auschwitz e Birkenau e dopo quanto leggo di mormorii e mugugni, che altro non possono essere, provenienti da cattolici che hanno disperso, semmai l'hanno avuto, il senso profondo della loro religione, più ancora il significato della fede comune a tutti gli uomini di buon volontà, siano cattolici o non cattolici, credenti o non credenti.

Qualche giorno prima della visita, Francesco ha detto che desiderava entrare ad Auschwitz e stare in silenzio, recitando la preghiera del silenzio nella speranza che il Signore gli desse "la grazia di piangere". A Birkenau ha taciuto, osservando in raccoglimento i luoghi del dolore e della sofferenza, luoghi del tragico, infame tentativo di negare l'umanità, concepito da bestie dalle parvenze umane: una tragica mascherata della storia. Sul registro dei visitatori Francesco ha scritto una semplice, difficile preghiera: «Señor tien piedad de tu pueblo! Señor, perdón por tanta crueldad!».

La scelta del silenzio, la più espressiva canzone dell'amore, che cristianamente significa carità mi ha ricordato il discorso che lì, nello stesso luogo, dieci anni prima tenne il Suo predecessore Benedetto XVI. Il papa tedesco aveva dovuto e voluto parlare, con scelta saggia non meno dell'altra tanto diversa del Suo successore. Di quel discor-

so, a confronto del silenzio di Francesco, non va messo il richiamo allo «sbigottito silenzio», che, atterrito e stordito, Benedetto XVI ritenne che fosse da osservare dinanzi a uno dei più cupi monumenti di inumanità. Vanno ricordate, invece, due difficili, terribili domande che il Papa teologo pose e si pose: «Signore, dov'eri in quei giorni? Signore, perché hai taciuto?». Sono domande che non hanno risposta di parole. Perché hanno la risposta del silenzio: l'ineffabilità. Sì, perché solo l'ineffabile può suggerire non la risposta, ma l'offerta di un pensiero profondo, che un grande filosofo suggerì in una pagina di vertiginosa profondità, l'altezza da vertigine delle idee profonde. Commentando la morte di Dio, egli ritenne che il dolore fa scoprire "la persona", ossia l'identità di uomo libero, soggetto responsabile della propria e altrui umanità: la «persona, parola cristiana», come affermò un altro pensatore tedesco: del Cristianesimo religione della persona fatta capace di concepire la responsabilità dell'obbligazione, ossia il rispetto dell'altro, che è un altro io. Vale a dire una doppia negazione: la negazione del solipsismo e la negazione del monismo, quello dell'assolutezza della «lità» (*ich Icheit*).

Basterebbe questa scelta del silenzio per salutare il terzo anniversario di Francesco come quello di un grande Pontificato. Un Pontificato di fede, di fede in Dio perché di fede nell'uomo, in tutti gli uomini credenti e non credenti, secondo quanto proclamò la grande rivoluzione cristiana di non ritenere "eletti" o possibili "eletti" questo o quello per predestinazione di grazia o per ragioni etniche o religiose, bensì tutti coloro che, nell'esercizio del loro "libero arbitrio" (una grande idea del cristianesimo cattolico), sanno diventarlo quali attori di responsabilità, la responsabilità del rispetto dell'altro e degli altri.

In tal senso, e non sembri riduttivo l'avvicinamento, vanno gli atteggiamenti di Francesco quando condanna con severità le uccisioni in nome di Dio, quando considera le brutalità e l'inumanità del terrorismo, esperienze di disumanità, guerra sì, ma non guerra di religione. Nel dir questo, Francesco si mostra ancora una volta Papa del Concilio, come non seppero esserlo fino in fondo i Suoi due immediati predecessori, preoccupati di una 'normalizzazione', dove 'norma' era lo sviluppo della Chiesa teocratica anziché del Concilio. Francesco è

il Papa che capisce e rispetta la rivoluzionaria enciclica di Giovanni XXIII, *Pacem in terris*, dov'è la negazione di secoli di teorie, anche Patristiche, sulla guerra giusta o guerra preventiva, perché lì è proclamata finalmente la “pace al positivo”, come solidarietà, carità (= amore) nell'umano, non “pace al negativo” come “non-guerra”.

Dinanzi a tanto, come si può, miserabilmente, invocare un ritorno alla battaglia di Lepanto (1571) o all'assedio di Vienna (1683), come ha fatto un vescovo ignorante, il quale invoca così una rinnovata ‘crociata’, perché non sa che cosa furono le crociate storiche al di là degli alibi religiosi? Egli non capisce la contraddizione di chiedere a una civiltà di libertà e di rispetto degli altri di farsi, come quella che egli considera irreligiosa e disumana, banditrice di crociate aggressive. Una delle tante ottusità dei reazionari, più o meno camuffati.

