

FRANCESCO PAOLO GIORDANO
Socio corrispondente

LEGALITÀ, DEMOCRAZIA, SVILUPPO CIVILE*

Legalità, democrazia e sviluppo civile sono concetti estremamente complessi che potrebbero trasformarsi, se si volesse tentare di definirli sinteticamente, in una petizione di principio tautologico, colma di banalità: la legalità, fondamento della convivenza civile, presupposto e condizione necessaria della democrazia, a sua volta entrambi indispensabili per lo sviluppo civile. Esiste il dovere di esaminare questi tre concetti alla luce della cultura del nostro tempo e in relazione alle dinamiche dei nostri territori, il Mezzogiorno, in particolare, che sembra totalmente dimenticato soprattutto nel dibattito pubblico, spazio e tempo, due categorie senza le quali non funziona alcuna bussola nella navigazione intellettuale. I filosofi ci dicono che il fondamento è l'elemento essenziale di qualcosa, è la base su cui si erige una costruzione di concetti di saperi, il fondamento è ciò che sta sotto qualcosa, ciò che spiega il "perché" di un fenomeno, di un atto piuttosto che il "come"¹, tipico degli scienziati e, quindi, è dinnanzi a noi in maniera ferma e incontrovertibile, è quello che i greci chiamavano *epistème*, cioè la verità immutabile. La legalità è un valore che evoca l'efficacia della legge, della regola giuridica. La convivenza civile è la società che si riconosce attorno ad alcune regole fondamentali che costituiscono il diritto. Il diritto può essere inteso come strumento di potere², cioè le norme messe a dimora dal tiranno o dalla maggioranza in maniera autoritaria, perché

* È il testo, riadattato per la scrittura, della conferenza tenuta il 23 Giugno 2010 ad Acireale, presso l'Accademia Zelantea.

¹ La distinzione è in G. Ravasi, *In principio fu fede. E scienza*, in *Il Sole 24 ore*, Domenica, 9 ottobre 2011, 41.

² G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge*, Einaudi, 2009, 25.

anche una democrazia può essere autoritaria³, o svuotata dei suoi contenuti, oppure il diritto può essere concepito come limite al potere⁴ e quindi come complesso di garanzie del cittadino contro gli abusi del potere e come regole sostanziale e procedurali che regolano i poteri pubblici. Se il fondamento della convivenza è la legalità, allora si deve riconoscere che la legalità è quel complesso di norme che si scelgono i partecipi della convivenza, il patto sociale nel quale si riconoscono i cittadini, è innanzi tutto la Carta costituzionale.

Nei *Memorabili* di Senofonte, sotto forma di dialogo socratico, è raccontato il dialogo immaginario fra Alcibiade, non ancora ventenne e Pericle, suo tutore e capo della città di Atene, dove ad un certo momento Alcibiade chiede a Pericle: «dimmi Pericle, che cos'è la legge?», e Pericle risponde quasi sicuro: «Non è un desiderio difficile da soddisfare, il tuo, Alcibiade, se vuoi sapere cosa sia la legge: sono leggi tutte queste che il popolo fa mettere per iscritto, dopo essersi riunito in assemblea e dopo averle ratificate, dichiarando ciò che si deve e non si deve fare». «Tutto ciò che chi comanda, dopo aver deliberato, fa mettere per iscritto», ma Pericle è in difficoltà di fronte all'obiezione di Alcibiade: «ma anche la sopraffazione del tiranno in forma scritta è legge?». La risposta meditata di Pericle è la seguente: «Credo che tutto ciò che si costringe qualcuno a fare, *senza persuasione*, facendolo mettere per iscritto oppure in altro modo, sia sopraffazione piuttosto che legge». La traduzione che ne fa Gustavo Zagrebelsky⁵, è assolutamente condivisibile, persuasione non significa che la legge creata dalla maggioranza deve convincere l'opposizione e la minoranza, persuasione significa possibilità di discussione pubblica, ragione idonea alla persuasione, la legge si deve fondare su una discussione pubblica, su una razionalità che scaturisce dal confronto delle idee.

Quindi legalità significa adesione ad una cultura delle regole che vengono elaborate attraverso una discussione pubblica in cui sia coinvolta l'intera comunità, solo in tal modo è scongiurata quella fenome-

³ L. CANFORA, *La democrazia, storia di un'ideologia*, Laterza, 2004, 12, a proposito del discorso che Tucidide attribuisce a Pericle dove democrazia e libertà sembrano in antitesi.

⁴ G. Zagrebelsky, op. cit., 36.

⁵ G. Zagrebelsky, op. cit., 38.

nologia che alcuni scienziati della politica hanno denominato “la dittatura della maggioranza”⁶.

