



DICEMBRE 2021

# MERITO E LEGALITÀ

@meritocraziaitalia  
**book dicembre 2021**

per prendere visione dei book dei mesi passati  
visita il sito [www.meritocrazia.eu](http://www.meritocrazia.eu) e vai alla sezione "programma Mi"

# PRESENTAZIONE

Nel sentire comune, è **legalità** la formale osservanza delle regole, il rispetto dei doveri e la trasparenza delle procedure.

In uno Stato sociale di diritto la legalità è molto di più. È il sintomo del raggiungimento di adeguati livelli di Civiltà. È lo strumento necessario ad assicurare equilibrio sociale ed equa distribuzione delle opportunità, per assicurare benessere.

Impegnarsi a garantire legalità non vuol dire soltanto impegnarsi a mantenere l'ordine e riconoscere formale eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi al potere costituito. Non vuol dire conservare l'esistente, ma favorire una giustizia sociale adeguata al costante mutamento delle dinamiche di relazione e del contesto economico, politico e culturale. Meritocrazia Italia ha scelto di dedicare il focus del mese di dicembre alle declinazioni applicative del principio di legalità in ogni ambito d'interesse.

L'osservazione, sempre proiettata alla fattiva proposizione, è servita a mettere in luce la necessità di maggiori costanza e continuità nella lotta alle diseguaglianze, nella tutela dei diritti dei lavoratori contro soprusi e discriminazioni, nella promozione delle formazioni sociali realmente utili allo sviluppo delle personalità dei singoli, nella qualità dei servizi essenziali. Fondamentale un riordino dell'agenda politica, con ripristino della giusta gerarchia degli interventi.

Occorre un'opera di ristrutturazione del sociale che passi anche dal rilancio di un'economia eticamente ispirata e lontana dalle logiche del sommerso, da una giustizia realmente a presidio dei diritti fondamentali dei cittadini, da un sistema di istruzione e formazione inclusivo, accorto alle sensibilità e volto alla scoperta dei talenti nascosti, da un sistema di servizi sociali modellato sulle esigenze dei territori.

La legalità che Meritocrazia sceglie di promuovere è ispirata al sistema dei valori composto dalla Carta costituzionale, che pone al vertice di ogni priorità di attenzione la Persona e i bisogni di tipo esistenziale. La Costituzione assume funzione di indirizzo, di distribuzione e di equilibrio tra i poteri e di legittimazione delle scelte.

Libertà individuale, libertà dal bisogno, libertà e solidarietà sociale, eguaglianza formale e sostanziale si fanno tasselli di un unico complesso mosaico, che ha trovato colore e concretezza negli approfondimenti svolti dai diversi gruppi di lavoro su problematiche e in ambiti molto diversi tra loro.

Nelle intenzioni, è stato anche sensibilizzare il mondo civile e giudiziario, dell'istruzione e della cultura sui rischi presenti ed emergenti derivanti da una sostanziale deriva valoriale e sull'impellenza di tracciare un percorso di legalità condiviso, con marginalizzazione delle prevaricazioni e delle sopraffazioni.

**Roma, 31 dicembre 2021**

**Il Presidente Nazionale**  
Walter Mauriello



# LA CULTURA DELLA LEGALITÀ

## Il valore dei modelli virtuosi

**«La disperazione più grave che possa impadronirsi di una società è il dubbio che vivere onestamente sia inutile.»**

(Corrado Alvaro)

Si può insegnare la legalità?

Si può insegnare a essere cittadini onesti?

La risposta è sì.

Educazione civica e rispetto possono essere appresi e trasmessi. Studio e confronto sono utili allo scopo, ma non sufficienti. Non bastano neppure i tanti talk show o le trasmissioni costruite sulla curiosità per omicidi e altri delitti efferati. Fondamentali sono modelli virtuosi di riferimento. La storia d'Italia reca traccia di tanti grandi che hanno fatto della legalità uno stile di vita, rinunciando a facili guadagni e talora a costo del sacrificio del proprio benessere per coerenza di vita. Sono figure che oggi meritano di essere valorizzate, con la divulgazione delle loro esperienze e promuovendo letture mirate nelle scuole. Giovanni **Falcone**, Paolo **Borsellino**, Rosario **Livatino**, Emanuela **Loi**, Rita **Levi Montalcini**, Sandro **Pertini**, Nilde **Iotti**, Giovannino **Guareschi**, Fulvio **Croce**, Peppino **Impastato**, Donatella **Colasanti**: alcuni tra i molti che hanno saputo imporsi grandi rinunce in nome di un'ideale superiore. Di un'altra idea di felicità. Un'idea oggi non convenzionale. Tracciano una via fatta non solo di sacrifici, ma anche di quella profonda soddisfazione che può venire dalla consapevolezza di aver fatto il proprio dovere e di aver dato un contributo alla crescita comune.

È importante tornare a parlare ai Giovani di legalità, onestà, impegno civile, responsabilità e Merito, perché troppo spesso sono esposti a un vero e proprio bombardamento di modelli negativi, proposti da trasmissioni che insegnano che tutto è lecito pur di arrivare al successo, che essere scaltri nell'aggirare l'ostacolo è un vanto, mentre l'onestà è il valore desueto dei deboli.





Come ebbe a dire **don Lorenzo Milani**, «A che serve avere le mani pulite se si tengono in tasca? Ecco, occupatele». L'onestà non è un'entità astratta, ma impone concretezza: la si respira nell'aria, la si vede nelle strade e, soprattutto, la si percepisce nel silente senso di appartenenza che reca voglia di essere, di partecipare, di mettersi in gioco in prima persona.

La correttezza non è materia altrui, è responsabilità di ciascuno, senza eccezioni. L'obiettivo è ricostruire il paese sulla cultura dell'onestà, del merito e dell'equità, che tornino a rappresentare la regola, non l'eccezione.

Enti e Istituzioni si impegnino nell'organizzazione di incontri e seminari presso le Scuole di ogni ordine e grado, al fine di sensibilizzare i giovani al valore della legalità e di far conoscere e apprezzare modelli virtuosi, incentivare la partecipazione, diretta ove possibile, oppure mediante la lettura di documenti o e la visualizzazione di filmati al fine di valorizzare uomini e donne che hanno fatto della legalità uno stile di vita. Si propone la creazione, la pubblicazione e la divulgazione da parte di scuole, centri di educazione e formazione e biblioteche, di un elenco di libri, film, opere teatrali e musicali divise per fasce di età consigliate e ambito di riferimento, al fine di consentire a docenti e genitori di individuare più agevolmente il materiale da utilizzare per stimolare il dibattito ed il confronto in tema di legalità ed onestà.

# LIBERTÀ E LEGALITÀ

si parta dai giovani

Coinvolgere giovani e giovanissimi nell'educazione alla legalità, educarli alla cultura del giusto e del corretto, contribuire al radicamento dei principi del rispetto dell'altro e delle regole rappresenta un obiettivo fondamentale e imprescindibile per tutti coloro che assumono la responsabilità dello sviluppo e della formazione delle nuove generazioni. Il discorso è rivolto in primis alle famiglie, agli educatori e alle istituzioni. Sono i principali punti di riferimento nel percorso formativo dei giovani.

**L'educazione alla legalità**, nel suo significato più ampio e comprensivo, rappresenta la vera sfida nell'opera di costruzione di una società più giusta. Ed equa. Non è semplice, soprattutto in considerazione del fatto che la deriva sociale che purtroppo è dato registrare porta a riferire ai principi fondamentali (colonna portante dei sistemi giuridici degli Stati moderni) significati alterati, deformati, spesso frutto di convincimenti superficiali o di valutazioni non corrette. Purtroppo ci si scontra con le logiche del 'fast food valoriale' di un uso distorto di internet e con abitudini relazionali nuove e non sempre sane. Si assiste, con sempre maggior frequenza, a preoccupanti fenomeni di diseducazione allargata. L'agire aggirando le regole è prassi quotidiana. E spesso è condotta addirittura ammirata ed emulata. Qui entra in gioco il Merito, l'educazione al sacrificio per il raggiungimento di risultati ambiti, nello sport, nel lavoro, nelle relazioni sociali. Il ripristino del valore delle qualità umane e delle competenze professionali. Occorre insegnare il coraggio di mettersi in gioco, di abbandonare la personale zona di conforto e apprezzare la bellezza di nuove insicurezze. È dalla base che si deve partire. Dai giovani il germe delle vere rivoluzioni. Non di quelle estemporanee, ma di quelle che portano a nuovi equilibri, di stabilità e durata. Abituare alla legalità, alle "cose giuste", al rispetto, all'agire nel e per l'adeguato funzionamento dei processi è uno dei principali tasselli del grande mosaico di una realtà equilibrata, nella quale nessuno resta indietro. Insieme alla cultura del Merito e alla riscoperta della centralità della cittadinanza attiva.

Composto il puzzle, il risultato sarebbe la felicità condivisa dell'equa distribuzione delle opportunità di soddisfare le proprie ambizioni personali. Nel mare in tempesta dell'ultima crisi emergenziale, formazione e cultura rappresentano il più solido appiglio.

È dalle Scuole e dalle Università che bisogna partire per educare alla lotta all'inganno, e al rispetto delle regole. Allo stesso modo è necessaria la migliore informazione per la comprensione dei rischi ai quali si va incontro quando si abbraccia l'illegalità, dei danni che si possono creare in ambito privato e pubblico, sociale, economico e finanziario. L'arma sia quella dell'informazione e della formazione delle nuove generazioni. Per questo, occorre che siano destinate maggiori risorse alla realizzazione di progetti che abbiano a oggetto il rispetto e la promozione del principio di legalità, o comunque volti allo studio dei fenomeni corruttivi o di illegalità. È essenziale sensibilizzare le fasce più giovani anche attraverso il racconto di storie significative o il ricordo di persone che nel loro quotidiano hanno lottato per l'affermazione della legalità. E hanno avuto il coraggio di rompere lo schema. «Legalità è libertà», diceva anche Goethe.

# PER UNA SOCIETÀ ACCOGLIENTE

convivenza inclusiva come unica opzione

Nell'idea di legalità trova espressione, secondo il sentire comune, il rispetto di leggi e principi fondamentali. Ma la legalità è molto di più. Rappresenta «un'esigenza fondamentale della vita sociale per promuovere il pieno sviluppo dell'individuo e la costruzione del bene comune». La legalità è l'anello di congiunzione tra responsabilità individuale e giustizia sociale, tra l'io e il Noi. Per questo, non si può parlare di 'legalità' senza soffermarsi sul valore dell'uguaglianza e, quindi, dell' inclusione. Iniziativa virtuosa, che unisce legalità, merito e inclusione sociale, è il Progetto 'Controllo di Vicinato' (da qui, CdV), di prevenzione della criminalità, basato sulla partecipazione attiva dei cittadini residenti in un certo territorio e sulla collaborazione con le Forze dell'Ordine locali. Introdotto in Italia nel 2009 grazie all'opera di Gianfranco Caccia (successivamente co-fondatore dell'omonima Associazione Controllo di Vicinato), da anni svolge un ruolo importante di formazione e coesione sociale, promuovendo l'educazione alla convivenza, la solidarietà, il rispetto della legalità, il dialogo tra cittadini e Istituzioni, l'integrazione. L'attività svolta dai volontari del Progetto CdV ha il merito di coinvolgere i singoli individui per far riscoprire uno spirito comunitario, scuoterli dal conforto dell'isolamento, una delle cause principali di lacerazione del tessuto sociale.

Negli ultimi anni, però, la realtà è diventata sempre più complessa. Si opera in Comuni di dimensioni modeste, nei quali anche la minima variazione incide sugli equilibri generali. Tra i fattori di maggiore incidenza, l'aumento di cittadini residenti di origine straniera, che spesso modifica la fisionomia di interi quartieri e genera tensioni sociali. Occorre reciproca conoscenza e rispetto per contribuire concretamente al processo di integrazione degli individui stranieri presenti su territorio nazionale e per poter parlare davvero di 'Comunità'.

**Ma cos'è davvero l'inclusione? Può esistere legalità senza di essa?** Patrizia Gaspari, docente dell'Università di Urbino, definisce l'inclusione come «il metodo e la prospettiva in grado di realizzare un processo di riconoscimento reciproco, in cui le ragioni di ciascuno si incastrano in un percorso di crescita comune». Vuol dire che senza inclusione non si può avere né senso di appartenenza né equità. L'inclusione, però, non va confusa con l'accoglienza, che rappresenta un passaggio precedente, perché 'includere' implica un più alto livello di coinvolgimento dei cittadini accoglienti. La sicurezza, poi, può essere realmente 'partecipata' solo se riguarda tutti, nessuno escluso. Sentirsi al sicuro presuppone il sentirsi 'accolti' in un determinato contesto sociale, nel quale la persona sia realmente libera. Ma ogni libertà implica responsabilità, impegno per il bene comune. La legalità contribuisce, insomma, a creare una società accogliente ed eterogenea, fatta di persone capaci di vedere nell'altro un'opportunità e non un nemico; una



società aperta alle diversità e fondata sulla condivisione di diritti e doveri. Formare ed educare alla sicurezza non basta. È necessario costruire presupposti indispensabili, tra cui spicca un adeguato 'ponte comunicativo'. La sua assenza genera conflitti e tensioni continue. Emblematico il caso di **Corridonia**, Comune del maceratese di poco più di 15mila abitanti, dove la popolazione straniera (prevalentemente di origine pakistana) è in forte crescita e nel centro storico raggiunge il 30% del totale dei residenti. Nonostante gli sforzi da parte delle Istituzioni e di varie Associazioni territoriali, non si è riusciti a costruire adeguate linee di dialogo e la cronaca registra casi di intolleranza e chiusura da parte della popolazione autoctona.

Spaccature interne alle comunità, assenza di dialogo e conoscenza tra cittadini, diffidenza nei confronti dello straniero minano le fondamenta di qualsiasi sforzo progettuale. Ciò non deve indurre alla resa, perché la verità è che la convivenza inclusiva non è più una opzione, ma l'unica strada ragionevolmente percorribile. Ne è ottimo esempio il lavoro svolto a **Desio**, dove la comunità pakistana raggiunge il 10% del totale della popolazione residente. Grazie all'impegno di alcuni, sono stati messi in pratica nuovi metodi di approccio e si sta colmando con successo lo spazio esistente tra 'essere' e 'non essere' comunità, tra il riuscire a costruire o meno le precondizioni indispensabili perché si realizzino **legalità e sicurezza**. A tal proposito, si è scelto di **coinvolgere concretamente i cittadini stranieri**. Nella direzione di vivere il potenziale inclusivo della legalità, è essenziale:

- partire dallo studio del **contesto umano**, anche in relazione alla provenienza dei residenti e all'incidenza della popolazione straniera di quel territorio;
  - adeguare presentazione, **linguaggio** e forma comunicativa, sul modello di progetti virtuosi già in essere;
  - promuovere la costituzione, ove possibile, di gruppi del tipo CdV **eterogenei**, comprendenti in egual misura cittadini italiani e stranieri;
  - coinvolgere **associazioni culturali e religiose** di stranieri presenti sul territorio, proponendo progetti formativi sulla legalità e sulla sicurezza;
  - inserire nel PTOF degli Istituti scolastici **progetti inclusivi** riguardanti legalità e sicurezza, per i quali insegnanti e professionisti lavorino in totale sinergia;
  - far conoscere progetti virtuosi in ogni **luogo d'aggregazione** anche di stranieri (di culto, culturali, di ritrovo e svago) presenti su territorio.
- Fondamentale è promuovere un confronto costruttivo.

# PNRR: RISCHI DI ILLEGALITÀ

la faccia oscura della medaglia

In sede di composizione del **PNRR**, è stata fortemente avvertita l'esigenza di garantire il rispetto dei canoni di legalità attraverso la programmazione di interventi atti a prevenire e reprimere abusi e interferenze della criminalità organizzata, interessata all'immissione di un'enorme liquidità nel sistema, pur sempre senza perdere di vista l'obiettivo di non appesantire e/o rallentare la macchina amministrativa (pena la perdita del beneficio). Le preoccupazioni alla base della manovra risultano tutt'altro che ingiustificate: nel panorama internazionale già si sono palesate le prime problematiche collegate all'erogazione dei **fondi post-Covid**.

Negli Stati Uniti, ad esempio, a seguito dell'approvazione del **piano di ripresa economica CARES Act** (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act), proiettato all'assistenza economica di lavoratori, famiglie e imprese per complessivi 2.200 miliardi di dollari, secondo il Dipartimento di Giustizia sarebbero già stati commessi numerosissimi reati collegati all'erogazione delle risorse a individui e imprese, per un valore di oltre mezzo miliardo di dollari. Lo stesso è a dirsi per il Regno Unito, dove è stato avviato il programma dei Coronavirus Bounce Back Loans, prestiti garantiti dallo Stato, per i quali sono stati stanziati 35 miliardi di sterline.

Anche qui, a distanza di pochi mesi dall'erogazione, è stata segnalata la mancanza di trasparenza e manifesta è la preoccupazione da parte degli esperti per l'uso di sistemi fraudolenti volti a incassare fondi non dovuti soprattutto da parte dell'imprenditoria, anche minacciata dalla criminalità organizzata. In Italia, si attendono ancora i fondi previsti dal PNRR, **191,5 miliardi di euro circa**, che saranno utilizzati, si sa, per la transizione ecologica e la digitalizzazione del Paese, con investimenti volti a supporto di imprese e amministrazioni pubbliche. Eppure, già solo con la presa di coscienza dell'astratta disponibilità dei fondi statali per l'emergenza, sono stati scoperti numerosi abusi e truffe, finanziamenti illeciti e bancarotte fraudolente per un valore di circa 40 milioni di euro. Il Paese non è estraneo, insomma, ai timori che già hanno interessato Stati Uniti e Gran Bretagna.