Non resta che augurare a Papa Francesco lunga vita operosa in tenace continuazione del Suo Pontificato di autentica valenza cristiana.

## Libri consigliati



G. Acocella (a cura di)

*Materiali per una cultura della legalità 2016*

G. Giappichelli Editore, Torino 2016 – pp. 244 – € 24,00

I *Materiali per una cultura della legalità 2016* già da una prima lettura dell'indice annunciano un poderoso contributo ad un tema di stringente attualità non solo per studiosi e addetti ai lavori, ma, soprattutto, per una cittadinanza consapevole delle conseguenze giuridiche e sociali del proprio agire.

Il discorso giuridico che si sviluppa attraverso le pagine della pubblicazione segue un ordine ben preciso. Una genesi concettuale che non può partire dalla definizione, o meglio, dalla ridefinizione della parola “legalità”. Il prologo del Prof. Acocella pone i prodromi esegetici del tema ripercorrendo le vicende storiche che hanno conferito all'idea di legalità una sua autonomia dagli angusti perimetri dello statalismo in cui era stata confinata dalla Rivoluzione francese fino ad arrivare alle tragiche identificazioni tra Stato, governo e diritto della prima metà del Novecento.

Dallo statalismo assolutista alle nuove forme di *governance*, economiche e sovranazionali, la legalità ed il suo precipitato in termini

di certezza del diritto affrontano tutti i rischi di una contemporaneità che è in continuo divenire.

Legalità è ancora e prima di un tutto un “sentire”, un bisogno che orienta le condotte individuali e collettive, costituendo un sicuro approdo contro ogni tipo di arbitrio, abuso e distorsione.

Di seguito il prof. Rescigno illustra il legame stretto tra legalità e certezza del diritto, affermando il valore fisiologico che riveste la sussunzione delle condotte umane nelle fattispecie astratte. Attività non da intendersi come mera attività meccanicistica, ma, bensì, come interpretazione finalizzata all'esatta applicazione delle norme. Tema sentito in particolare dalla scuola civilistica italiana che, nello studio dei rapporti giuridici tra privati, ha posto come esito primario proprio la necessità della certezza del diritto invocabile, a tutela del singolo soggetto, anche come garanzia di autonomia da poteri economici e pubblici.

La complessità di una vita sociale che dal dopoguerra in poi ha sollecitato profonde riforme degli ordinamenti interni dal punto di vista di un recepimento delle istanze che provenivano dal pluralismo culturale per una individuazione di parametri normativi solidi sui quali realizzare il punto d'incontro tra certezza del diritto e legalità.

Delineato il quadro complessivo, l'analisi contenuta nei *Materiali* si snoda attraverso quegli ambiti in cui con maggiore evidenza l'età dell'incertezza, che oggi viviamo, produce i suoi effetti sui principi generali degli ordinamenti, mettendone a nudo i rischi derivanti dall'inadeguatezza che molti principi di sistema scontano nella divaricazione tra legalità sostanziale e legalità formale.

Nel suo contributo Michele Vietti, ex vicepresidente del Csm, inquadra il tema della legalità nel contesto di una modernità che ha impresso un'accelerazione dei tempi nelle modalità di svolgimento dei rapporti giuridici.

La rivoluzione telematica ha investito l'agire giuridico tra i cittadini stessi e tra i cittadini e le istituzioni, favorendo processi di partecipazione e controllo da parte di larghe fasce della popolazione con un maggior grado di alfabetizzazione tecnologica.

La digitalizzazione delle relazioni sociali, giuridicamente rilevanti, non poteva non dispiegare i suoi effetti sulla percezione stessa della

legalità, vista non solo come mera adesione formale a modelli positivistici, ma anche come assunzione formale di responsabilità riguardo agli effetti del proprio operato.

L'analisi di Vietti si rivela ardita nel momento in cui, mettendo in rilievo l'etica del risultato e la sua attribuzione alla responsabilità dei soggetti agenti, opera un deciso ridimensionamento del concetto di legalità formale, ma, al tempo stesso, non si sottrae ad una conclusione che vede nella ricerca di un punto d'incontro tra il formalismo delle procedure e i valori del pluralismo culturale l'inevitabile approdo di una moderna concezione del diritto.

Sul piano squisitamente tecnico giuridico, il prof. Tesauro apre il fronte della rimodulazione del principio di legalità alla luce della sovrapposizione tra diritto interno e diritto comunitario, con quest'ultimo che negli ultimi anni ha operato profondi cambiamenti nel sistema delle fonti normative, imponendo agli operatori del diritto un approccio più complesso nell'attività concreta di applicazione delle norme.