Ma legalità è innanzi tutto dialogo, è tolleranza, è accoglienza, è predilezione per il pluralismo, legalità è tutela dei diritti fondamentali e delle garanzie. Questo è un punto ben focalizzato nella costituzione italiana, dove vi sono due norme fondanti, l’art. 2 e l’art. 3 della Costituzione, in cui il personalismo di Emanuel Mounier e di Jacques Maritain si fonda con il liberalismo, col pensiero cattolico e col marxismo, perciò l’art. 2 stabilisce i diritti inviolabili della persona e i doveri inderogabili di solidarietà, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, la persona vista non solo come individuo, come monade, ma come “persona”, cioè entità colta nel suo collegarsi ad una rete di relazioni che ne integrano l’identità e al tempo stesso lo rendono autore del suo destino. L’art. 3, poi, assegnando alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese», ha finito per sottolineare come quel concetto di persona appena cennato non sia avulso dalla dimensione pubblica, ma debba divenire “cittadino”, cioè soggetto consapevole dei propri diritti e doveri e partecipe della discussione pubblica e della dimensione civile oltreché dell’organizzazione dello stato.

Il principio di uguaglianza formale e sostanziale è, d’altra parte, alla base della convivenza civile perché riconosce pari dignità a tutti i cittadini indipendentemente dal sesso, dalla religione, dalla razza, dalla lingua, dalle opinioni politiche e dalle condizioni personali e sociali. Com’è alla base della convivenza civile e del patto sociale l’impegno dello stato come entità che interviene nel governo dell’economia per eliminare gli ostacoli che si frappongono ad un pieno sviluppo della persona umana e per eliminare le situazioni di svantaggio che rendono difficoltoso il percorso dei meno fortunati.

Ma le radici di questi concetti risalgono alla Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789, elaborata all’indomani della

⁶ G. SARTORI, *Il sultano democratico*, in *Il Corriere della Sera*, 16.4.2009, 34, a proposito della definizione che ne diedero Tocqueville e Jhon Stuart Mill.

rivoluzione francese, dov'è la base della legalità dell'epoca moderna, innanzitutto viene dichiarato solennemente il principio di uguaglianza tra tutti gli esseri umani, poi vi è l'elenco dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo, la libertà della persona, la proprietà privata, diritto "inviolabile e sacro" secondo l'art. 17), la sicurezza, la resistenza all'oppressione. Ancora, si sancisce che l'esercizio di un diritto non può nuocere ad un diritto altrui e che la legge può limitare questi diritti solo nel caso in cui noccano alla società, quanto ai rapporti tra cittadino e stato, è importante il principio di legalità in materia penale, importantissima garanzia che ha per corollari l'irretroattività e la determinatezza della legge penale, sottraendo quest'ultima alle competenze del potere esecutivo, ed ancora la presunzione di innocenza dell'imputato (art. 9). Gli articoli 10 e 11 si occupano delle libertà: in primo luogo quelle di opinione e di espressione, e poi l'altrettanto fondamentale libertà di culto (seppur con l'importante limitazione dell'ordine pubblico). È opportuno rammentare che le libertà religiose, che oggi sono attaccate da tutte le parti furono i pilastri della Nuova Inghilterra, divenuta poi Stati Uniti di America, dopo lo sbarco dei Padri Pellegrini⁷. Si pone all'attenzione anche l'art. 13, che stabilisce che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, e l'art. 6, che scardinando l'antica suddivisione sociale nei tre Stati garantisce a tutti i cittadini il diritto di ricoprire cariche pubbliche.

I diritti fondamentali sono quindi i diritti civili e le libertà, compresa l'iniziativa economica, e perciò è essenziale ricordare la famosa differenza di Benjamin Constant, fra la libertà degli antichi e la libertà dei moderni⁸, la libertà degli antichi è autonomia politica collettiva, è la polis, dove però solo un'élite era libera, mentre la stragrande maggioranza era costituita da schiavi⁹; quella dei moderni è la libertà privata individuale, la libertà *di* e libertà *da*, entrambe costitutive dei diritti politici e dei diritti sociali.

Tutto questo importa il complesso dei diritti di cittadinanza che

⁷ M.A. JONES, *Storia degli U.S.A.*, Bompiani, 2005, 98.

⁸ B. CONSTANT, *La libertà degli Antichi paragonata a quella dei Moderni*, Einaudi, 2001, 48.

⁹ J. P. VERNANT, *L'uomo greco*, Laterza, 2005, 127.

chiamano in causa la partecipazione del cittadino alla vita pubblica. Ma la vita pubblica deve o non deve uniformarsi all'etica?

Per rispondere a questa domanda, la necessità dell'etica nella dimensione pubblica, mette conto di citare il dialogo fra Habermas e l'allora Cardinale Ratzinger alla Katholische Akademie di Monaco, il 18 gennaio 2004, che diede vita a due libri molto importanti: *Etica, religione e stato liberale*¹⁰, e *Ragione e fede in dialogo*¹¹, in questo dialogo riecheggia il discorso fra Alcibiade e Pericle, fra la tentazione secolarista che rifiuta ogni forma di cultura religiosa nella vita pubblica, lo Stato laico, e considera come regressione irrazionale la permeabilità della vita pubblica alla religione, e la tentazione integralista che vuole imporre autoritariamente le verità di un'unica fede religiosa, il fanatismo religioso, i due grandi poli che emergono nei fatti drammatici dell'11 settembre 2001 alle torri gemelle del World Trade Center.