In merito, anche l'ANAC richiede **monitoraggi attenti e scrupolosi**. Si rende necessario un sistema amministrativo idoneo alla realizzazione del PNRR, che deve avere non solo lo scopo di erogare fondi necessari alla ripartenza, ma anche il fine di ridurre le distanze, pianificare e riequilibrare differenze tra Stato centrale e periferie, aree agricole ed industriali, Nord e Sud.

Per raggiungere l'obiettivo, occorre una pianificazione scrupolosa, con il coordinamento di tutte le forze in campo, amministrative, giudiziarie e imprenditoriali, per contrastare efficacemente gli abusi legati agli investimenti pubblici e colmare il vuoto lasciato in materia dalla mancata predisposizione nel **Recovery Fund** di apposite strategie che si muovano in questa direzione.

Al netto di quanto sopra, è ovvio che un vero cambiamento che consenta di respirare aria di "legalità" passa sempre attraverso una **rivoluzione culturale**, atta a diffondere nella società lealtà, valore del merito, e trasparenza, per premiare l'efficienza e riportare fiducia nelle Istituzioni e benessere a tutta la collettività.



# L'IMPATTO DELLA LEGALITÀ NELLO SCENARIO ECONOMICO E FINANZIARIO

fiducia, credibilità e sviluppo

**Legalità e Stato di diritto** sono fondamentali per la promozione della crescita economica, dello sviluppo sostenibile e dell'effettività dei diritti umani. Soltanto in uno scenario di stabilità, singoli e imprese sentono di poter investire in sicurezza.

Per converso, illeciti fiscali, **criminalità economico-finanziaria**, **contraffazione**, violazione del diritto d'autore e in generale reati connessi direttamente o indirettamente al mondo economico mortificano le possibilità di progresso anche sociale.

A livello mondiale, si conferma la corrispondenza biunivoca tra legalità e sviluppo, tanto che, nell'Agenda di sviluppo internazionale del 2015, la crescita economica inclusiva è intesa in stretta correlazione alla piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali. Solo un vero Stato di diritto, infatti, ha la forza di dar voce alle aspirazioni del singolo e alle istanze delle comunità.

Del resto, la legalità non è da intendersi solamente come "quadro normativo strutturato da leggi e regolamenti", ma anche come capacità di dar soddisfazione alla necessità che tutti gli operatori, in particolare quelli economici e finanziari, agiscano in modo chiaro, **trasparente e sostenibile**, in un sistema che possa essere credibile nei fatti.

Sussiste una stretta dipendenza tra legalità e livelli di reddito, come dimostrano i risultati di una recente ricerca condotta in 22 Paesi europei su un campione di quasi trentamila imprese, dalla quale è emersa una relazione più che proporzionale tra legalità concreta e crescita di fatturato e, in generale, delle performance aziendali.

Il fenomeno è stato osservato anche con riferimento alle condotte di consumo, attraverso il trend del **PIL pro capite** (con un effetto moltiplicativo legato al consumo). Per l'Italia, è stato dimostrato che un rafforzamento dello stato di legalità comporterebbe un aumento del PIL di 2,5 punti percentuali, pari a circa 40 miliardi di euro; non solo, un miglioramento dei tempi di gestione dei processi (un procedimento civile in Italia, si sa, dura in media tre volte quello francese e più del doppio di quello tedesco e spagnolo) comporterebbe la nascita di oltre duecentomila nuove imprese all'anno con una crescita anche della loro dimensione media (+8,5%) e conseguente abbattimento della percentuale di disoccupazione dovuta a maggiori assunzioni di personale.

La spiegazione di tutto ciò sta nel fatto che uno Stato di diritto rappresenta un luogo nel quale ci si attendono condizioni di mercato favorevoli e di stabilità finanziaria, e questo incoraggia l'intrapresa di nuove attività. Diversamente, in un Paese carente in

punto di rispetto della legalità, le istituzioni finanziarie tendono a ridurre la loro offerta di finanziamento innescando un pericoloso e perverso **meccanismo di disincentivazione all'investimento**, con progressive tensioni di liquidità nel sistema produttivo ed economico e con richieste di nuovi investimenti dedicati più alla ristrutturazione del debito che a nuovi investimenti, portando ulteriore irrigidimento e crescenti difficoltà nell'accesso al credito.

Senza considerare che i capitali provenienti dall'estero vengono maggiormente attratti da quei Paesi che presentano una legalità chiara ed efficiente con una netta separazione tra il lecito e l'illecito, e si stima che, laddove le istituzioni siano capaci di garantirla, si generano afflussi extra tra gli 11 e i 14 miliardi annui.

Un miglioramento dell'amministrazione della giustizia, maggiore trasparenza della Pubblica Amministrazione e contenimento della spesa pubblica potrebbero, insomma, avere ripercussioni fortemente positive anche al di fuori dello stretto ambito di riferimento, sanando le vulnerabilità del Paese (intese come fragilità del tessuto imprenditoriale e della situazione economica e finanziaria delle famiglie) e favorendo il regime di libera concorrenza. La legalità è strumento dinamico in grado di far selezione tra i migliori attori verso una **crescita economica** orientata sempre più alla **qualità**. Per una crescita economica sana, in grado di ostacolare l'economia del sommerso, di fraporsi alla persistenza di ampie aree di evasione fiscale, agendo contro la corruzione, che è zavorra per lo sviluppo, blocco per l'innovazione e danno per l'intera collettività.

Molto utile sarebbe l'introduzione di un **rating della legalità** come strumento dapprima di attestazione e successivamente premiale dei comportamenti virtuosi, nel tentativo di consolidare buone pratiche di investimento, promuovendo i principi etici dei comportamenti aziendali, incentivando l'adozione di strategie e modelli organizzativi capaci di conciliare la sostenibilità economica con quella sociale ed ambientale e favorendo così le imprese virtuose nell'accesso al credito e nei finanziamenti erogati dalle p.a.

Un diverso modo di operare sul mercato, quindi, che trova piena espressione nella cultura della responsabilità sociale e suo riflesso nella componente reputazionale dell'impresa, innescando processi di miglioramento delle performance aziendali.

C'è ancora molto su cui lavorare.

**È fondamentale porre le basi affinché il sistema economico si faccia capace di fornire adeguate risposte attraverso interventi complessi e articolati, che contribuiscano a rendere il tessuto economico e sociale più efficiente, rinforzando la fiducia delle imprese ma anche dell'intera comunità, nel rispetto delle regole e mantenendo alto l'impegno per il progresso civile ed economico del Paese.**

# IL RATING DI LEGALITÀ

oltre la logica del mero profitto

Il mondo dell'economia, della finanza e delle banche è dedito all'inseguimento di numeri e risultati; la bontà di ogni operazione e di ogni decisione viene misurata in funzione del ritorno che è in grado di far ottenere.

## **Tutto ruota attorno al concetto di profitto.**

Ciò che “rende” in termini economici è certamente positivo e diventa il motore della complessa macchina che produce scelte di finanziamento e distribuisce opportunità. Ma cosa accadrebbe se, per valutare il rating, ossia la credibilità di un'azienda, si iniziasse a prendere in considerazione indici che non risultano, almeno prima facie, connessi al risultato economico? Cosa accadrebbe se nella valutazione di un'azienda si prendessero in considerazione anche elementi che hanno attinenza con le c.dd. buone pratiche e che si fondano sul rispetto della legalità?

Esiste da alcuni anni in Italia il **c.d. rating di legalità**, uno strumento che sarebbe auspicabile trovasse ampio riconoscimento quale metodo di misurazione della virtuosità di un'azienda e che riconosce premialità a quelle imprese che operano secondo i principi della legalità, della trasparenza e della responsabilità etica e sociale. Si tratta, in concreto, di un **indicatore** sintetico del rispetto di elevati standard di legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta e che viene attribuito dall'Autorità a quelle che (sia in forma individuale che societaria) soddisfano cumulativamente i seguenti requisiti:

- sede operativa in **Italia**;
- fatturato minimo di **due milioni di euro** nell'esercizio chiuso nell'anno precedente a quello della domanda;
- iscrizione nel **registro delle imprese** da almeno due anni alla data della domanda;
- rispetto degli altri requisiti sostanziali richiesti dal **regolamento**.

Occorrerebbe, al riguardo, sensibilizzare a una maggiore adesione al meccanismo, attivo già dal 2012, anno di emanazione della delibera AGCM avente ad oggetto il 'Regolamento attuativo in materia di rating di legalità', al quale ha fatto seguito il decreto MEF-MISE del 20 febbraio 2014, n. 57, inerente il «Regolamento concernente l'individuazione delle modalità in base alle quali si tiene conto del rating di legalità attribuito alle imprese ai fini della concessione di finanziamenti».



Nonostante il tempo trascorso, questo sistema ancora non è riuscito a guadagnare il successo che dovrebbe riscuotere e la giusta diffusione, forse perché **le aziende italiane sono ancora troppo legate al sistema di valutazione dei bilanci** o perché visto come una ingerenza nella corretta gestione dei dati interni legati al proprio business. Nonostante il settore bancario, dedito all'analisi dei rating aziendali ai fini del riconoscimento di finanziamenti alle imprese, si sia prontamente adeguato alla normativa, e anzi, nel report elaborato da **Bankitalia**, vengano esposti i benefici, in termini di tempi e di ottenimento del finanziamento per le imprese che aderiscono al rating di legalità, **manca**, di fatto, **una reale volontà di partecipazione**.

Eppure il merito creditizio deve potersi fondare su indici che non sono costituiti solo dai numeri estrapolabili dai bilanci; deve guardare all'impresa anche in base al rispetto delle regole (specie di quelle previste dalla l. n. 231 del 2001), e al rispetto dei principi di comportamento etico in ambito aziendale. A maggior ragione in un momento in cui il concetto di sostenibilità penetra nell'essenza di ogni attività, sia essa di piccole o grandi dimensioni, rivoluzionando il mondo economico-sociale.

È auspicabile che la valutazione delle aziende passi anche attraverso l'assegnazione di un "riconoscimento" indicativo del rispetto della legalità e del grado di attenzione riposto nella corretta gestione del proprio business, in un'ottica certamente più affine alla stessa realtà aziendale.

# LA GESTIONE DELLE TAX EXPENDITURES SOTTO LALENTE DELLA LEGALITÀ

## osservazioni critiche

Il potenziamento **automatico** della riscossione, in discussione in questi giorni e che, con meccanismo compensativo, ingloba i debiti nel credito d'imposta o nei rimborsi da riconoscere al diretto interessato (prima che l'Erario o un ente locale riconosca il relativo credito d'imposta o rimborso), merita di essere analizzato sotto la **lente** della legalità.

La disciplina descritta dai sei commi del nuovo art. 28 ter del Testo unico della riscossione (d.P.R. n. 602 del 1973) ha superato la fase dell'istruttoria tecnica ed è pronta per essere integrata nella legge di bilancio.

La finalità è quella di razionalizzare la gestione delle **tax expenditures**, con ulteriore forte effetto deterrente al fenomeno evasivo.

A titolo esemplificativo, il contribuente che ha un credito da 500,00 euro, prodotto, ad esempio, da una detrazione riconosciuta nel 730, ma che ha anche un debito da 200,00 euro per una cartella erariale o per non aver pagato una multa o una rata Tari al proprio Comune, subirebbe un taglio sul beneficio e riceverebbe direttamente 300,00 euro.

La questione riguarda tutti i **debiti fiscali**, ma ha un impatto specifico su tributi e tariffe non pagate agli enti locali, dove la macchina della riscossione spesso si inceppa.

Con l'incrocio dei dati tra chi richiede un rimborso o indica nel 730 un credito d'imposta, l'**Agenzia delle Entrate**, prima di rilasciare l'atto di liquidazione al sostituto, verifica con l'agente pubblico della riscossione se il contribuente titolare del bonus fiscale ha pendenze per somme iscritte a ruolo. In caso positivo, la stessa Agenzia invia la segnalazione alla Riscossione, che notifica al debitore una comunicazione preventiva in cui spiega che, trascorsi sessanta giorni, le somme da rimborsare saranno compensate con i debiti che risultano pendenti alla data della comunicazione e indicati nelle cartelle esattoriali notificate.

Il meccanismo di compensazione automatica pone un problema di non poco conto.

Lo certificano i numeri della **relazione tecnica** che accompagna il provvedimento.

A rientrare nella rete di controlli incrociati sarebbero almeno 750.000 persone all'anno, che riceverebbero quasi mezzo miliardo di crediti d'imposta in meno proprio perché titolari di altri debiti.

Che la misura sia trasversale e in favore di tutti gli enti creditori lo testimonia anche la ripartizione delle somme che potrebbe garantire. Degli oltre 460 milioni poco più di



200 milioni finirebbero nelle casse dell'Erario, almeno 23 milioni in quelle degli enti previdenziali e i restanti 240 milioni in quelle degli altri enti, tra cui Comuni, Regioni ed enti previdenziali privati. Restano esclusi dalla compensazione i debiti iscritti a ruolo per i quali il contribuente ha ottenuto dall'agenzia Entrate-Riscossione una sospensione o una rateizzazione dei pagamenti (sono comunque esclusi dal taglio rimborsi i ruoli inferiori ai 100 euro).

Non può non osservarsi che il meccanismo, se, **da un lato**, punta a combattere l'evasione da riscossione, **dall'altro** consentirebbe al contribuente di non vedersi attivare le procedure esecutive come i pignoramenti per recuperare il credito vantato dallo Stato o dagli enti locali, e caricare l'addebito delle spese prodotte dalla procedura.

Rimarrebbe inalterato il **diritto di difesa** del contribuente a partire dalla comunicazione preventiva inviata dall'agente della riscossione con le stesse modalità con le quali già oggi si può ricorrere al giudice competente per le comunicazioni di fermo o di ipoteca. Tanto è vero che sarebbe sempre possibile avviare un contraddittorio; una volta ricevuta la comunicazione preventiva, il debitore avrà trenta giorni di tempo per presentare all'agenzia delle Entrate-Riscossione le proprie osservazioni, avviando un «contraddittorio endoprocedimentale» che potrebbe arrestare il tecnicismo.

Sotto questo profilo, tuttavia, la convenienza della gestione delle tax expenditures con l'**automatismo della compensazione**, verrebbe meno per effetto dell'aumento delle spese legate al contenzioso e alle lungaggini della giustizia tributaria. Mentre, per il contribuente si paventerebbe una vera e propria tagliola dei rimborsi e dei crediti d'imposta.

Più utile sarebbe un sistema proiettato al miglior dialogo tra Ente Locale e/o Amministrazione Finanziaria e contribuente/debitore e a una forma di compliance fiscale preordinata con la doppia finalità di:

- potenziare in modo più efficace ed efficiente la gestione della tax expenditures della riscossione dei crediti prima dell'iscrizione a ruolo;
- favorire l'alleggerimento dei debiti per tributi fiscali ed erariali del contribuente.

Non può non notarsi inoltre che, a fronte di sistemi sempre più efficienti di recupero dei crediti da parte degli enti pubblici, **nessuna garanzia** è invece prevista a tutela dei cittadini che a loro volta siano creditori della pubblica amministrazione. Essenziale è provvedere alla istituzione di una **Agenzia delle Uscite** che si occupi di assicurare il rispetto dei pagamenti a beneficio dei cittadini.



# LA QUALITÀ DELLE INFRASTRUTTURE PASSA DA MERITO E LEGALITÀ

dal problema alla soluzione

Che merito e legalità siano requisiti essenziali per la realizzazione di infrastrutture di qualità è fatto noto. Lo si ribadisce di continuo, per quanto si sappia anche che ripristinare livelli di assoluta legalità non basta a raddrizzare ogni stortura. Più utile, per dare concretezza al concetto, è provare a capire come migliorare le cose. In tanti puntano esclusivamente sullo snellimento delle procedure.

C'è chi prospetta, quale panacea di tutti i mali, l'opportunità di dare vigore permanente al 'decreto Genova' del 28 settembre 2018, approvato in gran fretta, esattamente un mese e quattordici giorni dopo la nota tragedia (e poi modificato con la l. conv. 16 novembre 2018, n. 130), per velocizzare la costruzione nel 'nuovo Ponte Morandi', il 'Genova San Giorgio' inaugurato il 3 agosto 2021. Il provvedimento è stato utile, è vero, per dar celerità alle operazioni, ma non può dirsi ottimale in termini di trasparenza e controllo, con un solo commissario straordinario che praticamente, fatte salve le norme sull'antimafia, può agire in deroga. Come sempre, **"in medio stat virtus"**.

L'urgenza degli interventi è diffusamente avvertita, ma, allo stesso tempo, è essenziale anche mantenere inalterata la catena dei controlli. Tempi stretti di realizzazione e qualità dell'opera spesso non sono un binomio perfetto. La verità è che, per verso, se si vuole costruire più rapidamente, occorre alleggerire le procedure; per l'altro, i controlli necessari portano a inevitabili rallentamenti. Senza contare l'attenzione che va riservata al tema della sicurezza sul lavoro. Pochi sanno che l'A1, l'autostrada del Sole, quella che collega Milano e Napoli, fu costruita in soli otto anni, ma pure si ignora che la realizzazione dell'opera costò 160 vite umane. **160 morti sul lavoro.**

Non si possono trascurare alcune pericolose storture normative.