La tutela dei diritti, in un ordinamento a più livelli, così delineato, comporta un riferimento ad un quadro di legalità che ha molteplici proiezioni, dalle giurisdizioni interne a quelle straniere, con il raccordo della Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo, quest'ultima istituita dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

È andata così delineandosi una Comunità di diritto, con la prevalenza delle norme di rango comunitario, che ha introdotto un parametro di legalità squisitamente europeo incentrato sulla tutela dei diritti fondamentali della persona cui devono uniformarsi gli Stati membri, i parlamenti nazionali, gli organismi dell'Unione e le autorità giurisdizionali delle singole nazioni.

In particolare la produzione giurisprudenziale della Corte di giustizia ha rafforzato l'idea di una "nazione" giuridica europea, garantendo l'effettività e l'autonomia dell'ordinamento comunitario dal diritto interno; la giurisdizione dell'UE ha accentuato il profilo strettamente giuridico dell'integrazione tra gli Stati membri, consentendo la piena applicazione delle norme di rango comunitario attraverso uno stretto

collegamento, in termini di concreta attuazione delle tutele previste dalle fonti sovranazionali.

Non c'è dubbio che oggi possa parlarsi a pieno titolo di un livello europeo di legalità, a cui debbono ispirarsi le istituzioni nazionali e, soprattutto, i cittadini e le corti di giustizia dei Paesi membri.

La lungimiranza del lavoro della Corte di Giustizia ha consentito il superamento delle gravi lacune presenti nei trattati in tema di tutela dei diritti fondamentali, affiancandosi alla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo; conseguenza di questo alto profilo della Corte comunitaria è la consolidata giurisprudenza orientata alla difesa dell'esercizio di prerogative fondamentali del singolo quali la libertà di espressione, di circolazione, di iniziativa professionale e, in generale, di tutti i diritti della persona.

Nell'affresco della costellazione delle “nuove” legalità che i *Materiali per una cultura della legalità 2016* offrono all'attenzione del lettore, non manca un contributo, a cura del prof. Dalla Torre, sulla posizione del diritto canonico in questo nuovo quadro giuridico della modernità.

La peculiarità di un diritto che pur codificato rimane lontano dal positivismo giuridico del *civil law*, mantenendosi a distanza dai processi tumultuosi di secolarizzazione degli ordinamenti moderni.

Il diritto canonico nel tempo ha attraversato diverse trasformazioni ispirate anche dagli ordinamenti secolari, in particolare facendo riferimento ad un sistema valoriale, più vicino alle *rules of law* di matrice anglosassone, in cui si privilegia il profilo sostanziale della legalità.

In questo senso l'ordinamento della Chiesa mantiene una certa impermeabilità ai processi storici, ideologici e pluralistici che, invece, hanno interessato le altre fonti normative.

Ben più stringente è il discorso sul principio di legalità nella sua attuazione all'interno di organizzazioni complesse disciplinate per il conseguimento di uno scopo patrimoniale.

Nel suo intervento il prof. G. Meo ricorda come, storicamente, la legge sia stata considerata un vincolo esterno alla vita dell'impresa, contenente la tipizzazione del profilo scelto dal soggetto imprenditore

per l'esercizio dell'attività economica, le norme imperative di comportamento e i principi generali in materia di ordine pubblico economico.

All'interno di questo perimetro, l'azienda adotta un insieme di regole interne per l'organizzazione del ciclo produttivo rispetto alle quali la legalità si atteggia come piattaforma minima inderogabile.

La realtà economica attuale presenta, però, un quadro sostanzialmente mutato.

Il legislatore ha operato interventi che hanno recato profonde trasformazioni all'interno delle imprese, si pensi alla crescente responsabilizzazione sociale del management, alla sostenibilità ambientale della produzione, alla sicurezza sui luoghi di lavoro. In particolare, gli accresciuti obblighi di vigilanza e di informazione che ricadono sulle aziende nei confronti dei clienti, dei cittadini e degli "stakeholder" danno la dimensione di una esigenza di certezza delle condotte legittime che ha avuto uno sviluppo esponenziale, essendo strettamente correlato al grande rilievo che hanno assunto negli anni le associazioni dei consumatori, attente ad un rapporto critico e consapevole con il mercato di beni e servizi.