Habermas e Ratzinger aprono la prospettiva di una società postsecolare, in cui laici e credenti scoprono il dialogo non solo come strumento di necessario compromesso, ma come metodo per il ritrovamento di se stessi. Habermas concede che i presupposti dello Stato laico siano etici¹², mentre l'allora cardinal Ratzinger ammetteva che la fede non può risolvere tutti i dubbi della ragione, e che la ragione senza la fede è assolutamente vana¹³, sicché anche i non credenti trovano gli spazi utili nella vita pubblica.

Però si è molto lontani da questa realtà auspicabile. Uno dei grandi intellettuali del nostro tempo, Zigmunt Bauman, definisce la nostra società globalizzata come una "società liquida"¹⁴, con valori deboli, e parla a proposito del rapporto fra i soggetti e i cittadini del mondo e l'economia come una società che produce rifiuti, rifiuti sono non solo i prodotti e le scorie del processo produttivo, ma anche gli immigrati respinti perché appunto rifiutati, i più deboli che non trovano posto se non nelle mense della Caritas, i rifiuti. Il segno più tangibile della mo-

¹⁰ BENEDETTO XVI (J. RATZINGER), J. HABERMAS, *Etica, religione e stato liberale*, Morcelliana, 2008, 16.

¹¹ J. HABERMAS - J. RATZINGER, *Ragione e fede in dialogo*, Marsilio, 2005, 18.

¹² J. HABERMAS - J. RATZINGER, *Ragione e fede in dialogo*, cit., 26.

¹³ J. HABERMAS - J. RATZINGER, *Ragione e fede in dialogo*, cit., 39.

¹⁴ Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, 2003, 263.

dernità è proprio questo contrasto insanabile tra un mondo senza valori, perché proiettato verso il profitto, in cui domina l'*homo oeconomicus* e la sua filosofia utilitarista, da un lato, e l'esigenza insopprimibile di una scala valoriale che detti l'agenda anche alla dimensione pubblica dell'agire, dall'altro lato.

Ma com'è possibile garantire la legalità in uno spazio globalizzato, come quello attuale? La globalizzazione come si combina con la garanzia dei diritti? L'economia globalizzata è un attacco al concetto di stato nazionale e ai diritti individuali e allo stato sociale, sono nati nuovi poveri, ma soprattutto nuovi problemi, il processo cui si assiste non è descrivibile solo in termini di emarginazione del mondo passato e di nuovi equilibri mondiali, com'è stato quando il baricentro dell'economia si è spostato dal Mediterraneo alle Americhe, o quando ha prevalso l'assetto delle potenze bipolari prima e multipolari dopo. Oggi si è creato uno sconvolgimento planetario, sintetizzabile nel predominio assoluto delle regole imposte dai mercati economici e finanziari mondiali sulla stessa vita delle Nazioni. E' messo in crisi il concetto stesso di diritto statale, come si è formato da Hobbes e dal Trattato di Westfalia in poi, soprattutto in Occidente, perché si sono formate delle presenze a livello economico, le imprese multinazionali che governano l'economia mondiale al di sopra e al di là degli stati nazionali, e che decidono sulle sorti del mondo, indipendentemente dalla politica degli stati nazionali. Così come esiste un'istanza economica mondiale, con le sue regole, sarebbe indispensabile un'entità sovranazionale che sappia regolare questo mondo globalizzato, in modo più umano, e ci si sta avvicinando, quantomeno a livello di desideri, all'utopia di Kant e al suo governo del mondo nella pace perpetua¹⁵, ma solo appunto come aspirazione, non certo nella realtà effettiva dei rapporti di forza fra gli stati. Non è emerso il coraggio, fra i grandi del mondo, di un mondo che sta ritornando ad essere multipolare, gli Stati Uniti, la Cina, la Russia, le economie emergenti dell'India e del Brasile, la volontà politica di fare il passo ulteriore, un patto mondiale di regole sovranazionali che limitino lo strapotere dell'economia rispettando la persona umana.

¹⁵ I. KANT, *Per la pace perpetua. Progetto filosofico*, in Id., *La pace, la ragione e la storia*, Il Mulino, 1985, 105-108.