Si pensi all'abuso d'ufficio, sanzionato dall'art. 323 c.p. «con la reclusione da uno a quattro anni». Il rischio di essere indagati per il reato di abuso di ufficio determina spesso quella condotta definita come «amministrazione difensiva», il comportamento del pubblico funzionario che, preoccupato di incorrere in ricorsi, denunce penali e responsabilità erariale a suo carico, non adotta alcun provvedimento oppure lo adotta ma non sulla base dell'interesse pubblico che dovrebbe perseguire bensì sulla base di una scelta del provvedimento meno rischioso per la sua responsabilità personale. Per evitare i già gra-

vissimi ritardi, è necessario ripensare l'abuso di ufficio restringendone il campo di applicazione alle sole fattispecie che effettivamente comportano un pericolo per il buon andamento della pubblica amministrazione. Quali le soluzioni? Che le procedure vadano riviste e snellite è certo. Che serva un ritorno alla competenza anche. Intensificare il sistema dei controlli, con organizzazione fin da prima dell'avvio dei lavori, garantendo la certezza dei tempi, è un altro tassello del puzzle. Saper assicurare rigore alla durata dei lavori, anche nel caso di sopravvenienze, è essenziale. Perché tutto, come ripensato, funzioni, però, serve anche altro. Serve congegnare strumenti a presidio della legalità. La severità delle pene per le responsabilità, negligenze e fenomeni corruttivi può essere utile deterrente e sollecitare trasparenza e onestà, ma certamente non mancano leggi in tal senso. Il punto non è questo. La minaccia di gravi sanzioni non è stata di particolare aiuto finora. Diversi sono stati gli interventi già posti in essere per arginare il fenomeno della corruzione nel settore degli appalti pubblici.

Basti pensare alla l. n. 190 del 2012, che ha migliorato le misure di prevenzione e favorito la promozione di una cultura della legalità e dell'etica pubblica nelle amministrazioni centrali e locali; o, ancora, all'approvazione del Piano nazionale anticorruzione e dei relativi piani locali triennali; all'istituto dell'accesso civico introdotto con d.lg. n. 33 del 2013 al fine di garantire accesso e trasparenza all'azione amministrativa.

**Utile potrebbe essere**, al fine di garantire più adeguati livelli di legalità e quindi di qualità delle opere, ad esempio:

- sul piano della **prevenzione**, introdurre più penetranti regole di incompatibilità e di inconfiribilità, per evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali, o di responsabilità in enti pubblici o in controllo pubblico, a chi abbia ricoperto incarichi di tipo politico locale;
- introdurre **obblighi di pubblicità rafforzati** in merito agli atti della procedura di gara, dalla pubblicazione del bando sino all'aggiudicazione e anche in relazione alla fase esecutiva del rapporto;
- affidare il monitoraggio e la vigilanza su **stato di esecuzione dell'appalto**, stato di avanzamento dei lavori ed eventuali varianti in corso d'opera ad Autorità nazionale e non soltanto al Responsabile unico del procedimento.

# IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA NEI LAVORI PUBBLICI

per una maggiore effettività

La trasparenza è principio cardine dell'agere amministrativo, specie quando consente la conoscibilità delle procedure ad evidenza pubblica finalizzate a realizzare, da un lato, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, e, dall'altro, la migliore cura dell'interesse pubblico. **L'obbligo di trasparenza** è efficace misura di prevenzione alla corruzione. Nella materia dei contratti pubblici, in particolare, gli obblighi di pubblicazione sono espressi in due diversi provvedimenti normativi: l'art. 37, d.lg. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lg. n. 97 del 2016, e l'art. 29, d.lg. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lg. n. 56 del 2017.

In concreto, esistono due forme di pubblicità: una è volta a produrre effetti legali e riguarda la pubblicazione degli atti di gara nella sezione dei siti istituzionali delle amministrazioni, con funzione di 'albo pretorio' o 'albo online', e una è informativa, attuata attraverso la pubblicazione degli atti di gara nella sezione 'Amministrazione trasparente'. La prima forma di pubblicità è presupposto di legittimità della procedura indetta. La seconda, invece, ha lo scopo di informare i cittadini sulle procedure bandite dall'amministrazione, la tipologia di opere, servizi e forniture oggetto delle stesse nonché i costi degli affidamenti.

A una rilettura dell'art. 29, d.lg. n. 50 del 2016, però, alla luce delle novelle introdotte dal c.d. decreto correttivo, non è chiaro a quale «luogo informatico» faccia riferimento il legislatore quando parla di «profilo del committente», e precisamente se si riferisca alla sezione del sito istituzionale con funzione di 'albo online' o alla sezione 'Amministrazione trasparente'. Si sta riscontrando che, nel quadro del nuovo e indistinto regime di pubblicità introdotto dall'art. 29, alcune amministrazioni stanno eliminando la sezione 'profilo del committente' dal sito istituzionale, trasponendo la stessa nell'ambito della sezione 'Amministrazione trasparente'. Questa prassi invalsa nelle amministrazioni si fonda, in verità, sull'incipit piuttosto generico dell'art 29, nonché sull'esigenza, avvertita dalle amministrazioni, di semplificare e ottimizzare i tempi dei numerosi adempimenti, che spesso devono essere duplicati nelle due sezioni dei siti istituzionali.





Questo modus operandi desta qualche preoccupazione, perché vede **la pubblicità legale assorbita dalla pubblicità informativa**, con pericolose conseguenze, considerato che la prima spiega effetti giuridici essenziali per la validità della procedura che non sono propri della seconda.

In uno Stato di diritto, il rispetto del principio di legalità postula un obbligo di trasparenza da parte della **pubblica amministrazione**, in quanto il primo non si limita a definire i fini dell'attività amministrativa, ma si pone a garanzia del cittadino, per cui la pubblica amministrazione non può assumere posizioni di privilegio, potere o favore. In caso contrario, si rischierebbe di minare principi essenziali come la par condicio dei partecipanti alla gara, nonché l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione. Principi fondamentali anche secondo le indicazioni delle recenti direttive europee. Pertanto la scelta di accorpate le due forme di pubblicità e di unire le due sezioni dovrebbe spettare unicamente al legislatore, che, finora, non si è mai espresso in tal senso. Nell'attesa di un intervento normativo che porti chiarezza sulla reale portata della disciplina, non riscontrandosi alcuna abrogazione tacita del regime di pubblicità legale, si auspica:

- che le amministrazioni continuino a tenere separate le due sezioni, assolvendo tutti gli adempimenti del caso;
- che, se ci dovesse essere una scelta di 'semplificazione', questa sia chiara, comprensibile e coordinata con il quadro normativo esistente;
- la condivisione delle buone pratiche in atto, perché legalità e trasparenza assumano sempre maggiore concretezza.

# LE CONVENIENZE DI SISTEMA

oltre logiche di emergenza

Complessa è la relazione tra legalità e lavoro.

Ha a che fare con rapporti di impiego irregolari, sostegno al reddito e gestione del mercato del lavoro. La recente crisi emergenziale ha dato enfasi a limiti e convenienze di sistema ampiamente conosciute, descritte in letteratura e acclamate dalla statistica.

In Italia, da quanto emerge dal report Istat del 15 ottobre 2019, l'economia non osservata, ovvero quella che sfugge alla statistica diretta, vale circa 211 miliardi di euro; l'economia sommersa, quella relativa ad attività volontariamente celate alle autorità fiscali, ammonta a circa 192 miliardi; l'economia strettamente illegale, che ha ad oggetto beni e servizi illegali, vale circa 19 miliardi.

Questione strettamente correlata è quella del difetto di adeguati livelli di protezione dei lavoratori, che interessa intere filiere. La **'variante pandemica'** ha imposto un cambio di metodo di lavoro; la legislazione emergenziale (segnatamente il d.l. n. 18 del 2020, convertito in l. n. 27 del 2020, seguito dal d.l. n. 34 del 2020, convertito in l. n. 77 del 2020) ha fornito una soluzione parziale e temporanea, per vero contraddittoria per quanto riguarda i lavoratori stranieri non regolarmente soggiornanti. Un mero soccorso alimentare, finanziato secondo le linee del d.P.C.M. del 28 marzo 2020. È stato introdotto un istituto speciale di sostegno del reddito per chi ne è privo e che non può essere titolare dell'intervento dell'integrazione salariale: il c.d. reddito di emergenza (Rem). Una strada traversa per dar sostegno economico agli irregolari in condizioni di difficoltà economica. Il dato dell'irregolarità della posizione lavorativa viene semplicemente ignorato.

Il numero di domande d'accesso al beneficio è al di sotto delle attese, anche a causa delle complessità procedurali. Stessa sorte pare riservata anche alla procedura di emersione di rapporti di lavoro sommerso.

Sono previsti tre diversi modelli di procedura amministrativa che consentono la regolarizzazione dello status giuridico e/o lavorativo di stranieri in Italia e/o di convertire il proprio permesso in un 'permesso di soggiorno per attesa occupazione o per motivo di lavoro subordinato'. Nella prima ipotesi, si conclude un contratto di lavoro completamente nuovo in alcuni settori; la seconda è relativa all'emersione di un rapporto di lavoro irregolare in corso. La terza riguarda la richiesta da parte di cittadini stranieri di un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi dalla presentazione dell'istanza.

Riflettendo su politiche e strategie di contrasto al lavoro sommerso, l'attenzione va a d.l. n. 34 del 2020, d'"approccio strategico residuale", e alla precedente l. n. 199 del 2016 («Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento

del lavoro e di riallineamento retributivo nel settore agricolo»). Il provvedimento più recente, pure utile, lascia irrisolta una questione rilevante: hanno davvero un peso determinante le norme penali per la ristrutturazione del mercato del lavoro? Le particolari modalità di intermediazione e organizzazione della manodopera sono estremamente radicate nel sistema di produzione e per questo sembra piuttosto necessario uno sforzo tutto politico per costruire alternative praticabili.

Si rifletta sugli esiti delle due procedure attivate: assegnazione del Rem ed emersione dei rapporti di lavoro. Numeri decisamente al di sotto delle aspettative. Secondo una ricerca **Censis-Confindustria**, sono oltre un milione le famiglie che vivono di solo lavoro irregolare, con un reddito ridotto a ragione del recente **lockdown**. La ragione del fallimento dell'intervento è da ricondurre non all'assenza di bisogno, ma, s'è detto, alla gravosità delle procedure. Anche con riguardo alle domande di regolarizzazione, il basso tasso di domande non può collegarsi alla mancanza di persone da regolarizzare presenti nel Paese, quanto alla limitazione dei settori produttivi e ai requisiti sostanziali necessari per accedere alla procedura.

È proprio la vicenda dell'impiego dei lavoratori migranti in agricoltura durante la pandemia che rende evidenti alcuni fenomeni che meritano di essere attentamente analizzati al fine di costruire strategie e interventi normativi efficaci. La gestione dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro agricolo passa tutt'ora da enti bilaterali e/o da associazioni dei datori di lavoro, con esclusione delle strutture pubbliche di riferimento, quali agenzie e centri per l'impiego, che hanno abdicato alla funzione di intermediazione nel mercato del lavoro agricolo. Il caporalato opera laddove non opera né il pubblico né il privato accreditato. L'attivazione autonoma di **'corridoi verdi'** da parte di singoli e/o di associazioni datoriali per far fronte alla carenza di manodopera merita un ripensamento. Il corridoio verde è un palliativo. Superata l'emergenza il problema si riproporrà, anche perché le quote annuali previste per il lavoro subordinato, anche stagionale, non sono sufficienti a garantire la copertura regolare della domanda da parte delle imprese. Il lavoro irregolare dipende anche dal sistema di regole per l'accesso regolare. Il quadro offerto è vario e complesso, e difficilmente una procedura di **regolarizzazione** di per sé può essere in grado di risolvere tutte le criticità.

È essenziale superare la logica emergenziale che accompagna ormai ogni decisione sul lavoro illegale, fermo lo sguardo alla tutela dei diritti umani e all'interesse per il sistema produttivo, secondo una policy che non sia soltanto sanzionatoria. Occorre prestare attenzione alle fragilità delle persone che lavorano in condizioni di irregolarità.

# PROFESSIONISTI E FENOMENI COLLUSIVI

## Il ruolo degli Ordini

Primo Levi fu il primo a usare l'espressione '**zona grigia**' per rendere l'immagine di uno spazio opaco in cui prendono forma relazioni di collusione e complicità tra persone diverse, per competenza, risorse, interessi e ruoli sociali. Uno spazio in cui si ravvisa un processo di vicendevole riconoscimento, in base al quale ci si scambiano beni e servizi, ci si avvale delle risorse e competenze degli altri, ci si sostiene per conseguire specifici obiettivi. E a volte si costituiscono alleanze organiche con il fine di tutelare o perseguire interessi comuni. **È l'area dell'incerto, tra la legalità e l'illegalità.** Purtroppo non mancano al coinvolgimento liberi professionisti appartenenti a ordini professionali differenti. Da qui, la previsione di specifici requisiti e l'obbligo di attenersi a certi codici di condotta come postulati per l'esercizio delle professioni. L'ordine professionale dovrebbe dare garanzia di competenza e probità degli iscritti. Allo stesso tempo, l'albo raccoglie gruppi di individui con formazione ed esperienza comuni, che si muovono entro confini all'interno dei quali sviluppare, nutrire, praticare, migliorare e ampliare il patrimonio delle conoscenze individuali e condivise.

L'ordine professionale ha, insomma, un ruolo sociale e, proprio per evitare il sommerso di illegalità e malaffare, deve farsi promotore attivo di una lotta serrata alle complicità di organizzazioni mafiose, disincentivando e punendo severamente tali comportamenti.

**In che modo?** Anzitutto studiando il fenomeno, a partire dalle esperienze, per cogliere l'innesto tra professionisti e criminalità. Spesso accade che i primi forniscano costante contributo professionale e piena disponibilità a gruppi mafiosi o para-mafiosi. Ovvio che a muovere le dinamiche collusive sia sempre il desiderio di maggior guadagno. Sintomo ed effetto di una progressiva deriva valoriale e della diffusa dismissione delle responsabilità di ruolo. Giorno dopo giorno, la legalità perde appeal e scivola nella scala dei valori socialmente riconosciuti dalle persone comuni, e dunque anche dai liberi professionisti, che, talora e nel migliore dei casi, sono disposti a "chiudere un occhio". Un fenomeno, quello della complicità tra mafia e mondo delle professioni, che ha destato preoccupazioni anche a livello politico e istituzionale, tanto che le professioni sono state inserite nel Comitato della Commissione parlamentare Antimafia. Il Comitato oggi si propone di comprendere la posizione degli Ordini Professionali relativamente al fenomeno al fine di evitare che le (fortunatamente poche) c.dd. 'mele marce' non compromettano il decoro e l'onorabilità dei tantissimi professionisti che svolgono il proprio lavoro con serietà e rettitudine.

# AMBIENTE E LEGALITÀ

un binomio possibile?

Gli attentati alla salubrità dell'aria, al benessere ambientale e alla bellezza paesaggistica rappresentano ormai la normalità, nonostante il numero delle leggi poste a presidio dell'ambiente. L'art. 9 cost. espressamente prevede che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Deve far riflettere che, in un'epoca storica difficile, di devastazione e povertà, l'attenzione dell'assemblea costituente fosse rivolta anche a **paesaggio e beni culturali**, pilastri della ricostruzione. Ci si preoccupava che la soddisfazione del bisogno economico non andasse a discapito del valore del Paese, nella certezza che, al contrario, la valorizzazione delle risorse a disposizione potesse portare a un futuro migliore. Ma l'intuizione è stata tradita da una storia che non ha saputo portare rispetto a questa visione. Da ambiente e territorio si attinge in maniera selvaggia e incontrollata per soddisfare interessi di natura diversa, pubblici e privati, economici e politici. Lo si fa con azioni devastanti, da parte di singoli e imprese. A volte anche da parte delle Istituzioni. Da abusivismo edilizio a scarichi fognari improvvisati, da concessioni di grandi cave per laterizi, depuratori e discariche diffuse a macchia di leopardo, alla grande industria petrolchimica che ha occupato le lagune e i golfi più belli d'Italia. Si aggiungono condoni, proroghe e voti di scambio. Gli ecomostri (inutili grattacieli, praterie di pannelli solari, anonimi filari di capannoni lungo le statali, ecc.), una parte piccola ma macroscopica del problema, comportano uno svilimento anche economico del territorio.

Negli ultimi vent'anni, nella debole cultura della legalità ambientale hanno trovato terreno fertile le c.dd. eco-mafie, interessate alla gestione di cave e rifiuti e amministrazioni conniventi, più propense a conservare il potere che ad agire per il benessere del territorio e dei cittadini. E così il 'bel Paese' è diventato nel tempo **un po' meno bello**.