Ulteriori criticità per le organizzazioni d'impresa si sono verificate per la loro strumentalità rispetto al conseguimento di arricchimenti illeciti, attività di corruzione e riciclaggio, gravi forme d'inquinamento della vita economica che hanno indotto lo Stato, attraverso forme più rigorose e pervasive di controllo dei flussi finanziari, ad implementare la soglia di legalità con vincoli all'organizzazione e misure di prevenzione degli illeciti.

Vi è un punto di equilibrio, espresso in via dubitativa dal prof. Meo sulla compatibilità tra forme di vigilanza sempre più stringenti da parte delle istituzioni pubbliche sulla vita interna delle imprese e i riferimenti costituzionali che tracciano come unico limite all'iniziativa economica, il rispetto dei presidi di legge posti a tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana.

In ideale continuità con le analisi fin qui svolte sugli eccessi di una proliferazione di norme che, nell'ambito delle attività produttive e finanziarie, possano ledere le esigenze di certezza del diritto e di una



legalità riconoscibile nella sua correlazione tra il concreto e l'astratto, si collocano le osservazioni formulate dal Presidente A. Merone sull'abuso del diritto in materia fiscale.

Una generica previsione di condotte illecite sanzionabili pur in assenza di specifiche norme che facciano distinzione tra i diversi tipi d'illecito e colleghino a ciascuno di essi determinate conseguenze afflittive, può rappresentare un incentivo a porre in essere comportamenti elusivi o evasivi da parte del contribuente, storcendo il corretto rapporto tra cittadini e fiscalità generale.

In materia di diritto tributario il limite tra il certo e l'incerto spesso sfugge all'attenzione dell'amministrazione finanziaria e degli organismi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su ricorsi, con una divaricazione tra legalità formale e sostanziale, che rende ancor più opinabile la frastagliatissima materia fiscale.

Giova sottolineare che, ricollegandoci alle riflessioni di Giuseppe Tesauro, le giurisdizioni sovranazionali hanno dato un contributo preziosissimo all'enucleazione di criteri di riferimento per una valutazione dell'antigiuridicità di condotte spesso al confine tra legalità ed illegalità, in caso di abuso del diritto, come nella sentenza *Halifax* della CGUE.

Nel contributo del Prof. Palombi, è portata all'attenzione una giurisprudenza comunitaria che censura l'ordinamento italiano e si distacca dall'orientamento del giudice di legittimità interno rispetto ad un tema che ha provocato forti fibrillazioni nel rapporto tra politica e giustizia, ovvero quello della responsabilità civile dei magistrati.

In seguito alla presa di posizione della Commissione europea, che contestava all'Italia il mancato adeguamento della normativa in questione ai principi enunciati dalla Corte di giustizia, orientati ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato in casi in cui fosse stata commessa una violazione manifesta del diritto dell'Unione, sorgeva la spinosa questione del regime di responsabilità a cui sono sottoposti i giudici, *ex lege* Vassalli, e sulla sua attualità e conformità al panorama comunitario.

Vi era stata, quindi, una chiara ed univoca indicazione indirizzata all'Italia nel senso di adeguare il regime di responsabilità dei propri magistrati, allineandolo a quello degli altri Paesi europei.

La Corte europea, con argomentazioni che riprendevano quelle contenute nella procedura d'infrazione aperta contro l'Italia, riteneva responsabile lo Stato italiano di aver limitato, discostandosi dai principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria, la possibilità di invocare tale responsabilità nei confronti dei magistrati, prevedendola nei soli casi di dolo o colpa grave.

Il vero punto critico, che resta irrisolto, riguarda l'operato del Consiglio Superiore della Magistratura, condizionato dalle correnti rappresentate al suo interno, con rischi per l'indipendenza e l'imparzialità delle statuizioni adottate, soprattutto quelle della sezione disciplinare, come rilevato nella sentenza del 9 luglio 2013 della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La magistratura associata rimane sostanzialmente ferma nella sua posizione di ferma critica alla previsione di una responsabilità civile per gli appartenenti all'ordine giudiziario, ritenendo, discutibilmente, sufficiente l'adozione di congrue sanzioni disciplinari.

Se la giurisprudenza della Corte europea può agire con le proprie statuizioni riconducendo nel perimetro di una legalità condivisa le condotte dei cittadini e degli operatori giudiziari, in altri ambiti che non conoscono le rigidità del formalismo giuridico, la questione assume contorni più sfumati.

E. Fiorillo e D. Forestieri affrontano il tema cruciale della legalità filtrata dai mezzi di comunicazione, come viene percepito nell'opinione pubblica il valore della legge e della aderenza ad essa dei comportamenti individuali.