In questo contesto si deve chiarire il nesso fra democrazia, legalità e sviluppo civile. Ad oltre 10 anni dal crollo del muro di Berlino, la democrazia occidentale ha vinto. Ha vinto il suo modello di convivenza civile, ha vinto la sua cultura della libertà. La democrazia è ormai priva di una frontiera, non ha più un nemico riconoscibile. Anche se in tempi non sospetti, negli anni 90 una mente lucida come Emanuele Severino aveva anticipato quello che sarebbe avvenuto a partire dall'undici settembre, cioè il nuovo conflitto planetario non era più tra Est-Ovest, tra comunismo reale e democrazia occidentale, ma tra occidente ed Islam, quest'ultimo concepito come momento di aggregazione dei popoli più deboli¹⁶. Da un lato, dice il politologo Giovanni Sartori, diventa sempre più difficile rifiutare la democrazia, dall'altro, congiuntamente, può diventare sempre più difficile gestirla¹⁷. La democrazia non si può fermare ad essere rispetto delle procedure, scelta a livello elettorale e basta. Oggi emergono fenomeni che inquietano, l'astensionismo crescente e la disaffezione delle masse dalla partecipazione alla gestione della cosa pubblica, e ancora la protesta sociale degli indignatos¹⁸, l'uso delle tecnologie anche informatiche sempre crescente impone la trasformazione del concetto di privacy, non più e soltanto tutela della riservatezza ma controllo del modo con cui i propri dati vengono trattati nel cyberspazio. E ancora, il sistema mediatico e i mezzi di informazione, i cui detentori giocano una partita propria nella democrazia, interagiscono in maniera prepotente nella realtà sociale ed economica. Infine, quello che secondo Hanna Arendt - una dei maggiori pensatori della politica del XX° secolo - nel Novecento è stata la politica, cioè un qualcosa stretto nella morsa di due poli. Per un verso, lo stato con i suoi apparati, le sue istituzioni; per l'altro verso una società civile egemonizzata da poteri economici e dalla competizione di mercato¹⁹. È mancato il vero spazio della politica, che la Arendt individuava in una sfera pubblica che si

¹⁶ E. SEVERINO, *Dall'Islam a Prometeo*, Rizzoli, 2003, 165.

¹⁷ G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, 2008, 46.

¹⁸ Il movimento denominato così dal libro di S. HESSEL, *Indignatevi*, Add Editore, 2011, che tende a suscitare indignazione per i malesseri della società occidentale, risvegliare la coscienza dall'indifferenza e dalla nausea contro le ingiustizie economiche, le discriminazioni razziali e religiose.

¹⁹ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, 2009, 127.

collocasse al di là di stato e mercato. Quindi le sfide del nuovo millennio per la democrazia sono costituite dal mantenimento della libertà.

Lo sviluppo civile, è nozione diversa dallo sviluppo economico, dal punto di vista filosofico, perciò è utile ricordare la intrinseca contraddizione che Emanuele Severino riscontra tra il capitalismo e la tecnica²⁰, infatti mentre il capitalismo si basa sulla scarsità dei beni che non sono illimitati, e che prima o poi finiscono, la tecnica invece impone una ricerca continua di nuovi fini, senza limiti, e quindi poiché il capitalismo utilizza la tecnica, dentro il capitalismo è nata una contraddizione inestricabile. Detto in altre parole, lo sviluppo economico tende a consumare i beni, le risorse energetiche per es., mentre la tecnica porta con sé l'idea di uno sviluppo illimitato, di una continua rottura dei limiti²¹, per cui il capitalismo, che tendenzialmente si colloca fra beni limitati, usa uno strumento, la tecnica, che crede nell'illimitata fiducia delle capacità di progresso.

Lo sviluppo civile è trattato dall'Enciclica "Caritas in veritate", insieme alla sviluppo economico e sociale²². Nei rapporti economici, internazionali, lo sviluppo è vero sviluppo se colloca al centro la dignità della persona, sicché non si conquista sviluppo per l'Enciclica se non prevale il principio di gratuità, e quindi anche le risorse della natura devono essere rispettate e salvaguardate, in conclusione sviluppo civile inteso come progresso della dignità umana individuale e dei popoli, non solo nel benessere materiale tout court, ma anche nell'ampliamento dei diritti, della solidarietà, della cittadinanza nel mondo. Sviluppo civile come crescita in senso lato, per cui la società viene chiamata a rivedere seriamente il suo stile di vita che, in molte parti del mondo, è incline all'edonismo e al consumismo, restando indifferente ai danni che ne derivano. Le parole dell'Enciclica sono nel senso che è necessario un effettivo cambiamento di mentalità che ci induca ad adottare *nuovi stili di vita*, «nei quali la ricerca del vero, del bello e del buono e la comunione con gli altri uomini per una crescita comune siano gli elementi che

²⁰ E. SEVERINO, *Macigni e spirito di gravità*, Rizzoli, 2010, 18.

²¹ E. SEVERINO, *Macigni*, cit., 125.

²² BENEDETTO XVI, *Lettera enciclica Caritas in veritate*, Roma, 29 giugno, 2009.

determinano le scelte dei consumi, dei risparmi e degli investimenti». Questo è il senso e il significato dello sviluppo civile come crescita in senso lato. Ma anche nel versante laico sta affiorando in maniera sempre più netta l'idea che alla base della ricchezza apparente e della crisi finanziaria mondiale vi sia stato un mercato senza regole²³, sicché la trasparenza del mercato diventa la preconditione per un vero sviluppo economico e civile.