Il paesaggio che deve essere protetto non è soltanto quello ritratto in cartoline spesso non più attuali, ma è, per riprendere la **Convenzione Europea del Paesaggio**, tutta «quella porzione di territorio, come viene percepito dagli abitanti del luogo o dai visitatori, il cui aspetto o carattere derivano dalle azioni di fattori naturali e/o culturali». Il paesaggio è la somma di valori naturalistici e antropici che devono tornare a essere percepiti come rilevanti. Il prezzo della mancanza di cultura ambientale sarà pagato dalle generazioni future. Fino a quando non verrà realmente ripristinata una coscienza ecologica e ambientale, che porti a considerare come proprio tutto ciò che ci circonda, non basteranno leggi e regolamenti a garantire la salvezza. Di più, il rispetto delle norme è il minimo indispensabile. Ma non basta. Il pensiero ecologico va ben oltre la legalità. Ciò anche considerato che quello che viene considerato legale in un Paese spesso non lo è in un altro. Perché l'ecologia (dal greco oikos, 'casa' o anche 'ambiente in cui si vive', e logos, 'discorso' o 'studio') è l'analisi delle relazioni tra gli esseri viventi e il loro ambiente. In questa prospettiva, è anzitutto necessario che:

- l'Italia si doti di un Piano Regolatore Nazionale che favorisca lo smantellamento degli ecomostri esistenti e prevenga la realizzazione di nuove opere, con l'obbligo di una progettazione urbanistica partecipata da parte di comitati di cittadini;
- si componga una lista di Patrimoni Nazionali Italiani (siti, persone o opere importanti dal punto di vista del valore culturale o naturalistico), la cui conservazione e sicurezza è ritenuta importante da tramandare alle generazioni future (come i Siti UNESCO o i Maestri Musei Viventi in Giappone);
- si inserisca l'educazione civica ed ambientale nei programmi delle Scuole medie superiori e si programmi una progettazione sistemica sostenibile e partecipativa in tutte le Università tecnico scientifiche.

La cultura della legalità e della giustizia ambientale porti al riscatto del territorio rispetto alle scelte del passato prossimo e alla realizzazione di un benessere davvero sostenibile.



# TURISMO E LEGALITÀ

## le nuove spinte alla valorizzazione dei territori

Partendo da un'analisi delle dinamiche secondo le quali i diversi territori sono interessati dalle mafie, tante potrebbero essere le soluzioni utili ad aiutare le comunità locali a cambiare rotta e a risollevarle le sorti dell'economia attraverso uno sviluppo sistemico dell'ospitalità. Anche considerati i pesanti contraccolpi della crisi pandemica, un riscatto sarà possibile soltanto partendo dall'aiuto del pubblico, mediante pratiche trasparenti, incentivi all'innovazione, sistemi di sviluppo locale che coinvolgano tutti gli attori pubblici e strumenti di comunicazione e marketing responsabile idonei a valorizzare la dimensione etica delle attività.

In situazione di assenza di liquidità, incertezza nel futuro e difficoltà dovute ai costi per dipendenti e collaboratori, la crisi contribuisce a creare condizioni favorevoli all'attecchire di comportamenti illegali delle imprese, anche in territori che non si caratterizzano per un forte radicamento delle organizzazioni criminali. Maggiormente esposte al rischio sono le imprese di più piccole dimensioni, per le quali è meno agevole l'accesso al credito. È facile che si apra la ricerca di finanziatori alternativi a banche e istituti di credito; seguono richieste usuarie e pericolosi 'scambi di favore'. Secondo i dati Istat, quello turistico è il secondo settore più appetibile per le mafie dopo quello edile, in quanto in esso coesistono ottimi canali di riciclaggio, basso rischio di impresa per ridotte capacità innovative e, almeno prima del Covid-19, buon indice di redditività del capitale investito.

Una recente ricerca realizzata da **'Demoskopika'**, che ha stimato l'attività di welfare criminale delle mafie sul comparto turistico, ha fatto emergere che il giro di affari della criminalità organizzata italiana derivante dall'infiltrazione nell'economia legale del settore turistico italiano è pari a 2,2 miliardi di euro, di cui il 38% concentrato nelle realtà del Mezzogiorno. Secondo lo studio, sono sei i sistemi turistici regionali a presentare



i rischi più elevati di infiltrazione criminale nel tessuto economico: Campania, Sicilia, Lazio, Calabria, Lombardia e Puglia. Laddove, poi, il settore turistico si presenta gestito dagli apparati pubblici, i gruppi di illegalità hanno maggiore interesse a tessere rapporti privilegiati con operatori ed enti pubblici, minando l'equilibrio delle relazioni sociali e della vita pubblica e associativa e riuscendo a piegare alle loro esigenze intere comunità locali, che diventano complici con azioni di illegalità diffusa (gestione del nero, sfruttamento del lavoro, mancato versamento delle tasse, abusivismo edilizio, anche in condizioni non sicure che generano impatti ambientali come frane, inondazioni o catastrofi paesaggistiche, etc.).

Oggi che i turisti sono sempre più attenti alla sicurezza e alla sostenibilità sociale e ambientale, oltre che al prezzo, per i territori esiste una opportunità di riscatto. Le comunità locali, che in un passato prossimo vivevano il turismo come una fonte di disturbo, si sentono maggiormente coinvolte, anche grazie a un'opera sinergica con altri settori come l'artigianato, l'agricoltura e l'ambito culturale in tutte le sue forme. Sono le c.dd. 'monocolture turistiche' a generare forme di turismo come quello sessuale, della droga o d'altra forma di trasgressione, consolidando i livelli di criminalità a discapito della reputazione e della vivibilità delle aree. I territori hanno bisogno di affermare la legalità tramite il ripristino di un'economia pulita, per una concreta valorizzazione territoriale ed un utile **rebranding**.

Per questo è necessaria un'azione politica nazionale e locale che incentivi:

- la partecipazione delle comunità locali alla creazione di spazi di collaborazione per lo sviluppo turistico e per attività di **controllo** e vigilanza (ad esempio, attraverso gli appalti trasparenti e sostenibili);
- la consapevolezza che le pratiche di overtourism possono danneggiare il tessuto socio-culturale, e che quindi è necessario organizzarsi, pianificare e contrastare le urbanizzazioni insostenibili, da un lato per tutelare i tratti identitari e distintivi del luogo, dall'altro per mantenersi alla larga da interessi mafiosi;
- **l'innovazione turistica**, con pp.aa. capaci di farsi promotrici di progetti che coinvolgono il turismo, le scuole, le realtà culturali, le associazioni e l'intera popolazione ospitante, per un coordinamento tra settori rilevanti e la valorizzazione delle diverse identità (facilitandone la collaborazione per una ospitalità diffusa e competitiva capace di contrastare i monopolsimi);
- la formazione ed educazione al turismo sostenibile e responsabile, in modo da trattare i vari argomenti relativi alla imprenditorialità, al diritto urbanistico, alle condizioni contrattuali, alle normative sull'economia sommersa;
- la capacità di **comunicazione** degli **attori territoriali**, che sappiano raccontare l'impegno alla legalità, alla sostenibilità e al benessere, al fine di migliorare la percezione del valore aggiunto del territorio e dei suoi attori.

# FURTI DI REPERTI ARCHEOLOGICI E OPERE D'ARTE

incertezza normative

Uno dei problemi sommersi che affligge il Paese, **ricco di antichità e beni culturali**, è il furto di reperti archeologici e di opere d'arte. Secondo un'elaborazione della Camera di commercio su dati Interpol, ARCA e Arma dei Carabinieri, si stima che avvengano **55 furti al giorno**, pari a circa 20 mila opere all'anno, con un giro d'affari nel mercato dell'arte illegale 'non tracciabile' che, a livello globale, vale 9,3 miliardi di euro. Il mercato dei c.dd. tombaroli sarebbe più redditizio di quello della droga.

È evidente che la lotta al goldbuster sia quasi proibitiva: innanzitutto perché, vista la copiosità di aree e parchi archeologici riversati su tutta la penisola, il controllo – soprattutto notturno – di tutti i siti e necropoli rappresenta un'impresa difficile e costosa. Peggio ancora quando i reperti sono immersi in mare. Di più, non ci si può avvalere del supporto prezioso delle unità cinofile, come per il narcotraffico. Le difficoltà restano nonostante l'impegno delle forze dell'ordine che, con professionalità e metodo scientifico, realizzano periodiche individuazioni di traffici illeciti. Numerosi sono i casi in cui i predoni d'arte vengono colti in flagranza con attrezzi da scavo o metal detector, o in possesso di reperti. Il mercato è fiorente e troppi profanatori della Storia si aggirano liberamente per spiagge e necropoli.

Sotto l'aspetto normativo, **la tutela dei beni culturali** rappresenta anzitutto un principio fondamentale di rango costituzionale ex art. 9 cost. Questo, per un verso, consente al legislatore di predisporre strumenti di prevenzione e repressione dei comportamenti lesivi del patrimonio culturale, artistico e archeologico; e, dall'altro, permette di considerare le risorse culturali come bene giuridico essenziale. In questo contesto, la legge speciale (il c.d. **Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio**, d.lg. n. 42 del 2004) è diventata essenziale per regolare, anche sotto l'aspetto penale, tutta la materia della tutela del patrimonio culturale, segnatamente i «beni di rilievo culturale pubblici e privati» (con una chiara differenziazione nella definizione del rilievo culturale a seconda che essi siano pubblici o privati). Ai beni pubblici, secondo quanto previsto dell'art. 12, comma 1, del Codice, si applica una presunzione di interesse storico e artistico: si considerano beni culturali le cose mobili o immobili appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli altri Enti pubblici territoriali, nonché a ogni altro Ente o istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici, che presentino un semplice «interesse storico, artistico, archeologico o etnoantropologico». Rientrano in tale alveo i beni mobili o immobili che costituiscano opere di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni se mobile o ad oltre settanta anni se immobile. Il rilievo culturale si presume fino a quando non venga effettuata una verifica e, soltanto laddove la verifica dimostrasse la carenza di interesse culturale, il bene non sarà più tutelato dal Codice. Per i beni culturali di natura privata, invece, la tutela penale è prevista solo laddove sussista la dichiarazione di interesse culturale.

Nella prassi, si crea spesso un problema di coordinamento interpretativo tra Codice dei Beni Culturali e Codice penale. **Si attende da molti anni un testo di legge che introduca innanzitutto nuove fattispecie criminose, come «il furto di bene culturale» e «il traffico illecito di beni culturali», e che inasprisca le pene per ricettazione e riciclaggio legati all'arte.** L'art. 176 del Codice dei Beni culturali sull'«Impossessamento illecito di beni culturali appartenenti allo Stato» stabilisce che «Chiunque si impossessa di beni culturali indicati nell'articolo 10 appartenenti allo Stato ai sensi dell'articolo 91 è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 31 a euro 516,50». Si nota, in primis, che il bene giuridico protetto dalla norma è il 'bene culturale': vengono tutelati tutti quei beni indicati dettagliatamente all'art. 10, d.lg. n. 42 del 2004, «che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico». Requisito ulteriore richiesto ai fini della sussistenza del reato in esame, è rappresentato dal fatto che questi stessi beni appartengano allo Stato, ai sensi dell'art. 91 del medesimo decreto legislativo. Quindi, la fattispecie si configura quando l'autore si impossessa di beni culturali dello Stato (sotterrati o immersi nel mare): è il c.d. «**furto archeologico**». È evidente che, a differenza del generico reato di furto previsto dal Codice penale, ai fini della configurazione del reato specifico di **furto archeologico non è richiesta né un'azione sottrattiva della cosa**, né il dolo specifico, cioè il profitto per sé o per altri. Il furto di un bene culturale, già astrattamente, si caratterizza per un valore superiore a quello dei beni comuni, ma, se **sotto l'aspetto nozionistico appare corretto il conferimento di una tutela rafforzata al furto archeologico rispetto al furto sic et simpliciter, sul piano sanzionatorio si colgono incongruenze manifeste di particolare gravità.**

Il caso da evidenziare attiene l'ipotesi della flagranza di reato: laddove il tombarolo venisse colto in flagranza di scavo, con danneggiamento dei reperti, le forze dell'ordine potrebbero contestare il reato di **furto** previsto dal **Codice penale** (art. 624 e art. 625) nella forma aggravata e, per tale ragione, in teoria, dovrebbero procedere all'**arresto obbligatorio** dei responsabili, ai sensi dell'art. 380 del c.p.p., ma, dalla lettera del menzionato testo normativo, si comprende che il Codice di procedura penale non riconosce il potere di procedere all'arresto obbligatorio in flagranza di responsabili. Quindi gli operatori di polizia e l'Autorità Giudiziaria dovranno applicare la legge speciale (Codice dei Beni culturali), che prevale sulla norma penale ordinaria e non potranno procedere all'arresto in flagranza in quanto il prevalente art. 176, d.lg. n. 42 del 2004 non contempla tale ipotesi. Si riscontra, insomma, l'anomalia per la quale una norma speciale, Codice dei Beni culturali e del paesaggio, che nasce per tutelare in maniera rafforzata il patrimonio culturale, finisce per non essere utile in concreto.

In prospettiva, sarebbe opportuno:

- potenziare il sistema di controllo con maggiori investimenti in dotazione strumentale sui siti archeologici (videocamere,...);
- procedere a **nuovi accordi internazionali con i musei esteri** per favorire la restituzione di opere rubate;
- prevedere un **inasprimento delle pene** a carico dei c.dd. tombaroli e introdurre la previsione dell'arresto in flagranza;
- predisporre un **numero verde** con collegamento **diretto** al nucleo di tutela del patrimonio culturale dell'Arma dei Carabinieri per le segnalazioni dei cittadini dei reati contro il patrimonio culturale.



# I NUOVI MONUMENTI DELLA LEGALITÀ

## beni confiscati alle mafie: dati e prospettive

Da una disamina puntuale dei comportamenti della **criminalità organizzata**, si coglie l'evoluzione del processo organizzativo della malavita. La dinamica criminale, generata da una matrice disorganica, disarmonica e su base territoriale contenuta, ha assunto dimensione sistemica organizzata in maniera capillare e professionale. Molti network criminali permettono, infatti, un puntuale raccordo tra le organizzazioni malavitose, confermando uno sviluppo endogeno del sistema interrelazionale. A ciò si aggiunge un **controllo capillare** esogeno di taluni indotti economici (gestione rifiuti, pompe funebri, energia solare, etc.), realizzato grazie a consulenti esperti e a un consolidato radicamento istituzionale.

In pratica, **il sistema criminale**, originariamente fondato su **meccanismi elementari e territorialmente limitati**, si è trasformato in un impianto imprenditoriale capace di incidere sugli appalti pubblici e sul controllo delle attività economiche più lucrative, non solo in ambito locale ma anche in ambito internazionale. Le attività repressive contro la malavita organizzata hanno prodotto, negli ultimi anni, risultati lusinghieri che hanno consentito di sottrarre alle organizzazioni malavitose immobili di ingente valore. L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati e sequestrati alla criminalità organizzata definisce le linee guida in materia e monitora i processi su base nazionale.

La legge n. 575 del 1965 e il d.lg. n. 159 del 6 settembre 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché delle nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2, l. 13 agosto 2010, n. 136) individuano i Comuni quali destinatari di beni immobili confiscati, da utilizzare per fini istituzionali o sociali. Ai sensi dell'art. 48, comma 3, lett. c, del nuovo Codice, gli Enti territoriali sono tenuti a predisporre apposito elenco da pubblicare e aggiornare periodicamente.

Esistono poi, ovviamente, normative regionali in materia a completamento del quadro normativo nazionale. La **Sicilia**, in particolare, detiene il record nazionale dei beni confiscati alla mafia. Qui lo Stato ha sottratto alla malavita organizzata 5.645 immobili, destinandone 449 al riuso sociale.

Segue la **Campania**, con 3.017 beni sottratti alla camorra e 282 riaffidati a scopi sociali. Da una relazione del Centro Pio La Torre di Palermo in ordine all'attività svolta nel 2020 dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, si possono rilevare ulteriori interessantissimi aspetti. Si riscontra che la Sicilia, sebbene mantenga il primato dei beni destinati, vede diminuire dal 40,5% il quantum dei beni dislocati nel suo territorio. Osservando poi il dato della regione **Emilia Romagna**, si registra un sempre crescente interesse della **malavita** verso il **Nord Italia**.

Altro dato significativo attiene alle assegnazioni dei beni. Su un totale di 17.513 beni assegnati, «l'81% è stato destinato agli enti territoriali, il 13% al patrimonio dello Stato per il soddisfacimento di esigenze delle amministrazioni centrali, il 4% è stato venduto e il 2% reintegrato nel patrimonio di società confiscate» (documento dell'ANBSC). I Comuni assegnatari di beni confiscati sono 990 in tutt'Italia. La Sicilia è la Regione con la più alta percentuale, pari al 52,31%. Palermo è il comune con il più alto numero di beni destinati (1.512 di immobili). Tra le regioni con le più alte percentuali di beni assegnati ai Comuni sono Puglia (37,35%), Calabria (30,69%) - Reggio Calabria (354) -, Campania (24,36%) - Napoli (245) -, Lazio (18,52%) e Lombardia (11,08%) [dati Ansa]. In Puglia vengono assegnati a 19 comuni 261 immobili confiscati alla criminalità. L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ha assegnato, quest' anno, ai comuni pugliesi beni immobili per un valore totale di oltre 13 milioni di euro.

Grazie all'opera di informazione preventiva dei nuclei di supporto dell'Agenzia, i Comuni interessati, nell'ambito di una conferenza dei servizi tenutasi l'8 giugno scorso, hanno potuto manifestare il proprio interesse al trasferimento, consapevoli della tipologia dei beni 'offerta', delle diverse possibilità di utilizzo degli stessi e delle fonti di finanziamento cui attingere per la loro riqualificazione, tra le quali un importante bando della regione Puglia dedicato alla valorizzazione dei beni confiscati. Il risultato ottenuto dimostra la possibilità di concludere le procedure di destinazione in meno di tre mesi, e di offrire una maggiore consapevolezza ai destinatari dei beni sulle possibilità di utilizzo degli stessi e sul sostegno costante di Agenzia e prefetture. In Campania molti immobili sono rientrati nella disponibilità pubblica. Basti pensare ai sequestri nel quartiere Sanità, riconducibili a storici gruppi camorristici di spicco.