In un'informazione condizionata da poteri ed interessi esterni, di varia natura, il pluralismo combatte una battaglia quotidiana per essere visibile agli occhi della pubblica opinione e questo avviene anche nei nostri regimi democratici.

L'informazione è il medium che trasmette ai cittadini messaggi quotidiani sul vivere civile, il rapporto tra autorità e singolo, ma non sempre in modo attendibile e imparziale, per cui fatti che esprimono un disvalore etico e giuridico spesso sono presentati senza né cautela, da una parte, né rigore, dall'altra.

Risulta, pertanto, assai arduo enucleare un concetto univoco e con-

diviso di legalità attraverso la proiezione operata dal mondo della comunicazione che, in epoca di social-network e protagonismo digitale, deve fare i conti con un diluvio di prese di posizione molto spesso approssimative e fuorvianti.

Se la legalità, com'è auspicabile, è ancora un principio informatore idoneo a orientare le condotte di una vasta agglomerazione umana, al fine di una pacifica convivenza all'insegna del pluralismo, il mondo dell'informazione e, più in generale, della comunicazione, devono farsi carico del riflesso pedagogico ed educativo che l'agire conformemente al diritto riveste.

È necessario, in questo stato di disordine etico imperante, che il tema della legalità faccia ingresso, *in primis*, nel mondo dell'educazione scolastica e in tutti quegli ambiti, media e comunicazioni di massa, che hanno il potere di operare una persuasione quotidiana delle condotte individuali e collettive.

Senza scomodare le suggestioni di una pedagogia di massa gramsciana, la costruzione di un'etica della responsabilità quanto più aderente alle necessità collettive, da un lato, ed alle convinzioni individuali, dall'altro, vede nella legalità uno snodo cruciale che investa una pluralità di soggetti, titolari di responsabilità *erga omnes*, ed il caso, appunto, del mondo dell'informazione.

Un'idea dinamica della legalità non può che sposarsi con una costante attività di formazione ed educazione alle buone pratiche individuali ed impegnare una pluralità di soggetti istituzionali che possano, in sinergia con il mondo associativo, agire sui territori per realizzare programmi efficaci di diffusione di una cultura civica, spendibile nell'agire quotidiano.

Una testimonianza di cultura giuridica sempre attuale è offerta dal pensiero di G. Capograssi, di cui il Prof. Acocella riporta alcuni brani dedicati alla tensione tra principio di legalità, attività giudiziaria nel perenne contrasto al libero arbitrio, tratti dalla prefazione che lo studioso scrisse all'opera di Flavio Lopez de Oñate *La certezza del diritto*.

La prassi giudiziaria da sempre è portatrice d'interpretazioni giuridiche che prendono le distanze in maniera marcata dalla lettera della

legge, provocando pericolose invasioni di campo tra giurisdizione e politica legislativa.

Certezza del diritto e principio di legalità rivelano una certa precarietà quando l'interpretazione del singolo giudice si sovrappone all'oggettività della legge essendo unico parametro decisorio rispetto ad un determinato *thema decidendum*.

Vi è nella stessa attività giurisdizionale portata a un rango di fonte sostanziale del diritto il rischio implicito di uno stravolgimento tale da ledere un corretto rapporto tra diritto positivo ed ermeneutica giuridica ed esporre il cittadino ai rischi di un arbitrio giudiziario?

La ragione della legge e l'esperienza sono la sintesi che viene sussumta sotto il principio di legalità, centro equilibratore di una materia che, altrimenti, sarebbe in balia di quel legno storto di cui è fatto l'uomo, per dirla alla Kant.

Nondimeno, certezza del diritto e amministrazione della giustizia poggiano su una legalità non intesa in senso statico, ma che "accompagna" l'azione della persona, rappresentando il parametro rispetto al quale, eventualmente, valutare la giuridicità o l'antigiuridicità della stessa.

In ultimo, i *Materiali per una cultura della legalità* prendono la forma di un dialogo parallelo indiretto.

Le interviste del prof. Acocella al prof. N. Irti e al prefetto A. Pansa, ex Capo della Polizia ed attuale direttore del D.I.S. (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza), ben riassumono i diversi punti di vista dai quali è possibile osservare la trasformazione del concetto di legalità in un valore che non può più essere considerato come una monade unitaria, ma necessita di una rappresentazione molteplice per preservare il suo carattere di principio informatore di un sistema giuridico tanto più complesso, quanto più complesse sono le dinamiche socio-economiche e culturali da sottoporre al "governo" della legge.

La costellazione normativa, espone Irti, ha messo in crisi e superato l'idea unitaria di un ordinamento che poggia sulla sistematica codicistica.