Nel giugno del 2009, la cronaca ci diceva, ma quasi in sordina, che nella lontana Cagua, nella regione di San Martin, Amazzonia peruviana, era avvenuta una strage di 200 indios perpetrata dalla polizia e dall'esercito. Gli indios si battevano con archi e frecce, i governativi con le moderne armi di cui oggi ogni stato "civile" dispone e ovviamente hanno prevalso questi ultimi. La rivolta degli indios era scoppiata perché il presidente del Perù, Alan Garcia aveva garantito, nella regione di San Martin, un'area di circa cinquantamila chilometri quadrati, a compagnie internazionali e locali concessioni per aprire miniere, perforare il suolo in cerca di petrolio e gas, deforestare per sostituire gli alberi della selva con piante oleose destinate alla produzione di biodiesel. Lo sviluppo economico richiede questi prezzi così alti? E perché la società moderna è in grado di pagarli? La risposta è semplice, non ci sono regole a livello internazionale, che limitino la ricerca dei profitti.

Altre due notizie di cronaca ci fanno riflettere in questo senso. La Confindustria delibera di espellere gli imprenditori che non osservano il dovere civico di denunciare il pizzo e il racket, e delibera di costituirsi parte civile nei procedimenti penali, vi sono state delle leggi anche in Sicilia²⁴, che prevedono la tracciabilità dei conti correnti negli appalti superiori a 100.000 euro, il conto unico degli appalti, l'istituzione per

²³ G. Rossi, *Il lento Achille e la tartaruga anarchica*, in *Il Sole 24 ore*, 23 ottobre 2011, 1, dove la metafora di Achille e la tartaruga è applicata alle misure anticrisi degli stati nazionali: non riusciranno mai a risolvere la crisi come Achille a raggiungere la tartaruga, perché solamente le istituzioni sovranazionali ed europee potranno fronteggiare le criticità del sistema economico attraverso misure che cerchino di riportare la trasparenza nel settore delle speculazioni finanziarie.

²⁴ Mi riferisco alla legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, misure di contrasto alla criminalità organizzata.

ogni provincia di una o più zone franche per la legalità (ZFL), per un territorio avente una popolazione residente non inferiore a cinquanta-mila abitanti, in cui vi sono benefici fiscali, per gli imprenditori che denunciano richieste estorsive, e ancora l'obbligo per la Regione di costituirsi parte civile in tutti i processi di mafia per fatti verificatisi nel proprio territorio. Infine, nel codice degli appalti è stata inserita una norma che commina l'esclusione dalla gara per chi non abbia provveduto a denunciare di avere subito richieste estorsive²⁵. Sono tutti profili importanti di un principio di legalità che cerca di trionfare in tutti i suoi risvolti. Ma oggi sta prendendo corpo l'idea che la legalità nel mondo imprenditoriale, la "legalità economica", non sia un costo fastidioso e insopportabile, ma al contrario un vantaggio conveniente²⁶, che mette in moto il circuito virtuoso della libera concorrenza.

Quindi la legalità comporta l'impegno di contrastare la mafia e i poteri criminali a tutto tondo, nella società, nell'economia, nelle istituzioni e nella politica, con misure che siano coerenti con l'esigenza di una società degli onesti che possa far crescere tutti i cittadini, per es. nel versante politico sarebbe auspicabile che i rappresentanti politici e i candidati alle elezioni non siano né stati condannati né toccati da indagini per fatti gravi come reati di mafia o di corruzione.

Certo, se le regole morali dovessero improntare più efficacemente la convivenza sociale, dovremmo avere risultati inimmaginabili, per es. nell'economia i paesi ricchi dovrebbero aiutare molto di più i paesi poveri, e poi dovrebbe prevalere un maggior rispetto per l'ambiente, lo sfruttamento delle risorse dovrebbe essere coerente col rispetto della persona ma anche della natura, è il tema della "Caritas in veritate".

È di qualche tempo fa la notizia che la Commissione parlamentare antimafia ha approvato il codice etico per le elezioni regionali²⁷ che si

²⁵ È l'art. 38 lett. m-ter) d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, secondo cui è escluso dall'appalto l'imprenditore che pur essendo stato vittima di reati di estorsione o di concussione aggravati dal metodo mafioso, non abbia denunciato i fatti all'autorità giudiziaria.

²⁶ Si deve soprattutto alle elaborazioni di I. Lo Bello, presidente di Confindustria Sicilia, cfr. F. CAVALLARO, *Resistere alla mafia dà dignità. E fa pure guadagnare*, in *Il Corriere della Sera*, 9 ottobre 2011, 38.