L'Amministrazione comunale di **Napoli**, alla luce della più recente legislazione e dell'apertura di una sede dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei **beni confiscati**, si è posta l'obiettivo del pieno utilizzo dei beni sottratti alla malavita. In provincia di Caserta, ad Aversa, di recente, grazie al finanziamento del progetto Affidabile, un bene confiscato diventerà un centro per l'affidamento familiare dei minori e per la tutela delle donne in difficoltà.

Restando nella provincia di Caserta a Carinaro, l'amministrazione comunale ha presentato il progetto di un hub culturale presso un immobile confiscato. L'idea è quella di realizzare un doposcuola gratuito per gli studenti della città e un'area di **co-working** per i ragazzi e per gli adulti. La **Calabria** ha destinato immobili e terreni coltivabili ad **associazioni** che si occupano del 'dopo di noi' e della tutela di disabili, anziani, ex detenuti e giovani con difficoltà di inserimento sociale. Nel Lazio, esempio di assoluto interesse è rappresentato dalla Collina della pace a Roma, nata su un terreno oggetto di speculazione edilizia da parte della **banda della Magliana**. La struttura oggi ospita una biblioteca di oltre trentamila libri. Esiste, però, anche un altro lato della medaglia. Dai numeri si evince che la parte prevalente degli immobili recuperati è libera, con possibilità di utilizzo per le finalità previste dalla legge. Si registrano anche casi in cui beni sottratti alla malavita organizzata hanno trovato difficoltà ad essere assegnati ad associazioni di volontariato. L'assegnazione alle amministrazioni locali per fini sociali, in molti casi diventa alquanto difficile in tempi rapidi. Inoltre, non sempre all'elevata qualità e quantità dei progetti per il riuso dei beni confiscati corrisponde un dignitoso livello di manutenzione degli immobili sequestrati. Le difficoltà in cui possono cadere le amministrazioni locali nel ripristino funzionale dei beni a causa di problemi economici, temporali e burocratici rischiano di neutralizzare le utilità dell'azione giudiziaria. L'eccessiva burocratizzazione sistemica rallenta il processo di trasferimento. Solo una disamina disaggregata dei momenti procedurali consentirà di capire la direzione da intraprendere per ridurre le lungaggini procedurali. Da qui, l'importanza della trasparenza e della completezza dei dati. Per superare il problema, le "conferenze di servizio" possono rappresentare uno strumento utile al rilancio dell'economia legale, con sottrazione di risorse alla malavita. Idea ulteriore potrebbe essere quella di **investire** una parte dei **bonus destinati al risparmio energetico** a favore del ripristino degli immobili sequestrati e confiscati alla malavita.

# MUSEI, LEGALITÀ E TERRITORIO

## il valore delle sinergie

“**Musei, legalità e territorio**”: è questa la nuova sfida a cui Icom Italia punta per stilare un primo dossier di buone pratiche ed elaborare un piano strategico di attività congiunte fra operatività museale e Comando dei Carabinieri per la tutela del territorio nazionale.

L'ambizioso progetto congiunto fra forze formative, divulgative e cautelative parte proprio dall'impulso dato dal Codice Etico dei Musei Icom.

Il proposito è far sì che i musei sappiano operare nella legalità, ispirandosi ai valori etici che ruotano attorno alla responsabilità sociale, anche per promuovere l'educazione al rispetto, alla cura e alla salvaguardia del patrimonio culturale, diffondendo comportamenti virtuosi, soprattutto a beneficio delle giovani generazioni. Un momento educativo. Una strada per contenere il rischio, ancora molto elevato, di dispersione scolastica e la diffusa tendenza ad atteggiamenti criminali e vandalici. In un contesto nel quale i vari attori territoriali sono chiamati ad adoperarsi per il bene collettivo, risulta sempre più necessario lavorare per accrescere la consapevolezza dell'importanza di una rete di beni culturali, dare lustro al **patrimonio nazionale** (si ricordi che solo l'Italia accoglie il 67% del patrimonio mondiale in termini di bellezze culturali, monumentali, paesaggistiche, architettoniche, naturalistiche), e sollecitare la responsabilità individuale e collettiva al rispetto dei beni culturali, anche nella lotta a scavi clandestini, furti, danneggiamenti, contraffazioni, traffici illeciti.

L'iniziativa fa leva sulla meritocratica azione del Nucleo di Carabinieri preposto alla tutela del patrimonio culturale e ha alla base una serie di attività programmate inter ed extra scolastiche, con momenti formativi presso le sedi museali. I musei e le aree archeologiche, sedi di studio e documentazione dei territori oltre che di esposizione di opere recuperate per essere restituite alla pubblica fruizione, possono costituire i luoghi ideali per riallacciare i fili di storie culturali e ricostruire percorsi di oggetti e persone nel tempo e nello spazio, radicando un concetto etico di rispetto dell'altro fuori da sé, quindi del contesto sociale, culturale, ambientale e quindi economico in cui si vive. Icom Italia ha l'ambizione di estendere esperienze pilota di virtuosa collaborazione tra Musei e Carabinieri, già messe in atto in alcune Regioni, con la speranza che una sempre maggiore e sistematica sinergia tra Istituzioni possa concorrere alla crescita della cittadinanza attiva nella salvaguardia di un territorio, come quello italiano, ricco di storia, da conoscere, preservare ed esaltare, da valorizzare e da tramandare alle future generazioni. Cogliendo le utilità di questa iniziativa virtuosa, opportuno sarebbe:

- incrementare i **contatti** fra istituzioni **museali** ed enti preposti alla vigilanza/tutela dei siti;
- mettere in rete i casi pilota per fungere da ispirazione/stimolo nuove iniziative;
- stimolare la **conoscenza** dei luoghi preposti alla cultura attraverso una loro virtualizzazione, quanto più capillare possibile;
- attivare, presso le **Scuole**, corsi per una formazione specifica in materia di tutela del patrimonio culturale;
- formalizzare un **accordo-quadro fra gli attori** che concorrono alla salvaguardia dei beni culturali (intesi nell'accezione più ampia possibile);
- dare maggiore valore e visibilità ai luoghi simbolo della legalità.



# NON C'È VERO SPORT SENZA LEGALITÀ E MERITO

la soddisfazione del sacrificio

**Sport**, legalità e merito, a prescindere da tipologia e disciplina, sono parti di un sol tutto. Le regole di gioco, anche quelle più basilari e apparentemente semplici o scontate, unitamente a norme e regolamenti di disciplina, rappresentano le fondamenta dell'attività sportiva. È questo che fa la differenza rispetto a quella che potrebbe invece dirsi semplice attività fisica o motoria. Per tutti gli sport, ma proprio tutti, sia individuali che di squadra, è prevista la partecipazione di ufficiali di campo, **giudici di gara o arbitri**, figure preposte a presidio del rispetto delle regole, e quindi della legalità.

Lo sport rispecchia la vita comune in società e ha una indubbia preziosa ricaduta sociale in diversi ambiti, in quanto consente di dare concretezza ai valori del vivere in comunità, specie tra i più piccoli che imparano giocando; garantire pari opportunità senza alcun limite; contribuire al benessere psicofisico individuale e, di conseguenza, allo star meglio in comunità; riabilitare al vivere in gruppo anche in seguito a 'errori'; facilitare gli scambi generazionali, etnici e culturali; prevenire la tendenza a stili di vita non sani; e contrastare esclusione, disagio e marginalità.

Senza il rispetto delle regole, si è tagliati fuori dalla partecipazione. Un concetto così sentito che, in alcuni casi, apre a situazioni paradossali: sono molti, infatti, gli uomini che, pur vivendo una vita 'ai limiti della legalità', nello sport, da atleti, si mostrano invece rispettosi delle regole di comportamento e delle decisioni di un'autorità esterna e terza, che può assumere provvedimenti tecnici e/o disciplinari. Inoltre, chi pratica sport, soprattutto se a livello agonistico, professionistico e non, di solito si abitua a un **maggior rigore di vita**, perché sviluppa la consapevolezza che, per riscattare il proprio merito sportivo, deve necessariamente conservare **corrette abitudini relazionali**. Per altro verso, lo sport rappresenta anche il contesto più meritocratico possibile. Il contesto sportivo propone modelli di virtù che dovrebbero essere replicati nella vita di tutti i giorni. Può accadere che si verifichino situazioni dubbie, con squadre o atleti che risultano vincitori e vengono premiati all'apparenza senza meriti e, all'opposto, situazioni in cui realmente chi merita viene emarginato o sminuito. Storture patologiche che confermano la regola secondo la quale a emergere sono sempre l'abilità e lo spirito di sacrificio. La storia, passata e recente, dello sport fornisce tantissimi esempi di campioni la cui esperienza restituisce fiducia nell'importanza dell'impegno e della resilienza e nella verità che, attraverso il lavoro e i buoni comportamenti, i risultati e le gratificazioni arrivano sempre. Per tutto questo, **educare allo sport** è fondamentale e, per agevolarne diffusione e importanza, sarebbe utile applicare il modello sportivo nei contesti di vita prioritari, riconoscendone funzionalità ed efficienza; promuovere l'educazione allo sport fin dalla tenera età, non solo nel mondo scolastico; abbattere le barriere architettoniche e riqualificare gli impianti sportivi in ogni territorio dando priorità a periferie e piccoli centri urbani; e destinare maggiori risorse all'investimento in progetti sportivi rivolti a tutti, senza limiti di età.



# DISABILITÀ, LEGALITÀ E MERITO

nuove prospettive

La Componente 2 Missione 5 contenuta nel PNRR ha rinnovato l'impegno alla realizzazione dei principi già sanciti dalla "Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità" in linea con la "Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea" e con la 'Strategia per i diritti delle persone con disAbilità 2021-2030'.

A livello domestico, dopo il via libera della Camera dello scorso 9 dicembre, con 206 voti, all'unanimità, il 20 dicembre il Senato ha approvato definitivamente il d.d.l. n. 2475 in materia di disAbilità, collegato alla manovra di bilancio. Si attendono, per i prossimi mesi, i decreti attuativi. La sfida della creazione di una **società realmente inclusiva** sembra ora avere un termine di riferimento.

Negli auspici, prende avvio un nuovo iter verso il raggiungimento di un equilibrio vero, fatto di maggiori equità e tutela. **Il concetto di disAbilità merita di essere rivoluzionato**, con abbandono di un'attenzione alla persona disAbile puramente medico-sanitaria e dell'idea della diversità come limite, e con apertura alla definizione del giusto ruolo nella comunità per tutti, secondo attitudini e aspirazioni. Fondamentale sarà la collaborazione nella raccolta di dati, testimonianze, esigenze, criticità e best practice da analizzare, approfondire e rielaborare, perché nessuna legge o regolamento potrà mai essere realmente utile se non davvero attuabile.

**Lamentarsi** o accettare passivamente ciò che non va **non è risolutivo**. Bisogna diffondere la cultura della partecipazione e del fare propositivo, per dar valore al merito sempre presente e potenziabile in ogni individuo, promuovere la forza della coesione e l'importanza della resilienza. Facciano tutti un passo in avanti: diretti interessati, familiari e caregiver, in modo che anche le Istituzioni, con l'ausilio dei decreti attuativi, diano vita a una nuova realtà realmente inclusiva. **La coesione sociale postula nuovi legami sociali**, dialogo, confronto e coordinamento tra le varie realtà, pubbliche e private, che si occupano di disAbilità in modo da definire il miglior presente per un futuro ottimale. Importante sarà anche escludere l'utilità di soluzioni preconfezionate, nella presunzione che possano essere adeguate a tutti. Independentemente dalle abilità, ogni **persona è diversa** nei sogni, nei desideri e negli auspici. La nuova delega al Governo potrebbe rappresentare l'occasione per invertire l'attenzione istituzionale e per far sì che la Società tutta inizi ad accogliere, in ogni settore, anche chi ha una qualsiasi forma di svantaggio, affinché ogni diversa abilità sia riconosciuta come possibile talento, preludio al raggiungimento del benessere personale e sociale.

Allo scopo è fondamentale:

- velocizzare, semplificare e rendere comuni in ogni Regione i processi di riconoscimento e diagnosi della disAbilità, in modo da evitare le note disparità territoriali con particolare riguardo al rapido riconoscimento delle malattie rare;
- promuovere l'attuazione della cartella clinica condivisa tra mondo sanitario e sociale, in modo che sia più facile condividere informazioni, sempre aggiornate, utili alla realizzazione del progetto di vita di ogni persona con disAbilità;
- incoraggiare e favorire l'autonomia delle persone con disAbilità, affinché siano libere di scegliere dove, come e con chi vivere la propria vita;
- incrementare il numero degli assistenti sociali operanti nei settori, pubblici e privati, dedicati al benessere e alla presa in carico delle persone disAbili anche al fine di monitorare costantemente i servizi offerti per qualità ed adeguatezza;
- avviare una più efficace opera di sensibilizzare a un maggior rispetto, contro fenomeni di emarginazione, partendo da una comunicazione adeguata, attenta;
- potenziare la formazione, rendendola continua, dei lavoratori operanti con le categorie fragili anche sotto il profilo dello stress da lavoro correlato e in un'ottica di maggior adeguatezza ai tempi ed alla diversità dei ruoli e dei bisogni, in modo che si forniscano sempre competenze adeguate;
- realizzare a livello nazionale campagne di sensibilizzazione che favoriscano la più serena inclusione delle persone con disAbilità all'interno della società, del mondo dell'istruzione, del lavoro, dello sport e del tempo libero, favorendo l'eliminazione delle barriere di tipo culturale, dando ampia visibilità alle buone pratiche attuate e replicabili in ogni settore;
- sostenere l'ascolto, istituendo censimenti e periodiche indagini statistiche che valutino la realtà, la gratificazione e consentano di esprimere opinioni e idee migliorative;
- consolidare gli strumenti finalizzati alla definizione e all'attuazione degli interventi individualizzati mediante lo stanziamento di fondi per progetti continuativi destinati alle associazioni del Terzo settore che accompagnano, spesso a titolo di volontariato, la quotidianità delle persone con disAbilità e dei loro cari.

# IL DRAMMA DEI FENOMENI CORRUTTIVI

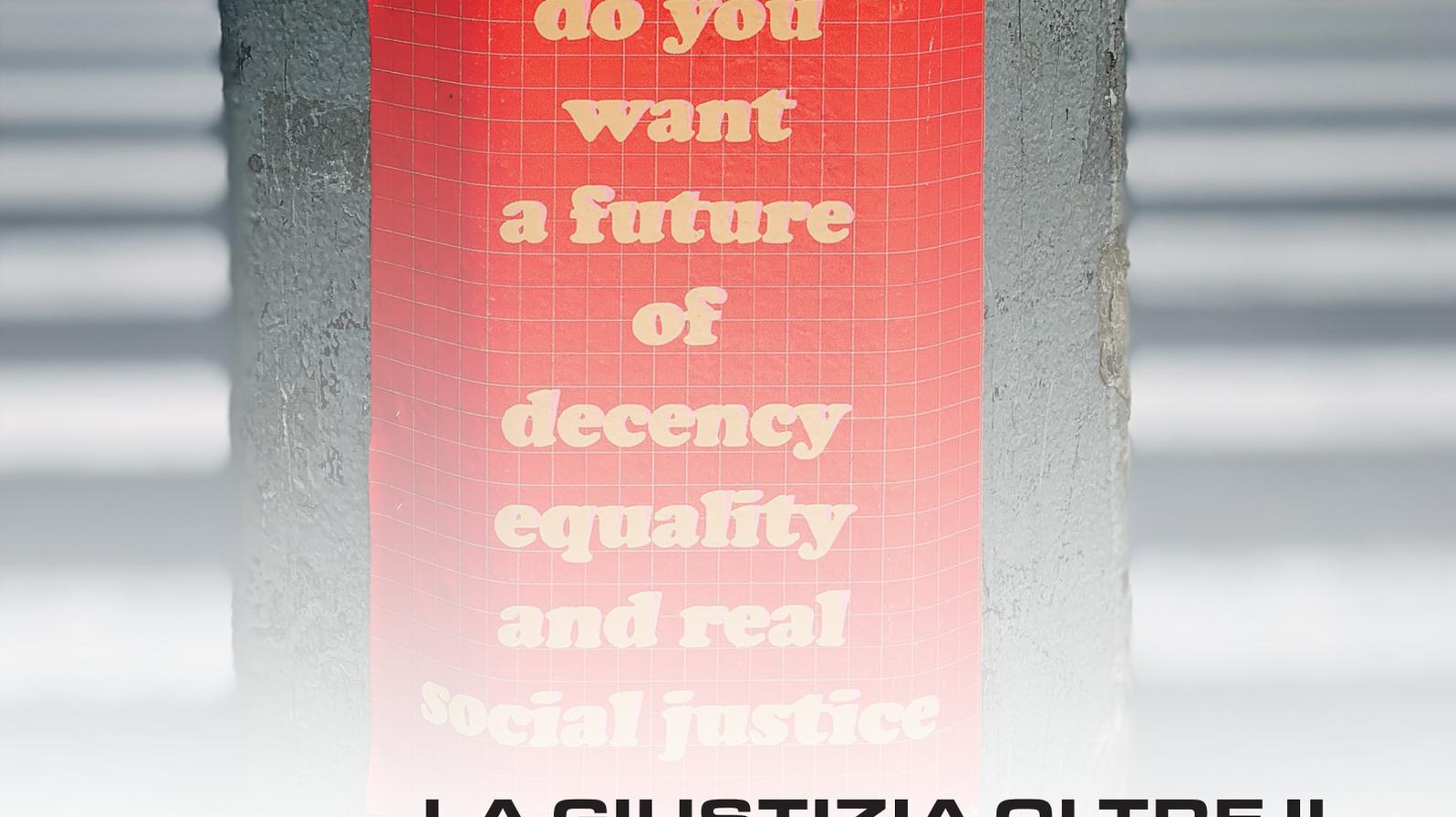
saper cogliere gli esempi

Lo scorso 9 dicembre si è celebrata la **Giornata internazionale contro la corruzione**, istituita dall'**Assemblea Generale dell'ONU**, che, proprio al fine di prevenire e combattere la corruzione, nel 2003 ha adottato la nota Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (poi entrata in vigore nel dicembre 2005). Lo scopo sempre quello di sensibilizzare l'opinione pubblica e di porre l'attenzione su un fenomeno preoccupante. La commissione si propone di meglio informare i cittadini sui danni causati dalla corruzione e di incentivarne il contrasto. In questo quadro, importanti sono il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC).