Il peso rilevante che ha assunto la produzione di leggi speciali ha ridimensionato il riferimento primario costituito dal codice unitario,

generando dei “microsistemi” normativi che rendono arduo il lavoro degli operatori del diritto, e la ricerca stessa della norma da applicare al caso *de quo*.

A queste difficoltà non sono estranei i cittadini in cui il bisogno di legalità si affievolisce, se inteso come adesione al rigore della legge, ma allo stesso tempo si trasforma in critica feroce alla mancanza di decoro formale e sostanziale nei comportamenti dei rappresentanti istituzionali che, e qui si giunge al punto, agli occhi delle masse rivestono il valore stesso della legalità.

Il sentire comune poggia su valori e disvalori, il senso diffuso di ciò che è giusto fare o non fare integra il bisogno di legalità in larghi strati della popolazione, per cui, nel disorientamento attuale, ogni individuo, osserva Irti, è chiamato ad autocostruirsi un proprio ordine giuridico che funga da vincolo interiore che integri il principio di legalità, orientando volontà e decisioni.

Sembra quasi un ripiegamento intimistico in cui riecheggiano le tesi sociologiche di Zygmunt Bauman, un parallelismo tra vita e diritto divenuti entrambi “liquidi”.

Ben diverso è, ovviamente, l’approccio pratico e concreto di un “servitore delle istituzioni”, nell’accezione più alta dell’espressione, come il prefetto Pansa che basandosi sulla sua lunga esperienza personale pone l’accento sulla difficoltà di dover adottare decisioni urgenti che, nella fase applicativa del lavoro di mantenimento dell’ordine pubblico, possono rendere molto ardua la ricerca di un punto di equilibrio tra legalità, diritti e garanzie individuali e sicurezza. L’ordine democratico poggia su bilanciamenti delicatissimi tra diverse esigenze tutelate dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie e, nella realtà fattuale, dinamiche concrete possono rendere confliggenti i diritti in gioco.

Pansa illustra il lavoro delle forze dell’ordine come un esercizio quotidiano nel garantire le libertà dei cittadini e la sicurezza della comunità in una cornice di legalità.

In particolare l’interpretazione della legge cui è chiamato il personale di polizia nell’esercizio delle sue funzioni, costituisce un problema pratico, in altre parole la coniugazione tra direttive del Governo, efficacia dell’azione di prevenzione e repressione e rispetto delle liber-

tà fondamentali; la soddisfazione di quest'ordine trilaterale realizza quel versante del principio di legalità costituito dalla sicurezza e dalla libertà o, *rectius*, nella libertà.

Un ultimo spunto dei *Materiali per una cultura della legalità 2016*, è costituito dall'indicazione di una possibile biblioteca per la legalità, contenente la presentazione di alcuni testi che indagano le crescenti problematiche di un aspetto della scienza giuridica che, oggi, si pone all'attenzione di addetti ai lavori e non solo.

*Luigi Zampoli*



P. Nano

*Storia di un Grand Commis. Giuseppe Borgia*

E.S.S. Editorial Service System, Roma 2015 – pp. 364 – € 18,00

Il nuovo libro-intervista del giornalista della RAI Pino Nano, *Storia di un Grand Commis. Giuseppe Borgia*, è il racconto della vita pubblica e privata del Consigliere Giuseppe Borgia, per lunghissimi anni Provveditore Generale dello Stato e alto burocrate della prima repubblica, il quale ha percorso gran parte del proprio impegno politico all'interno del mondo cattolico, prima come Presidente della FUCI e poi come stretto collaboratore di Giulio Andreotti. Il suo merito più alto è però senza dubbio quello di aver servito con professionalità, competenza e spirito di servizio la pubblica amministrazione, divenendone un elemento di punta nel corso della sua lunga e prestigiosa carriera.

Il volume, non a caso, si addentra in modo attento e con grande efficacia narrativa, nelle maglie più complesse della burocrazia di Stato, ricordando cosa sia stata la pubblica amministrazione d'eccellenza in Italia negli anni passati. Il libro, tuttavia, è al tempo stesso un monito per la classe politica attuale, che forse non si è resa conto sino in fondo dei mali enormi provocati nella vita della Repubblica dallo *spoils-system*, un gioco al massacro che sacrifica i migliori e privilegia spesso e volentieri i mediocri. Un sistema che inevitabilmente ha danneggiato e danneggia il Paese e che occorre contrastare con forza.

Attraverso il racconto della vicenda umana e professionale di Borgia è possibile confrontarsi con la storia recente dell'Italia. Non solo con la storia della cosiddetta Prima Repubblica che comunemente e in modo superficiale si fa finire nel 1994, ma anche con la storia italiana del nuovo Millennio, quando Borgia ha assunto incarichi al servizio

dello Stato ancora più delicati che in passato per importanza e rilevanza istituzionale.