²⁷ Commissione parlamentare antimafia, Relazione sulla designazione dei

candidati alle elezioni amministrative, Atti parlamentari, XV Legislatura, Documento XXIII n. 1, resoconto del 3 aprile 2007, dove è stato approvato il codice di autoregolamentazione per le elezioni. In particolare all'art. 1 si prevede che "i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano a non presentare come candidati alle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato emesso decreto che dispone il giudizio, ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non annullata in sede di impugnazione, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva, allorché le predette condizioni siano relative a uno dei seguenti delitti: a) delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale; b) estorsione (articolo 629 del codice penale), usura (articolo 644 del codice penale); c) riciclaggio e impiego di danaro di provenienza illecita (articolo 648-bis e articolo 648-ter c.p.); d) trasferimento fraudolento di valori (articolo 12-*quinquies* della legge 7 agosto 1992, n. 356); e) omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte delle persone sottoposte ad una misura di prevenzione disposta ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, nonché da parte dei condannati con sentenza definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale (articolo 31 della legge 13 settembre 1982, n. 646); f) attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152). 2. I partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano, altresì, a non presentare come candidati alle elezioni di cui al comma 1 coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, ricorra una delle seguenti condizioni:

a) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575; b) siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificate e integrate;

b) siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". L'art. 2 dispone l'estensione dell'applicabilità del codice di autoregolamentazione "alle nomine di competenza del Sindaco e del Presidente della Provincia". L'art. 3 stabilisce, infine, che "i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che intendono presentare, come candidati alle elezioni di cui al comma 1 dell'articolo 1, cittadini

sono tenute il 28 e il 29 Marzo 2010, le liste dei candidati avrebbero dovuto passare sotto il controllo della commissione stessa che doveva verificare l'inesistenza di persone inquisite per associazione mafiosa, estorsione, usura, riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita, trasferimento fraudolento di valori, reati patrimoniali, traffico illecito di rifiuti e attività a carattere mafioso. Anche nelle istituzioni occorrerebbe osservare un codice etico nella pubblica amministrazione, per es. dovrebbe essere introdotta quella serie di norme predisposte a livello nazionale e regionale dalla Commissione presieduta dal Procuratore Nazionale Antimafia Vigna²⁸, che disegna una sorta di codice per le imprese, per la pubblica amministrazione, per gli appalti e i subappalti e cerca di introdurre delle regole per prevenire il pericolo di inquinamento mafioso.

In conclusione, la cultura della legalità come riconoscimento di diritti e di doveri, legalità come fiducia nel diritto e nelle istituzioni, e quindi dovere civico di collaborare. La legalità senza etica è, però, una pura affermazione della norma giuridica positiva, la quale può essere ingiusta o discriminatoria.

Il discorso fa insorgere un interrogativo: perché la legalità è un requisito essenziale della democrazia ed entrambi costituiscono elementi indispensabili dello sviluppo civile?

che si trovino nelle condizioni previste dal medesimo articolo 1 si impegnano a rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dalle indicazioni del presente codice di autoregolamentazione”.

²⁸ Codice antimafia per le imprese, proposta elaborata da P.L.Vigna, G. Fiandaca e D. Masciandaro, gruppo di esperti individuato da Italcementi s.p.a., “che ne ha sostenuto l'attività”, mentre “il testo è stato elaborato in completa autonomia dagli esperti medesimi, che lo propongono all'attenzione delle Associazioni di Categoria, dei Sindacati, delle Istituzioni Pubbliche e delle Forze dell'Ordine, per l'ulteriore confronto e per un dialogo circa le più opportune forme di assunzione e adozione”. Il codice si articola in una serie di disposizioni che riguardano i doveri di informazione e strumenti di conoscenza del rischio criminale, i doveri di informazione e strumenti di conoscenza del rischio criminale, i criteri di selezione del personale, i criteri di selezione di fornitori e clienti, i pagamenti e altre transazioni finanziarie, le misure di sicurezza, gli obblighi di segnalazione, le forme di collaborazione con polizia e magistratura.

È necessario ricorrere ad una citazione evocativa, nel pensiero di Tocqueville²⁹ e di Sturzo³⁰, il fondamento della vera democrazia sono le istituzioni comunali, le autonomie del primo livello, vera palestra di democrazia, ma in questo versante si è registrata, a partire dal 1993, un'evoluzione in senso presidenzialista del modello di governo comunale, con la riduzione del numero dei consiglieri comunali, il taglio al decentramento comunale, mentre è stata realizzata una crescita della sfera di potestà dei sindaci, parallelamente alla loro sovraesposizione. Un secondo punto da sottolineare è la novità che, nei diritti di cittadinanza, va affiorando, quello che gli inglesi chiamano *customer satisfaction*, cioè al cittadino si suggerisce di assumere un comportamento e una mentalità da consumatore, e quindi di valutare le prestazioni della p.a. in una prospettiva individuale e privatistica, con perdita in qualche misura della dimensione funzionale e pubblicistica del servizio pubblico. Sullo sfondo, rimane il divario fra Nord e Sud, e comincia a fare capolino un federalismo non solidale, ma con spinte chiaramente centrifughe. Mentre la crisi economica toglie risorse allo stato sociale e il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale si fa strada come strumento di supplenza del Welfare. Soltanto una società e delle istituzioni disciplinate da regole precise, effettivamente vigenti e rispettate perché condivise, può garantire lo sviluppo civile.