La pericolosità del fenomeno corruttivo è data dall'**impatto dirompente sui diritti dei cittadini**. La prevaricazione antisolidale che porta con sé rallenta e peggiora il processo evolutivo socio-economico del Paese poiché induce all'affermazione dell'interesse individuale di pochi infedeli sul principio meritocratico.

In contrapposizione, dall'affermazione della legalità deriva una più sana convivenza civile, produttiva e positiva di una **comunità**. E quindi derivano **stabili equilibri**. Per mirare al rispetto e alla preservazione del concetto di legalità inteso sia come osservazione di leggi e regolamenti che come approccio etico al quotidiano, è necessario partire dalle realtà educative e rieducative (famiglia, Scuole e Università, istituti penitenziari e di correzione). Nella **lotta alla corruzione**, è essenziale sensibilizzare le fasce più giovani attraverso il racconto di storie significative o il ricordo di persone che nel loro quotidiano hanno lottato per l'affermazione della legalità.

Si ricordano, fra tanti, il giudice **Rosario Livatino**, **Lea Graofalo**, e **Sergio Cosmai**. Il primo è passato alla storia come 'il giudice ragazzino', morto a soli 38 anni per mano della mafia agrigentina per aver con onore e merito servito lo Stato nella lotta alla criminalità. Per garantire alla piccola figlia un futuro migliore, Lea Garofalo divenne testimone di giustizia contro la 'ndrangheta e fu uccisa il 24 novembre del 2009. Infine Sergio Cosmai, giurista e direttore del carcere di Cosenza, morì in un agguato il 13 marzo 1985, perché, credendo fortemente nel principio di legalità e di rieducazione della pena, era determinato a ristabilire la legalità all'interno dell'istituto, inimicandosi esponenti della **'ndrangheta**. Tre persone diverse tra loro ma accomunate da un unico nobile intento. A loro va il merito di aver creduto nella legalità e di aver lottato strenuamente contro abusi e prevaricazione nella possibilità di regalare agli altri un mondo migliore.



do you  
want  
a future  
of  
decency  
equality  
and real  
social justice

## LA GIUSTIZIA OLTRE IL GIUSTIZIALISMO

a garanzia dei diritti

La contrapposizione tra le due culture, del primato delle garanzie e dei diritti dei singoli, quella “**garantista**”, e del primato del potere punitivo dello Stato, ossia quella “**giustizialista**”, ripercorre l'intera storia del diritto. Con il termine “**garantismo**” si indica quel sentimento secondo il quale la priorità è assicurare il rispetto dei diritti individuali e delle garanzie costituzionali poste a tutela dell'essere umano. In ambito giudiziario, questo richiama all'osservanza delle garanzie processuali e sostanziali per indagati e imputati, con il fine ultimo di assicurare il diritto alla difesa e all'equo processo.

Per contro, il termine “giustizialismo” è usato per definire l'intenzione di chi, per convinzione personale o per dar voce all'opinione pubblica, esprime l'ansia di affidare alla giustizia chi si è reso colpevole di reati. Nella costante tensione tra queste due anime, ciò che risulta evidente è che, nel corso della storia e a partire dal periodo tardo medioevale, dai Codici liberali del 1865 al Codice del 1930, fino a quello del 1988, il contrasto tra la potestà punitiva statale e i diritti inviolabili del singolo si ripropone secondo equilibri diversi. **Nel periodo fascista**, il Ministro Rocco sosteneva che la presunzione di innocenza fosse frutto di un «sentimentalismo aberrante e morboso, che tanto aveva indebolito la repressione e favorito il dilagare della criminalità». E ancora, nel 1939, altro giurista, Maggiore Giuseppe, auspicava l'abbandono del principio dell'«**in dubio pro reo**», a favore del principio dell'«**in dubio pro republica**».

L'atteggiamento di oggi emerge dalla cronaca quotidiana, pronta ad alimentare odio e bisogno di rivalsa nei confronti dell'altro. L'indagato sconta spesso una inesorabile condanna sul piano mediatico prima di ogni eventuale condanna sul piano giudiziario. Con amarezza, si costata che parte della politica cavalca l'onda del malcontento fomentando una richiesta di giustizia sociale che, in un contesto sensazionalistico, travalica i limiti del garantismo, assumendo le forme del giustizialismo estremo, utile ad avere la meglio sull'avversario in campagne elettorali perenni.

Pure è dato ascoltare discorsi nei quali il diritto di difesa è descritto come ostacolo all'ordinato iter giudiziario, oppure si fa della prescrizione un privilegio di pochi. La legittima voglia di verità e l'insofferenza per le ingiustizie sono alla base di una richiesta indiscriminata di condanna. Vincono le convinzioni soggettive di ciò che è bene e di ciò che è male. In un finto moralismo, che altro non è che la sopraffazione dell'etica. Si afferma un "**diritto penale del nemico**", che risponde a logiche di **vendetta**, rivolta e desiderio di annientamento di un presunto avversario, a scapito della verità e della giustizia. L'effetto gravissimo è la distruzione della vita dei singoli, relazionale e professionale. La mortificazione delle aspirazioni, delle opportunità di realizzazione di sé. In questo quadro, il garantismo torna a essere barriera contro l'onda punitiva della voce popolare e di un giornalismo che spesso tradisce la sua funzione e interferisce con il sereno esercizio della funzione giudiziaria, per il riscatto delle libertà individuali e collettive, contro sanzioni eccessive e arbitrarie.

Le garanzie processuali, da ripristinare con una riforma seria e di sistema, diventano baluardi contro il mero arbitrio del giudice e soprattutto contro il condizionamento dell'opinione pubblica, utili sia alla ricostruzione della verità processuale. Il faro della presunzione di innocenza deve orientare l'attività processuale, **dalle indagini preliminari fino alla sentenza di Cassazione**, ripristinando il sentimento della Legalità oltre l'odio e le distrazioni mediatiche. In questo, utile sarebbe una modifica della Carta costituzionale con introduzione del principio dell'«oltre ogni ragionevole dubbio». Essenziale anche una revisione dei mezzi di ricerca della prova e delle misure cautelari e custodiali, per riportare il processo penale allo scopo proprio di accertamento del fatto e sottrarlo alle storture che lo hanno nel tempo trasformato in mezzo di lotta e repressione. Ma, a monte, occorre promuovere una vera Rivoluzione culturale, grazie a una nuova classe politica che, proiettata allo studio, al sacrificio e all'impegno, sappia riacquistare credibilità e fiducia. Coraggiosa, perché capace di mettere in discussione le proprie idee, alla ricerca della verità. Il garantismo non è una scelta, una tra le opzioni possibili, ma è modello unico a cui uniformare l'andamento corretto della gestione dell'ordinamento giudiziario, nel rispetto del piano di legalità costituzionale.





# MERITO E LEGALITÀ

un binomio reso indissolubile dalla cultura

Legalità e Merito rappresentano un binomio che può essere reso indissolubile soltanto per il tramite della valorizzazione della **Cultura**. Senza una sana base culturale, legalità e merito finiscono facilmente per subire distorsioni concettuali, deleterie e pericolose in concreto. Senza cultura, la legalità cede il posto al 'legalitarismo', quel modo di essere e di fare che pone l'uomo al servizio di una legge astratta, determinando quel paradosso che già aveva portato Cicerone a sostenere «summum ius summa iniuria».

Sulla Cultura è costruito un concetto di legalità non fatto di formale rispetto delle regole, ma di riconoscimento del valore dell'altro, in una migliore dimensione della responsabilità. Per altro verso, è la Cultura che porta a comporre e applicare **le regole in maniera ragionevole**, consentendo di trovare soluzioni massimamente calibrate sulle peculiarità del caso concreto. Perché la legge si possa adattare alla vita dell'Uomo, nella garanzia dell'effettività dei diritti e nel rispetto di aspettative e tradizioni. Perché l'applicazione delle leggi non sia mai una forzatura e mai valga il brocardo "**dura lex sed lex**". Del pari, senza la cultura a smussare gli spigoli e a riportare l'attenzione sull'importanza dell'equità e della giustizia sociale, il Merito diventa competizione senza limiti, fino al paradosso di una inaccettabile 'dittatura del merito apparente', una forma di darwinismo sociale in cui soltanto quelli che appaiono essere i migliori sopravvivono e prosperano. Non ci sono persone migliori e persone peggiori, perché ognuno ha capacità e talenti peculiari. Se il ruolo della Cultura è importante quando si parla di merito e legalità, quando si parla di valutazione del merito questo rapporto diventa imprescindibile. Misurare il Merito è il problema di sempre. Come trovare i criteri giusti per valutare in maniera oggettiva l'attività di un artigiano, di un professionista, di un artista o di chiunque altro si trovi a svolgere un'attività con passione e dedizione?

**Valutare il lavoro di una macchina è facile, basta utilizzare dei parametri riproducibili e standardizzati** (ad esempio, consumo/h, produttività/h, etc.) e misurarne i risultati. **L'essere umano non si presta alla freddezza del calcolo matematico**, né può essere giudicato in base alla produttività. Ogni prodotto sarà unico, frutto e risultato della somma di elementi misurabili (qualità del materiale, degli strumenti) e non misurabili (abilità, impegno, passione, amore).

Proprio per questa ragione è necessario **investire nella formazione culturale delle nuove generazioni**, affinché gli adulti di domani sappiano riconoscere e apprezzare il frutto dell'impegno altrui non in base a meri criteri economici, che poco dicono e poco raccontano, ma considerando l'impegno e le capacità profuse nella sua realizzazione. Non più 'quanto costa?', ma 'quanto vale?'.

Soltanto in questo contesto avrà ancora senso parlare di merito nella legalità, di merito nella valutazione dei risultati, nella consapevolezza che una valutazione basata su meri criteri economici vedrà sempre l'uomo soccombere di fronte alla macchina.

# L'ILLEGALITÀ: FENOMENO INTERNAZIONALE

una questione (non solo) culturale

**«Gli stessi mezzi tecnologici che sostengono la globalizzazione e l'espansione transnazionale della Società civile forniscono l'infrastruttura per l'espansione di una rete globale di “società incivile”, criminalità organizzata, trafficanti di droga, riciclaggio di denaro e terroristi».**

Con queste parole Kofi A. Annan, all'epoca Segretario generale della Nazioni Unite, dava l'avvio ai lavori di composizione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001 e ratificati dall'Italia con la l. n. 146 del 16 marzo 2006. La normativa, all'art. 3, definisce «reato transnazionale» un reato punito con la pena della reclusione non inferiore a un massimo di quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato e i) sia commesso in più di uno Stato; ovvero ii) sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; ovvero iii) sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; ovvero iv) sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato. Un notevole passo in avanti nella direzione del contrasto alla criminalità e ai fenomeni criminosi internazionali.

Ma ancora molta strada resta da percorrere, specie nell'ottica della cooperazione internazionale tra le **Forze di Polizia**. Mentre, infatti, la criminalità organizzata transnazionale è in grado di avvalersi di tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie di comunicazione e di gestione dell'informazione, gli Stati nazionali, da un lato, continuano a essere eccessivamente gelosi delle proprie prerogative territoriali, dall'altro, vengono spesso tentati dalla possibilità di ottenere vantaggi strategici dall'appoggio, diretto o indiretto, di organizzazioni criminali che mirano a danneggiare avversari o nemici storici. Si pensi al traffico di migranti utilizzato per destabilizzare un altro Paese o come mezzo di pressione per ottenere concessioni e vantaggi. Si pensi anche al riciclaggio dei proventi di provenienza illecita: non soltanto questa attività criminale è stata notevolmente favorita dallo sviluppo della tecnologia informatica e di comunicazione, ma ancora oggi esistono Paesi che, pur di mantenere un costante flusso di valuta pregiata, sono disposti a chiudere entrambi gli occhi di





fronte all'origine dei capitali. I criminali tendono a massimizzare le opportunità offerte dai mercati nazionali o internazionali e a minimizzare il rischio di essere identificati, arrestati e condannati e avere sequestrati i proventi delle loro attività criminali, mentre l'Interpol e l'Europol si trovano spesso a dover fare i conti con il segreto bancario o con l'assenza di obbligo di tracciabilità delle operazioni finanziarie.

Unanime è la convinzione che il futuro terreno di scontro tra le Agenzie di controllo e il crimine organizzato sarà sempre più costituito dal mondo delle informazioni e dalla necessità di condividere a livello internazionale fonti, informazioni e modelli investigativi in modo da arrivare ad una maggiore cooperazione tra le Autorità investigative dei singoli Paesi. Viene facile pensare al traffico di droga e al contrabbando di tabacchi: l'attività viene gestita da alleanze tra criminalità transnazionale, mafie internazionali e banche, con l'appoggio di vari Stati cuscinetto. In questo modo le grandi banche internazionali ricevono e smistano in tutto il mondo i capitali sporchi senza mai chiedersi da dove provengano quei soldi.

**È giunto il momento di andare oltre gli interessi egoistici di singoli governi.** In vista di un **comune interesse alla sicurezza e alla legalità internazionale**, è necessario incentivare la cooperazione e la collaborazione delle varie Agenzie internazionali, tornando a parlare anche di 'etica' nella Finanza e nelle Relazioni internazionali.

Nessuno può uscire vincitore se non si combatte il crimine organizzato internazionale insieme, perché anche l'apparente vantaggio che si può ottenere oggi, distogliendo lo sguardo e accettando che sul proprio territorio si svolgano traffici illeciti, è destinato a corrodere il tessuto sociale dello Stato. Occorre:

- tornare a discutere e a progettare interventi finalizzati a contrastare l'economia sommersa e il crimine finanziario, fornendo adeguati strumenti di indagine internazionale alle Agenzie investigative;
- indagare sullo sviluppo e sulle ramificazioni del commercio mondiale di esseri umani (prostituzione, traffico di migranti, commercio di organi);
- applicare il concetto di 'tolleranza zero' nei confronti di Governi e di Multinazionali che intrattengono relazioni commerciali ed economiche con le organizzazioni criminali, in modo da imporre loro una precisa scelta di campo, ricordando che tutte le forme di criminalità, dalle più particolari e piccole a quelle più grandi, hanno come un unico collante la grande finanza internazionale.

The background features a series of overlapping, wavy, translucent bands in shades of deep red, magenta, and teal. These bands create a sense of depth and movement. Scattered throughout the composition are numerous small, bright white and light blue dots, resembling a starry night sky or a digital data field.

**OSSERVATORIO  
REGIONALE**

## CAMPANIA: verso la cultura della legalità

La Campania vanta primati importanti in termini di illegalità, prima in Italia per ecomafia e seconda per criminalità organizzata dopo la Sicilia.

Le Istituzioni combattono l'illegalità locale con impegno. Le Forze dell'ordine sono impiegate e lavorano per la sicurezza di tutti. La Magistratura indaga-giudica-condanna. In più, le iniziative per risvegliare le coscienze, le intese Stato-Cittadino proliferano. Non da ultimo, si è siglato a Napoli per la Campania il patto scuole-esercito, l'accordo di rete di scopo delle scuole campane per la valorizzazione e promozione della legalità. Allo stesso modo è stato raggiunto il protocollo d'intesa fra POC Legalità e Regione, con due principali obiettivi: rafforzare strategie di intervento sui beni confiscati e intensificare le azioni di accoglienza e integrazione dei migranti in Campania.

Il problema maggiore riguarda le c.dd. ecomafie. La regione del Triangolo della Morte, area compresa tra i comuni di Acerra, Nola e Marigliano in Campania, è tristemente nota per il forte aumento della mortalità per cancro della popolazione locale e correlato allo smaltimento illegale di rifiuti tossici in Italia da parte della camorra (trattasi di rifiuti provenienti principalmente dalle regioni industrializzate del Nord-Italia). È la c.d. Terra dei Fuochi (espressione utilizzata per la prima volta nel 2003 nel Rapporto Ecomafie di Legambiente e in seguito da Roberto Saviano nel libro Gomorra) l'estesa area della Campania a cavallo tra le province di Napoli e di Caserta, il centro dell'attività illegale delle ecomafie e, in particolare, dell'interramento illegale di rifiuti tossici e dei roghi di rifiuti che sprigionano nell'aria sostanze nocive e letali come la diossina, causa - per le indagini scientifiche - di neoplasie tiroidee. È evidente che il business dell'ecomafia minaccia gravemente il futuro della Regione, sottraendo risorse preziose all'economia legale, falsando il mercato e la competizione, impedendo un reale sviluppo economico e sociale del territorio a totale beneficio delle cosche criminali. Il motivo per cui non si riesce a imprimere una svolta decisa alla lotta contro gli ecocriminali è da rinvenirsi anche nella carenza di leggi e nella carenza degli organi di controllo. Serve agire nell'immediato per porre fine a queste mancanze dando il giusto valore allo straordinario sforzo compiuto dalle forze dell'ordine, dai magistrati e dai cittadini, sempre più consapevoli del fatto che esiste un intreccio crudele tra illegalità, qualità del territorio e diritto alla salute.