Borgia, che è stato borsista dell'Istituto Luigi Sturzo nell'ultimo periodo di vita del suo fondatore, ha avuto la possibilità di conoscere direttamente questo straordinario personaggio e anche grazie a ciò ha avuto sempre chiara la distinzione tra impegno politico e impegno amministrativo nello Stato. D'altra parte Sturzo, che da giovane voleva diventare professore di filosofia, è diventato invece ('senza desiderarlo', come ha sempre ripetuto) un politico attentissimo alla vita dell'amministrazione, come dimostrato, tra le altre cose, dalla sua permanenza come prosindaco di Caltagirone e poi come membro e vice-Presidente dell'ANCI.

Sull'onda dell'insegnamento di Sturzo, il volume ci restituisce dunque la storia di una persona, della sua crescita morale e professionale, che è insieme la storia del nostro Stato, dei suoi pregi e dei suoi difetti, letti con passione civile da chi ha promosso, condiviso e realizzato tante importanti riforme nell'ombra, attraverso un lavoro paziente e meticoloso.

Ma è anche un testo che chiunque voglia accingersi a lavorare o già lavori nell'amministrazione pubblica deve assolutamente leggere e studiare. La storia che Pino Nano raccoglie dalla viva voce di Giuseppe Borgia è infatti di una drammatica attualità, ed è in totale dissonanza rispetto al coro uniforme, quasi totalitario, che si è affermato negli ultimi anni, quando si è scatenata una campagna ideologico-mediatica contro gli alti dirigenti dello Stato, i *grand commis*, coloro che presidiano i gangli vitali dove le leggi e le decisioni del governo diventano da parole opere.

L'accusa insistita è che il loro potere consiste esattamente nell'impedire trasparenza, nel complicare le cose, bloccando l'Italia nei suoi difetti. Un potere dunque autoreferenziale, che per non suicidarsi evita di applicare le riforme che passano sulla propria scrivania.

Giuseppe Borgia non fa però l'esaltazione di una categoria e tanto meno di se stesso, ma dà testimonianza dell'esistenza di una sorta di popolo sconosciuto, di un mondo sommerso su cui poggia senza sprofondare quello della vita quotidiana, e riesce a consentire a questo



Paese e al suo popolo di reggere nonostante i suoi mille difetti e lo scarso senso di appartenenza allo Stato.

Borgia racconta anche amarissime esperienze vissute in ambiti dove il potere politico è commisto persino con la magistratura contabile, in un “lassismo dannoso”. Egli tuttavia afferma che riformare e migliorare la macchina dello Stato è un compito improbo ma non impossibile.

Per fare ciò occorre il lavoro di uomini e donne che con la loro fatica, con la loro determinazione nel dotarsi di strumenti intellettuali e competenze elevate, rendano più facile e attraente essere onesti e più pericoloso essere disonesti. Uomini e donne che comunichino, senza alcuna nostalgia, la passione civica in qualunque ambito, ma soprattutto nella famiglia, nella scuola e nel luogo di lavoro. Non è vero, infatti, che la battaglia sia perduta. E lo stesso Borgia consegna alla società civile un messaggio che vuole contrastare proprio il fatalismo del male.

*La Redazione*

## Note biografiche

Ersilia Crobe

Ha svolto attività di ricerca presso la LUISS Guido Carli e la Unitelma Sapienza. È attualmente dottoranda di ricerca presso l'Università degli Studi di Perugia. Con Stefano Sepe ha curato, da ultimo, l'antologia *La riforma che verrà. 150 anni di tentativi di cambiare la pubblica amministrazione* (Edizioni Apes, 2015).

Diego Forestieri

Dottore di ricerca in Sociologia giuridica della devianza e del mutamento sociale, è membro del Comitato tecnico scientifico sez. Società e redattore dell'Osservatorio sulla Legalità dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V". Sul tema della legalità ha recentemente curato *Stato legale sotto assedio. Fra legislazione di emergenza, traffico di influenze illecite, lobbies e subculture devianti* (Edizioni Apes, 2015, con la prefazione di Elio Palombi). È anche autore, insieme a Elia Fiorillo, de *La rappresentazione della legalità sulla stampa (2013-2015)*, in G. Acocella (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità* (Giappichelli, 2016), pp. 147-174 e, con Luca Alteri, di *Discese ardite. Il sistema-Italia scivola verso il basso* (Edizioni Apes, 2015, con l'introduzione di Paolo De Nardis).