Il tema è affrontato con pennellate inimitabili nel documento della C.E.I., sulla Chiesa italiana e il Mezzogiorno³¹, dove viene sottolineata l'esigenza di aggiornare il discorso sulla questione meridionale e nello stesso tempo la chiara condanna della mafia come colpevole dei danni cagionati al Mezzogiorno, alla cultura nazionale, all'economia.

Le trasformazioni del fenomeno mafioso da sistema arcaico a sistema che ha mutuato le metodiche dal capitalismo più avanzato, hanno proiettato la mafia ricomponendola come impresa criminale, e quindi creando la contiguità tra economia criminale ed economia illegale, laddove questa non si identifica tout court col fenomeno mafioso, in

²⁹ A. TOCQUEVILLE, *La Democrazia in America*, Fabbri editore, 2003, 235.

³⁰ L. STURZO, *Il Mezzogiorno e la politica italiana: il programma del risorgimento meridionale*, Discorso di Napoli del 18 gennaio 1923, C.I.S.S., 2001, 18.

³¹ Conferenza Episcopale Italiana, *Per un Paese solidale*, 21 Febbraio 2010, Chiesa italiana e Mezzogiorno.

quanto le attività illecite non sempre sono collegate alle organizzazioni criminali, le estorsioni, l'evasione fiscale, il lavoro nero. Talvolta, sono il frutto semplicemente di una pura distorsione. E' –secondo i vescovi– il grave problema della “illegalità nella legittimità”, fenomeno che non affligge solo il Sud ma è diffuso in tutto il territorio nazionale. Ma è proprio questa distorsione l'anticamera dei poteri mafiosi, l'humus di cui la mafia si avvale nel suo quotidiano porsi come segmento di un'illegalità ancor più grande e diffusa.

L'unico antidoto resta la diffusione della cultura della legalità. Come si diffonde la cultura della legalità? E chi la deve diffondere? Si diffonde con gli strumenti che possono non solo arginare ma soprattutto infrangere il muro di gomma che è la mafia, quindi con il buon governo, con il buon esempio, con la cultura, intesa in senso lato come elaborazione culturale, civiltà, inculturazione. Molte amministrazioni hanno adottato protocolli di legalità negli appalti, nelle assunzioni, nel conferimento di incarichi, ecco questo è un esempio di buon governo che può sconfiggere seriamente la mafia. Anche le buone leggi servono per sconfiggere la mafia, per es. quella alla quale ho accennato, la legge regionale che impone la costituzione di parte civile alla Regione³². Anche la Chiesa, da almeno un quindicennio ha adottato una pastorale antimafia, dalle parole severe di Giovanni Paolo II ad Agrigento, il 9 Maggio 1993: “mafiosi convertitevi!”, fino al discorso che Mons. Crociata, segretario generale della CEI ha pronunciato illustrando il documento della C.E.I. su Chiesa e Mezzogiorno, per dire che l'appartenenza alla mafia comporta di per sé la scomunica del mafioso³³. Si invoca la necessità di unione tra tutte le persone oneste per isolare la mafia e i mafiosi, come potere criminale che attenta non solo alla legalità ma ai presupposti della convivenza civile, alla correttezza del mercato economico e alla stessa democrazia, in quanto falsifica i rapporti tra le forze politiche. Di conseguenza è necessario sostenere la magistratura e

³² È l'art. 4 della legge regionale siciliana 20 novembre 2008, n. 15. V. nota n. 24.

³³ Conferenza Episcopale Italiana, *Per un Paese solidale*, 21 Febbraio 2010, Chiesa italiana e Mezzogiorno: “È già scomunicato” chi commette atti criminali come mafiosi, camorristi e affiliati alla 'ndrangheta e non sono quindi necessari ulteriori atti ufficiali della Chiesa”.

le forze dell'ordine nel difficile compito di portare alla luce le responsabilità dei mafiosi, e naturalmente è auspicabile che gli strumenti importanti come le intercettazioni telefoniche, i collaboratori di giustizia rimangano intatti e non vengano depotenziati, perché sono strumenti indispensabili per la lotta al crimine. La cronaca e soprattutto l'esperienza investigativa dimostra che senza intercettazioni telefoniche ed ambientali sarebbe difficile scoprire gli autori di stupri, di reati gravi come la pedofilia e delle faide fra gruppi criminali che insanguinano alcuni territori della Repubblica. Oggi soprattutto è importante cercare di togliere alla mafia i beni e le ricchezze di cui dispone. Sono proprio queste ricchezze illecite che consentono alla mafia militare di infiltrarsi nelle istituzioni, nella pubblica amministrazione, negli enti locali, di conseguire consenso sociale e dare lavoro. E quindi occorre applicare con sempre maggior rigore e costanza quella legge Rognoni-La Torre del 1982³⁴, che è stata essenziale finora e che proprio recentemente ha visto una profonda evoluzione normativa quanto mai necessaria al giro di boa di un trentennio³⁵.