Di tale sistema illegale, fatto di criminalità organizzata, ecomafia, economia criminale, instauratosi col tempo, risente il sistema giudiziario, che ormai da oltre quarant'an-





ni conserva il grande nodo legato alla durata dei processi. Le lungaggini processuali scontano un'eccessiva burocratizzazione. Si aggiungono la frammentazione degli uffici, un'eccessiva attesa tra una fase e l'altra dell'iter processuale, nonché la carenza di personale amministrativo e giudiziario. Nel capoluogo campano la mancanza di risorse e l'esiguità delle piante organiche incidono pesantemente sui magistrati della Corte d'Appello costretti a gestire fino a 530 procedimenti all'anno.

La legge Pinto (n. 89 del 24 marzo 2001) riconosce ai cittadini che abbiano subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per l'irragionevole durata di un processo, stigmatizzata in diverse annualità in base al grado di giudizio, il diritto a un'equa ripara-zione; ne discende, come inevitabile conseguenza e secondo un report dalla stessa stilato, che se ciascun Giudice della Corte d'Appello di Napoli deve gestire circa 530 procedimenti all'anno, statisticamente potrà emettere sentenza per non più di cento cause. Stando così le cose, si finisce per dover risarcire un grande numero di cittadini, arrivando al paradosso che risulta lenta e complessa anche la fase liquidatoria. Basti pensare che nel 2020 la Corte d'Appello di Napoli, con grande dispendio di denaro per lo Stato, ha pagato indennizzi per un totale di 13 milioni e 878.000 euro.

Il Tribunale ha visto aumentare le pendenze da 122.171 a 124.347 dal 2018 al 2019. In Corte d'Appello, invece, al riscontro positivo delle cause in attesa di sentenza, che si sono ridotte di poco più del 33% dal 2016 al 2019, fa da contraltare il loro numero complessivo - pari a 39.961 - decisamente sproporzionato rispetto ai 51 magistrati addetti alla materia civile e dei 24 chiamati a occuparsi di diritto del lavoro.

Sgomenta aggiungere che alla Campania spetta un altro triste primato: la causa più vecchia d'Italia, iniziata nel lontano 1966, a oggi non ancora definita. Si tratta di un processo in materia ereditaria, incardinato presso il Tribunale di Vallo della Lucania, che ha avuto vari stop e ripartenze, esempio di come i tempi lunghi dei processi possano seriamente compromettere i diritti dei cittadini e la certezza dei rapporti giuridici. Una giustizia lenta e macchinosa finisce per scoraggiare i cittadini e deprimere economicamente i territori interessati.

Cosa potrebbe contribuire ad una diffusione del principio di legalità in una Regione che molto spesso, troppo spesso, vive di illegalità diffusa? Percorsi meritori atti a premiare e rieducare, e non solo a reprimere, sarebbero auspicabili, iniziando da una nuova narrazione in cui il gusto dell'essere 'onesto' è vincente. Educare e vigilare, proporre ed esaltare le potenzialità di una terra che senza le distorsioni di sistema potrebbe, di certo, esprimere ben altre risultanze in termini di crescita sociale ancor prima che economica. Valorizzare il merito e le competenze a scapito di culture clientelari che provocano dipendenze psicologiche, sudditanze. In sintesi stabilire e valorizzare, attraverso il merito, la cultura strettamente connessa al principio di legalità e giustizia, scollegato da quel sentimento giustizialista che provoca ulteriori fatture senza risolvere i problemi storici legati alle nostre terre.

# Merito e Legalità in **VENETO**: le buone pratiche

Spetta alla comunità proteggere e incentivare la cultura della legalità e il riconoscimento del merito. Nel Veneto, in cui pure le organizzazioni criminali di stampo mafioso purtroppo interferiscono con lo svolgimento delle attività produttive (in particolare modo la 'ndrangheta nella zona del Garda e la camorra nel Veneziano orientale), il sentimento della legalità appare comunque vivo e diffuso.

Non a caso, tra i finalisti del concorso 'Legalità e Merito', promosso dai Ministeri dell'Istruzione, della Giustizia, dell'Università e Ricerca con il CSM, la Direzione Nazionale Antimafia e l'Autorità Anticorruzione, c'è stato l'Istituto Superiore 'U. Masotto' di Noventa Vicentina. L'Ufficio scolastico regionale per il Veneto ha intrapreso varie azioni al fine della realizzazione di un vero e proprio Stato sociale di diritto, nel quale i diritti di ciascuno non siano contemplati in solitaria assolutezza, ma in armonia con i diritti dell'altro, attraverso il rispetto dei reciproci doveri.

Spicca una realtà dell'associazionismo vicentino: il Comitato Provinciale di Vicenza del Centro Sportivo Italiano ha attivato ancora nel 2003, ed è tuttora in essere, il progetto 'Carcere/Scuola/CSI'. Negli anni questo progetto, diretto ad avvicinare i giovani alla realtà del carcere, allo scopo rieducativo della pena, al concetto di legalità e devianze, ha portato all'accesso presso la Casa Circondariale di Vicenza, per partite di calcio e attività di confronto con detenuti, polizia penitenziaria, educatori e personale dell'istituto, più di 12.000 studenti maggiorenni delle scuole superiori vicentine. Altri 10.000 ragazzi, anche minorenni, hanno partecipato alle assemblee dedicate al 'racconto' del carcere; ed oltre 2.500 studenti hanno seguito i corsi di educazione alla legalità. Ai giovani del Veneto sono rivolte anche altre opportunità di avvicinamento e confronto relativamente al concetto di legalità e di merito.

'Rete Solidale' è un progetto di inclusione sociale e legalità sostenuto dal Ministero per le Politiche Sociali e dalla Regione Veneto-Assessorato ai Servizi Sociali che, in collaborazione con associazioni e circoli Auser (associazione di volontariato e promozione sociale, impegnata nel favorire l'invecchiamento attivo degli anziani e valorizzare il loro ruolo nella società), propone attività culturali multidisciplinari dedicate ai temi della solidarietà e della legalità. Il 22 ottobre 2021 si è tenuto a Verona il primo incontro sulle Mafie al Nord, in collaborazione con Avviso Pubblico, rete di enti locali che concretamente si impegnano per promuovere la cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Un esempio di concreta ricerca e azione volta a realizzare un equilibrio fra

legalità e merito, che porti i suoi frutti in ogni campo del vivere, è certamente rappresentato, nella Regione, anche dalle tante esperienze virtuose che hanno visto il carcere come occasione per l'attivazione di politiche mirate a stimolare maggiore impegno e un'attenzione speciale alle persone coinvolte.

Come noto, il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato, in linea con l'art. 27 cost. sulla finalità rieducativa della pena. All'interno degli Istituti Penitenziari possono essere avviate attività organizzate e gestite direttamente da imprese, pubbliche o private, e possono essere istituiti corsi di formazione professionale organizzati e svolti da aziende, pubbliche o private, in convenzione con le Regioni.

Fra le molteplici esperienze venete, merita di essere evidenziato un progetto di formazione e tirocinio svoltosi all'interno del Carcere di Belluno, gestito dalla cooperativa Sviluppo & Lavoro. È stato segnalato fra i venti candidati al premio nazionale 'Angelo Ferro per l'innovazione dell'economia sociale', edizione 2021. Pur non risultando poi nella rosa dei premiati, ne è stato riconosciuto il valore durante la cerimonia conclusiva. Altra realtà che, a partire dagli anni Novanta, ha accolto la sfida di offrire opportunità di inserimento lavorativo a centinaia di detenuti è quella, ben nota, della Cooperativa Giotto all'interno della Casa di Reclusione Due Palazzi di Padova.

Muovendo dal presupposto secondo il quale «le persone che fondavano la loro vita sulla "mala educazione" e sull'illegalità hanno bisogno di confrontarsi continuamente con esempi e comportamenti di "buona educazione" e legalità», lo scopo principale di questa cooperativa è mettere i suoi lavoratori nelle condizioni che con più probabilità consentano loro un nuovo inizio. I detenuti vengono accompagnati a coltivare una nuova immagine di sé, opposta al modello criminale che hanno costruito nelle esperienze di vita precedenti, con l'ausilio quotidiano di veri e propri maestri di bottega, che li seguono nei vari laboratori, affinché possano acquisire nuove competenze, sviluppare le cosiddette soft skills e le capacità tecniche che li aiutino a guardare al futuro con maggiore fiducia, sentendosi apprezzati per le loro capacità, oltre che rispettati» (da Lavoro e perdono dietro le sbarre. La Cooperativa Giotto nel Carcere Due Palazzi di Padova - Percorsi di secondo welfare - Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi - Working Paper 2WEL 3/2015).

'Libere Golosità' prende vita nel 2019 con la riattivazione del forno situato all'interno della Casa Circondariale di Vicenza. Propone ai detenuti un impiego, ma soprattutto fornisce loro formazione e competenza spendibili dopo la detenzione. Sempre il Comitato di Vicenza del Centro Sportivo Italiano ha organizzato per i detenuti, all'interno della Casa Circondariale di Vicenza, corsi per arbitri di calcio (abilitati CSI) e per allenatori di calcio.

Attraverso l'impegno, il sacrificio, il rispetto delle regole, il merito, che deve sempre essere riconosciuto, si impara ad apprezzare, riconoscere e difendere il sentimento della legalità. L'esortazione è che tutte queste buone pratiche di sinergie e coesione tra le varie realtà istituzionali, associative e civili vengano sempre più implementate e diffuse su tutto il territorio.

***Perché «può darsi che non siate responsabili per la situazione in cui vi trovate, ma lo diventerete se non fate nulla per cambiarla» (Martin Luther King).***



## Riforma della Giustizia: dati e prospettive nel LAZIO

Con la l. 26 novembre 2021 n. 206, il Parlamento ha approvato la legge delega sulla riforma del processo civile. Entro un anno saranno emanati i decreti attuativi che conterranno le scelte di dettaglio da approvare. Via libera, quindi, alla riforma che si propone di ridurre del 40% la durata dei processi civili entro il 2026: questo l'impegno assunto dal governo Draghi con l'Europa nell'ambito del PNRR.

In sintesi estrema, il percorso delineato si avvia con lo scopo di un primo grado calendarizzato che porti entro 90 giorni all'assunzione delle prove. Non si prevedono più udienze ad hoc per precisazione delle conclusioni e per il giuramento del consulente tecnico. Il progetto prevede, inoltre, l'assunzione, a tempo determinato, di 21.000 assistenti, che andrebbero a costituire il c.d. Ufficio del processo, anche in Cassazione.

Ulteriore momento qualificante della legge di delega è rappresentato dall'intento di puntare sui riti alternativi per cercare, in chiave decongestionante, di comporre le controversie al di fuori dei tribunali. Il pacchetto comprende numerosi interventi anche in ordine alla procedura esecutiva e al rito del lavoro che si accinge ad abbandonare definitivamente il doppio binario introdotto dalla legge Fornero. Il sistema amministrativo del Paese, già da molti anni è informato al principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Per realizzare l'interesse pubblico, ci si conforma ai criteri delle tre 'E': efficacia, efficienza ed economicità.

Mentre l'efficienza è generalmente definita come il rapporto tra la produzione e la quantità di fattori produttivi utilizzati, l'efficacia misura il rapporto tra i risultati ottenuti e quelli auspicati. Pur esistendo alternative tecniche e diversi indicatori utilizzabili per misurare l'efficienza e l'efficacia di un sistema giudiziario, gli osservatori si concentrano principalmente su durata dei procedimenti (performance); pendenze e arretrati; e indicatori di 'giusto processo' (qualità del sistema).

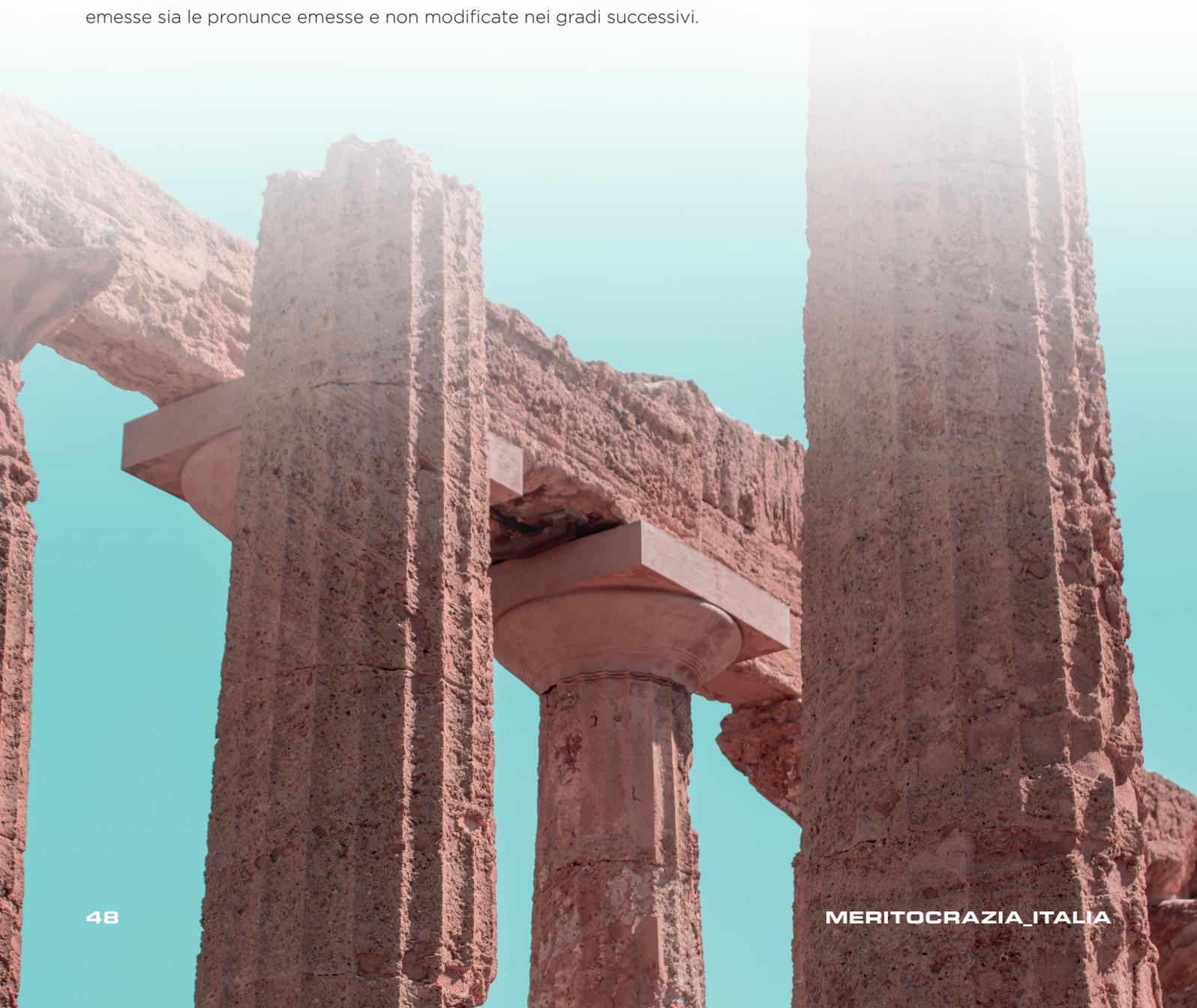
Alla atavica e generalizzata litigiosità si può sicuramente ascrivere una parte considerevole delle criticità odierne. Recentemente – anni 2014/2019 –, si è registrata una modesta accelerazione dello smaltimento del pregresso con riduzione del ricorso sistematico alle aule di giustizia. Permangono, tuttavia notevoli difficoltà di eliminare le pendenze del passato. Quanto alla situazione nella Regione Lazio, l'anno 2020, a causa del Covid-19, ha fatto registrare una significativa controtendenza con riferimento alla riduzione delle pendenze, rispetto ai dati positivi registrati negli anni precedenti 2014/2019. La maglia nera del 2020 è detenuta dal Tribunale di Milano con un clearance rate pari a 103%.

Roma, collocata al secondo posto, ha fatto registrare una percentuale del 99%. Questi dati appaiono molto negativi se rapportati all'anno 2014, in cui Milano aveva ottenuto un significativo 110%, e Roma aveva fatto registrare un lusinghiero 106%.

In Italia le cause di lavoro sono state in costante diminuzione nel periodo 2014-2020. Nel Lazio si sono registrate circa 8 mila cause in meno. I procedimenti sopravvenuti per causa di ingiunzione nel 2020, rapportati alla popolazione, vedono al secondo posto il Lazio, dopo il Molise, con un rapporto pari a 2 casi ogni mille abitanti.

Anche le istanze di fallimento hanno riportato una riduzione del 29% dal 2014 al 2019. Ma, nel 2019 il primato negativo delle regioni spetta proprio al Lazio con 10,2 istanze di fallimento ogni mille imprese, seguono Abruzzo con 9,9 e Campania 9,3. Ulteriore record negativo detenuto dalla regione Lazio attiene le liti per questioni condominiali. Sono, in materia, circa 190.000 le cause civili pendenti (secondo il Codacons). Liti che rappresentano un costo non indifferente per chi decide di trovare soluzione ai contrasti rivolgendosi ad un giudice: tra ricorsi, contro ricorsi e spese legali la spesa è pari in media a 5000 euro a vertenza.