Michele Gradoli

Laureato presso il Dipartimento di Giurisprudenza LUISS "Guido Carli" in Diritto dell'Unione Europea, ha concluso nel giugno 2013 il dottorato in Studi Politici presso l'Istituto "S. Pio V" con una tesi sulla cittadinanza. Dal 2009 al 2013 ha collaborato con l'Ufficio Cittadinanza Europea del Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è cultore della materia di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche LUISS "Guido Carli", dove, dal 2011, è titolare di un contratto integrativo presso la Cattedra di Diritto Pubblico Comparato, occupandosi dei temi del dialogo euromediterraneo e delle comunità musulmane in Europa.

### Claudio Laiso

Laureato in Economia aziendale presso l'Università degli Studi di Salerno, nel 2007 ha conseguito il Master I.S.S.M.I in Studi Internazionali Strategico Militari. Nello stesso anno ha frequentato il corso di Cooperazione Civile Militare e quello per Consigliere in diritto internazionale umanitario e delle operazioni militari presso il Centro Alti Studi per la Difesa.

### Antonio La Spina

Professore ordinario di Sociologia e di Public Policy alla LUISS Guido Carli. Ha insegnato anche nelle università di Palermo, Macerata, Messina, Milano Cattolica. È stato Jean Monnet fellow e Research fellow all'Istituto Universitario Europeo. Ha svolto ricerche alla London School of Economics and Political Science, alla Hochschule für Verwaltungswissenschaften di Speyer, a Bielefeld. Trai i suoi volumi: *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, con Efsio Espa (il Mulino, 2011) e *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie* (il Mulino, 2016).

### Roberto Prinzi

È nato a Napoli nel 1985, si è laureato nel 2011 presso l'università "L'Orientale" di Napoli in Scienze delle lingue, storie e culture del Mediterraneo e dei Paesi islamici. Ha frequentato l'Università di Damasco, l'Istituto Bourghiba di Tunisi e l'Università di Haifa per specializzarsi in lingua araba ed ebraica. Nel 2012 ha lavorato presso l'Ambasciata italiana di Tel Aviv nell'ufficio Politico. È redattore dell'Agenzia di stampa Nena News specializzata sul Vicino Oriente e Africa.

### Stefano Sepe

Già docente stabile della Scuola nazionale della amministrazione dal 1991 al 2008. Successivamente docente dal 2012 al 2015. Alla Luiss ha insegnato "Storia dell'amministrazione italiana" e "Comunicazione pubblica". Componente del consiglio scientifico dell'Istituto di Studi Politici San Pio V e del Comitato scientifico dell'Osservatorio sulla legalità. Giornalista pubblicista. Tra i volumi recenti: *L'amministrazione partecipata. Come narrare l'azione pubblica coinvolgendo i cittadini*, Luiss University Press, Roma 2014 (in collaborazione con Ersilia Crobe); *La riforma che verrà. 150 anni di tentativi di cambiare l'amministrazione pubblica*, Ed. Apes, Roma 2015 (in collaborazione con Ersilia Crobe); *Chi comanda al Ministero?*, Bordeaux, Roma 2016 (in collaborazione con Patrizia Galvano).

## Fulvio Tessitore

Professore Ordinario nella Università degli Studi di Napoli "Federico II", ne è stato Magnifico Rettore dal 1993 al 2001, e Vice Presidente del Consiglio Universitario Nazionale tra il 1999 ed il 2000, in seguito Senatore della Repubblica dal 2001 al 2006 e Deputato al Parlamento dal 2006 al 2008. Studioso di filosofia (dalla filosofia del diritto alla storia della filosofia), è autore di una sterminata bibliografia, e – per unanime riconoscimento – uno tra i più eminenti studiosi dello storicismo contemporaneo. Accademico dei Lincei, membro di numerose accademie italiane e straniere, è Presidente dell'Unione Accademica Nazionale, che riunisce le Accademie italiane rappresentandole negli organismi europei.

## Luigi Zampoli

È avvocato, pubblicitista e docente di materie giuridiche presso gli Istituti scolastici paritari. Dopo la maturità classica e la laurea in giurisprudenza con tesi in filosofia politica *Il Governo della globalizzazione*, relatrice Prof.ssa Laura Bazzicalupo, ha intrapreso l'attività forense come consulente legale, in particolare sui temi del diritto ambientale, minorile e familiare. Impegnato in numerosi corsi di specializzazione sulle problematiche della pubblica amministrazione, svolge attività di collaboratore pubblicitista sul giornale on-line *I Confronti* nell'ambito dell'attualità socio-politica e culturale.