Cultura antimafia vuol dire ricostruire le regole nella società, nelle istituzioni, tra i cittadini, ecco le regole, la legge, l'etica, la deontologia, tutti mondi assolutamente incompatibili col sistema mafioso, la cui cultura è cultura di morte, di sopraffazione, la legge del più forte, chi è più forte detta la sua legge, chi è più abile impone le sue condizioni, soccombe il più debole, la mafia è tutto questo, com'è agevole scorgerne anche alla televisione, al cinema o sui libri e i reportages, dove si parla di guerre di mafia, di scontri di potere, di sanguinose faide per il predominio sul territorio, a Gela, a Locri, a Scampia. La mafia deve utilizzare un linguaggio cifrato, non può parlare chiaro, deve parlare per allusioni, per cifre, i famosi "pizzini" di Provenzano³⁶, la mafia ha

³⁴ È la legge 13 settembre 1982, n. 646, approvata all'indomani dell'omicidio del Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.

³⁵ Si tratta del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, c.d. T.u. delle leggi antimafia, su cui ci si permette di rinviare a P. Giordano, *Un passo avanti nell'azione di contrasto alla mafia che avrà certo bisogno di significative integrazioni*, in *Guida al diritto*, n. 28 dl 9 Luglio 2011, 10 e segg.

³⁶ Su cui v. P. GRASSO-A. LA VOLPE, *Per non morire di mafia*, Sperling & Kupfer, 2009, 131.

bisogno di agire nell'ombra, attraverso un vincolo solidale molto forte fra i suoi affiliati, è regolata da un vero e proprio ordinamento giuridico interno, una costituzione, un codice ben preciso, certo non scritto ma non per questo meno categorico. Soltanto quando è costretta a salvaguardare suoi interessi vitali, ricorre a forme più o meno appariscenti di violenza. La cultura della legalità tende a trasferire nella dimensione pubblica quello stile di onestà, quella ricerca della verità, il rifiuto della corruzione, l'impegno per la giustizia che deve contrassegnare la vita di ognuno di noi nel privato. Solo così si possono tutelare i valori della democrazia.

Anche nel rapporto magistratura-politica si gioca il futuro della democrazia. «I giudici devono essere leoni, ma leoni sotto il trono» scriveva il filosofo empirista Francesco Bacone nel 1600, come ricorda l'on. Violante nel suo libro *Magistrati* del 2009³⁷. Il rapporto fra politica e giustizia resta difficile ancora oggi. Il trono ambisce a schiacciare i leoni, i leoni manifestano una certa propensione a sedersi sul trono. Solo una solida laica coscienza istituzionale «può garantire il raggiungimento di un equilibrio democratico»³⁸. Dunque è necessaria una riforma anche della giustizia, perché «la magistratura – sostiene ancora l'on. Violante³⁹ – fa oggi a tutti gli effetti parte della *governance* di un paese, cosa che non accadeva quando la nostra Costituzione ne delineò lo *status*. Occorre quindi ridiscutere i presupposti per una nuova indipendenza». Sembra quasi uno sforzo teorico per rifondare l'ordinamento giudiziario e creare le basi di una magistratura sottoposta al primato della politica. Perciò l'analisi dell'on. Violante, che nella prima parte del suo libro è impeccabile, in quanto affronta la storia del rapporto politica-magistratura, con una visione lucida, nella seconda parte desta qualche perplessità, perché ammette la possibilità di riforma dell'ordinamento giudiziario per riequilibrare i poteri, troppo sperequati in favore della giurisdizione. Ma in definitiva i rapporti fra magistratura e politica non possono che essere improntati ai principi basilari del liberalismo classico, come l'hanno tracciato i sacri testi. David Hume

³⁷ Lo ricorda L. VIOLANTE, *Magistrati*, Einaudi, 2009, 29.

³⁸ L. VIOLANTE, *Magistrati*, cit., 48.

³⁹ L. VIOLANTE, *Magistrati*, cit., 20.

(1711 - 1776) pensava: «Tutto il nostro sistema politico, e ciascuno degli organi suoi, l'esercito, la flotta, le due Camere e via dicendo, tutto ciò non è che mezzo a un solo e unico fine, la conservazione e la libertà dei dodici grandi giudici d'Inghilterra»⁴⁰. Cioè, lo strumento di garanzia più importante, l'indipendenza dei giudici è anche il fine della stessa democrazia. Se la magistratura deve essere indipendente non esiste alcun "trono" a cui debba stare sotto. Se la legalità è tensione verso il rispetto delle regole e garanzia di uguaglianza, non è possibile ipotizzare alcuna contrapposizione tra il principio di legalità e il principio "democratico", mentre gli attentati all'indipendenza della magistratura mettono in pericolo sia la legalità sia la democrazia.

⁴⁰ È citato da M. MINGHETTI, *Scritti politici*, Roma, Presidenza del Consiglio, 1986, 665.