Alcune criticità irrisolte rispetto alle pendenze appaiono ascrivibili a certe dinamiche dell'organizzazione giudiziaria esogene ed endogene. In sintesi, le carenze si manifestano sia rispetto alla scarsità di risorse finanziarie ed umane che rispetto all'organizzazione degli uffici. Ai fini deflattivi delle pendenze patologiche dei procedimenti civili potrebbe essere utile, in aggiunta alle misure previste dalla legge di delega, una modifica volta a incentivare i giudici nell'emissione delle sentenze attraverso un sistema premiale per quei magistrati che in ogni Tribunale si distinguono per solerzia ed equilibrio. L'indicatore potrebbe considerare come parametri sia il numero delle sentenze emesse sia le pronunce emesse e non modificate nei gradi successivi.





## Fenomeni mafiosi e gioco d'azzardo in **PIEMONTE**

Nel 1945, Giuseppe Maria Ayala, magistrato e politico italiano, sosteneva che «la scommessa vera in un Paese democratico che vuole crescere come l'Italia, che va in Europa, è quella di formare le giovani generazioni alla cultura della legalità». Abuso di alcool e droghe, furti, atti di bullismo, violenza e criminalità organizzata, violazione delle norme stradali, gioco d'azzardo sono soltanto alcuni esempi di gesti illegali che possono diventare veri e propri stili di vita in mancanza di adeguata educazione e che a volte si fanno anticamera di fenomeni ancora più gravi ed estesi come quelli legati alle dinamiche mafiose, che ostacolano lo sviluppo sostenibile ambientale, economico e sociale del Paese. L'obiettivo di Sviluppo sostenibile SDG 16 - Pace, Giustizia e Istituzioni forti - parte dal presupposto che lo sviluppo sia portato da condizioni di pace e di buon governo stabili e durature. Non si genera sviluppo, invece, in quelle aree afflitte da situazioni continue di conflitto, violenza e antistato.

La corruzione mortifica la partecipazione democratica e la legalità, comprime l'effettività dei diritti umani, e permette al crimine organizzato e al terrorismo di prosperare. L'impatto è particolarmente significativo sui gruppi più vulnerabili, come donne e bambini. Analizzando la situazione in Piemonte, vengono in evidenza in particolare due fenomeni. Anzitutto quello mafioso.

La Regione vanta il triste primato di avere il primo comune sciolto per mafia, nel 1995: Bardonecchia. Per restare ai giorni nostri, è di settembre scorso il monito della Direzione distrettuale antimafia, che nel suo rapporto semestrale conferma come la criminalità organizzata in Piemonte si sia consolidata. «Come più volte sottolineato - si legge - dalle prime cellule di 'ndrangheta si è giunti, nel tempo, alla costituzione di veri e propri locali che, senza abbandonare il florido settore del narcotraffico, non disdegnano, se del caso, condotte violente e asfissianti azioni estorsive finalizzate al controllo del territorio, inquinando il tessuto economico anche grazie a una diffusa corruttela».

La relazione della Dia evidenzia inoltre frequenti «commistioni tra le consorterie criminali e i gangli della pubblica amministrazione». Nella provincia di Torino sono varie le cellule locali operanti, spiega la relazione, anche se «non si sia ancora acquisita completa e diffusa consapevolezza di questa pericolosa presenza». Centinaia le confische effettuate, o in corso. Nel secondo semestre 2020 sono stati adottati alcuni provvedimenti interdittivi antimafia nei confronti di Ditte che operavano nel commercio di autoveicoli, nel settore degli autotrasporti, ma anche nella gestione del ciclo dei rifiuti

e nella gestione di alberghi. Per la Dia, attualmente non paiono intravedersi segnali di «ridimensionamento sul territorio dei gruppi di origine 'ndranghetista che esercitano la propria egemonia lasciando spazio anche a cellule criminali di diversa matrice come quelle riconducibili a Cosa nostra». L'impegno della Regione Piemonte a favore della legalità si concentra su interventi di prevenzione dei fenomeni dell'usura e della criminalità. Mette in atto a favore dei Comuni azioni di recupero dei beni confiscati e celebra, il 21 marzo di ogni anno, la Giornata della memoria e dell'impegno civile in ricordo delle vittime delle mafie e per la promozione della cittadinanza responsabile.

Promuove inoltre la realizzazione di interventi di contrasto dell'usura così come previsto dalla normativa regionale. Utile qualche dato anche con riferimento al gioco d'azzardo. Prima della pandemia, il Piemonte registrava dati nettamente più bassi di oggi: dei residenti solo il 32,6% giocava d'azzardo rispetto al 41,9% della media nazionale. Una situazione di vantaggio raggiunta anche grazie alla l. reg. n. 9 del 2016, approvata quasi all'unanimità nella primavera del 2016, da alcuni ritenuta la più virtuosa d'Italia, da altri considerata troppo restrittiva e penalizzante sotto il profilo economico e occupazionale. Fatto è che era diminuito notevolmente il gioco d'azzardo, sia nei locali preposti che online. Superata la fase delle restrizioni emergenziali, però, si è assistito a un nuovo picco, soprattutto del gioco online.

In questo contesto, si inserisce una nuova legge regionale (15 luglio 2021, n. 19) sul gioco d'azzardo patologico. Gli esercizi che hanno dismesso gli apparecchi dopo l'entrata in vigore della l. reg. del 2016 possono rivolgere istanza di reinstallazione, anche se sono intervenuti cambi di titolarità, senza che ciò sia equiparato a nuova installazione, purché non si superi il tetto massimo esistente a maggio 2016. Cambia il 'distanziometro': vieta le attività di sale da gioco, sale scommesse e spazi per il gioco, e anche l'installazione di nuovi apparecchi a una distanza inferiore ai 300 metri da luoghi sensibili (scuole, Università, sportelli bancomat, compro oro e altri) nei paesi sotto i 5.000 abitanti come da precedente legge, mentre viene ridotta da 500 a 400 metri per i centri con più di 5.000 abitanti.

Ciò considerato, è essenziale che la Regione investa maggiormente in attività di sensibilizzazione e crescita della consapevolezza all'interno delle Comunità locali, a partire dalle Scuole. In un modo utile a far sì che non si tratti di un mero inserimento di ore formative sulla legalità all'interno dei percorsi di educazione civica, ma siano inseriti specifici obiettivi di apprendimento e di coinvolgimento degli attori territoriali, dalle imprese etiche che elaborano il bilancio di sostenibilità, dimostrando l'attenzione al tema, alle associazioni con progetti di esperienze di cittadinanza attiva con interventi di taglio culturale innovativo.





## La realtà dei “Tribunali minori” in **ABRUZZO**

Non può esserci democrazia né vera libertà senza legalità. E non può esserci legalità senza presidi sul territorio che garantiscano la regolare applicazione della legge. L'ordinamento giudiziario è regolato dal r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, oggetto di frammentarie modifiche nel corso degli anni.

Tanti sono stati i nuovi Tribunali istituiti nel secolo scorso, specie nelle Regioni a elevato tasso di presenza mafiosa, ma è a partire dal 2012 (con i d.lgg. 7 settembre 2012, nn. 155 e 156 e con il successivo d.lg. correttivo del 19 febbraio 2014 n. 14) che la geografia giudiziaria italiana ha subito radicali trasformazioni. In Abruzzo, molto si è detto circa la chiusura dei c.dd. tribunali minori, legati alla tragedia del terremoto dell'Aquila del 2009/2012. Si è già discusso in altra occasione del loro ruolo in relazione alla tutela della sicurezza e della legalità sui territori, della impressionante mole di lavoro, delle ricadute socio-economiche sulla popolazione e dell'impatto negativo della loro chiusura.

Nell' seduta del 30 luglio scorso, la Camera dei Deputati ha stralciato l'ordine del giorno contro la chiusura dei tribunali minori abruzzesi e a oggi - nonostante i vari tentativi di scongiurare la definitiva estinzione attraverso anche l'opera interlocutoria portata avanti da tutti gli schieramenti politici abruzzesi nelle sedi competenti - la problematica è ancora pericolosamente aperta.

La chiusura di un Tribunale, presidio di legalità su un vasto territorio come quelli coperti dai quattro tribunali minori abruzzesi, potrebbe portare con sé ridotta sicurezza, allontanamento del cittadino dai servizi che dovrebbero porsi a sua primaria tutela, e incertezze nella gestione dei contenziosi in ogni aspetto anche per i professionisti e gli operatori. Il cittadino vive la vicenda come un progressivo allontanamento delle Istituzioni dai suoi bisogni. Perde importanti punti di riferimento per la tutela dei diritti. Crescono sfiducia e diffidenza.

Dall'altro lato, lavoratori e operatori si troveranno costretti a spostarsi altrove e saranno chiamati a ridefinire l'organizzazione delle loro attività, con il rischio di perdere motivazione. Il tutto a scapito dell'efficienza e della qualità del servizio. Ma il problema maggiore, oggi, sembra essere quello connesso alla mancanza di un' oculata programmazione, con effetti devastanti da un punto di vista organizzativo. A una sommaria ricognizione. I Tribunali di Chieti e l'Aquila lamentano anche gravi carenze logistiche, difficilmente in grado di accogliere una mole di lavoro che sarebbe quasi raddoppiata,

con conseguente bisogno di strutture, parcheggi e servizi accessori, utopisticamente da realizzare in oramai meno di un anno. Il Tribunale di Avezzano presenta un elevato numero di procedimenti civili e penali e copre un territorio molto vasto, con un buon tasso di efficienza nonostante i tagli di personale subiti; il Tribunale di Sulmona è peculiare perché copre un territorio montano con difficoltà negli spostamenti per operatori e utenti; il Tribunale di Vasto funge da cerniera tra l'Abruzzo e le infiltrazioni criminali provenienti dalle regioni meridionali ed è estremamente funzionale in termini di risultati; il Tribunale di Lanciano ha un funzionamento estremamente efficiente per i tempi in relazione alla mole di lavoro ed è situato in una zona ad alta concentrazione industriale con alto numero di contenziosi.

Secondo la stessa ANM, il numero minimo necessario per assicurare il buon funzionamento di un ufficio giudiziario è di 20 magistrati. E invece in Italia ben 59 tribunali hanno un organico inferiore, e tra essi ve ne sono addirittura due che coincidono con capoluoghi di Corte d'Appello (L'Aquila ad esempio) e ben quindici che hanno un organico inferiore alle 10 unità, come Lanciano, Vasto e Sulmona (e Avezzano, poco superiore alle 10 unità).

Va evidenziato e riconosciuto l'impegno e il merito degli operatori (magistrati, cancellieri e ausiliari) dei Tribunali c.dd. minori, che, da quasi dieci anni, nonostante il costante taglio di risorse umane ed economiche hanno con dedizione e spirito di abnegazione fornito alle rispettive comunità di competenza un 'servizio giustizia' efficiente e efficace. I tribunali minori danno risposte di giustizia ai cittadini in tempi rapidi, smaltiscono in modo efficiente il lavoro e costano molto meno di quanto non costerebbe un riassetto organizzativo sul medio e lungo termine. Qualora il provvedimento di accorpamento non potesse subire ulteriori proroghe, sarebbe necessario:

- assicurare la possibilità della permanenza dei presidi territoriali almeno quali sedi distaccate, con un oculato riparto di competenze e carico di lavoro, per eliminare i disagi conseguenti ad uno spostamento di sede;
- procedere a una attenta valutazione degli ambienti da dedicare al potenziamento dei Tribunali di Chieti e L'Aquila, nonché a un piano traffico e parcheggi adeguati ad accogliere il flusso di lavoratori e operatori che quotidianamente si riverseranno nelle rispettive città;

Perché il principio di legalità può attuarsi soltanto attraverso una razionale ed efficiente copertura di tutto il territorio.





## **SARDEGNA: non c'è legalità senza cultura**

Il patrimonio culturale di ogni territorio, nel favorire partecipazione e senso di appartenenza, può rappresentare un utile antidoto contro ogni forma di illegalità.

In un'epoca in cui è sempre più impellente l'esigenza di promuovere una «cultura della legalità», sarebbe importante riuscire a promuovere una «cultura per la legalità». Se è fondamentale, infatti, sollecitare la pratica della legalità nei diversi contesti urbani e all'interno delle comunità scolastiche, è altrettanto vero che gli scenari dei beni culturali come biblioteche, archivi, musei, presenti nelle città e nei paesi dell'intera Regione, a cui aggiungere aree archeologiche monumenti in contesti sia urbani sia rurali, costituiscono un patrimonio ricchissimo, da salvaguardare e da valorizzare oltre che per la protezione dei diritti e dei doveri di cittadinanza, anche per costituire effettivamente la premessa per prevenire/contrastare fenomeni criminosi.

Nella lotta a ogni tipo di criminalità oggi si punta precipuamente alla repressione, ma si sono sempre rivelati molto più determinanti iniziative di sviluppo culturale. Certo, è difficile misurare la relazione tra legalità e senso di appartenenza alla comunità, ma è evidente che, laddove le persone 'odiano la propria terra e non la sentono come loro', si insediano più facilmente le forme di illegalità. Non a caso i luoghi dove è più forte la presenza della criminalità organizzata sono quelli in cui sono più radicati l'individualismo e il disprezzo per il bene comune.

Il patrimonio culturale, inteso come insieme di beni, tradizioni, memoria, agisce come un collante formidabile per le comunità, coniugando l'attenzione alla diffusione della legalità con le esigenze di sviluppo locale i cui punti deboli hanno pesantemente contribuito ad alimentare comportamenti devianti, criminalità ed una generale assuefazione alla cultura dell'illegalità. Bisognerebbe allora lavorare su due piani, entrambi importanti e fortemente integrati fra loro, fatti di coerenti messaggi educativi tra chi produce formazione, cultura e chi produce legalità.

La Regione Sardegna ha in atto la realizzazione del «Catalogo Generale del Patrimonio Culturale della Sardegna», per raccogliere e documentare, «il complesso della produzione artistico culturale della Regione» mediante la costituzione di una banca dati informatizzata che consta attualmente di circa 14.000 schede di beni archeologici, architettonici, storicoartistici, archeologico-industriali, di interesse demo antropologico, con il relativo corredo fotografico e cartografico: un patrimonio di conoscenze, dunque, suscettibile di continuo incremento. E poiché è dei giovani la voglia di cambiare il mondo, di combattere le ingiustizie, di reagire alle prepotenze ed ai soprusi, di contrastare le

illegalità, l'Università sarda, con programmi alternativi e costruttivi, ben potrebbe dare spazio a iniziative, incontri, confronti, anche con la realizzazione di progetti culturali ben integrati, che possano al contempo valorizzare il patrimonio artistico del territorio e generare atteggiamenti virtuosi e di mutua collaborazione tra gli studenti facendo sentire i ragazzi soggetti attivi e non oggetti del territorio stesso. Ciò anche in considerazione del fatto che la Sardegna, in tema di educazione alla legalità è tendenzialmente in ritardo rispetto alle altre regioni d'Italia.

I fondi del PNRR sono un'occasione unica anche da questo punto di vista. Insieme alle scuole, in collaborazione con Regione ed Enti locali, gli Atenei sardi potrebbero diventare il luogo istituzionale in cui condividere e promuovere progettualità di medio-lungo termine con la partecipazione attiva degli studenti, per potenziare la conoscenza e la valorizzazione del territorio stesso, anche attraverso la creazione di strutture socializzanti di sostegno allo sviluppo economico.

Attraverso l'emanazione di bandi o di contributi ad hoc per la realizzazione di progetti artistico/culturali, prevedendo se necessario, anche la partecipazione di associazioni ed altri soggetti della comunità locale, si potrebbero realizzare dei percorsi formativi con operatori pubblici e privati, al fine di costruire una rete volta, da un lato, alla valorizzazione del nostro patrimonio artistico/culturale e, dall'altro, alla sua tutela tramite il contrasto a qualsiasi forma di illegalità nel territorio, essendo ormai risaputo che l'ostacolo principale all'affermarsi di processi di illegalità diffusa è proprio la cultura dell'identità collettiva e della tutela del bene comune.

Si potrebbero istituire seminari specifici sul contrasto all'illegalità, che prevedano processi di educazione al pensiero critico, alla partecipazione, alla protezione del patrimonio artistico, e dunque del territorio, quale collante per l'esplicazione dei diritti e dei doveri di cittadinanza, sostenuti da attività di ricerca, con premi che valorizzino il Merito. Un lavoro sinergico per far passare il messaggio che la Cultura, insieme alla conoscenza, apre la mente alla riflessione e al coraggio, al rispetto degli altri e alla tolleranza; rende migliori, rende più liberi. La Sardegna possiede un immenso patrimonio culturale materiale e immateriale, risorsa indispensabile per la valorizzazione e la promozione dell'immagine dell'Isola anche nello scenario internazionale, con grandi eventi identitari, religiosi e laici, che, essendo già importanti occasioni di offerta del territorio, possono diventare uno straordinario volano economico anche per i giovani.

Poiché si è consapevoli, oramai, che le misure in ambito penale e amministrativo da sole non sono sufficienti ad ostacolare fenomeni come quelli della criminalità organizzata, perseguire la tutela, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale, come quello della Sardegna, con il coinvolgimento dei ragazzi quali soggetti attivi e non oggetti emarginati del loro territorio, che spesso li confina nell'isolamento e in una prevenuta ostilità generazionale, contribuirebbe a formare quella rinnovata coscienza civile che oramai la lotta a tutti i settori della criminalità richiedono. Promuovere la cultura della legalità, affermare valori antitetici a quelli dell'illegalità è essenziale. Completa l'opera puntare sull'affermazione dell'identità collettiva e del senso di appartenenza alla propria terra, partendo dal patrimonio culturale, coltivando il passato come modo per affrontare il presente.

