



ANNO II, N. 3, 2012



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Redazione: c/o il Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica - via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma - Università degli Studi "Roma Tre".

Rivista iscritta presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011.

ISSN: 2239-804X

Scientific Board

Domenico Amirante (Seconda Università degli Studi di Napoli); Fabrizio Battistelli (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"); Paolo Benvenuti (Università degli Studi "Roma Tre"); Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre"); Roberto Borrello (Università degli Studi di Siena); Gerardo Cautilli (Direzione Centrale degli Istituti di Istruzione - Ministero dell'Interno); Francesco Clementi (Università degli Studi di Perugia); Rosario Garcia Mahamut (Universitat Jaume I - Castellón); Hermann Groß (Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung); Andrew Hoskins (University of Glasgow); Martin Innes (Cardiff University); Luis Jimena Quesada (Universidad de Valencia); Luis Maria Lopez Guerra (juge de la Cour Européenne des Droits de l'Homme-Strasbourg); Stelio Mangiameli (Direttore dell'ISSIRFA-CNR); Maria Luisa Maniscalco (Università degli Studi "Roma Tre"); Kostas Mavrias (Università degli Studi di Atene); Lina Panella (Università degli Studi di Messina); Otto Pfersmann (Université Paris-Sorbonne); Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellón); Angelo Rinella (LUMSA); Cheryl Saunders (Melbourne Law School); Roberto Sgalla (Scuola Superiore di Polizia-Direttore); Giovanna Spagnuolo (Isfol-Italy); Alessandro Torre (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"); Matthew C. Waxman (Columbia Law School).

Editorial staff

Coordinators of sections: Mario Carta (Note); Valentina Fiorillo e Massimo Rubechi (Osservatorio sulla normativa); Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova e Pamela Martino (Osservatorio sulla giurisprudenza); Valerio Sarcone e Francesco Soluri (Osservatorio degli operatori della sicurezza); Filippo Bertolami, Laura Giobbi e Valeria Rosato (Focus); Mariaflavia Casatelli e Cristina Gazzetta (Recensioni)

Assistant Editors: Lisa Mannello, Diana Tasini



INDICE

Editoriale

Right to the truth, right to information and right to health: the point of view of the European jurist
di Salvatore Bonfiglio

Saggi

Percorsi illeciti di mobilità. Lo smaltimento dei rifiuti e l'autoinquinamento di ritorno
di Laura Giobbi

Note

Il concetto di sovranità, tra unità e multiculturalità
di Cristina Gazzetta

Nuovi media e mobilitazioni per la pace: il caso di One Million Voices Against FARC
di Valeria Rosato

Osservatori

L'immigrato clandestino: il "mugnaio di Potsdam" dei giorni nostri?
di Maria Daniela Poli



EDITORIALE



Right to the truth, right to information and right to health: the point of view of the European jurist*

Salvatore Bonfiglio

There is a right to the truth for the victims of violations of human rights and a right to the truth even in professional codes of ethics. Perhaps it is not a right in the strict sense, but certainly a principle of law, which must be implemented. In constitutional law we are used to speaking of a right to information as a right to inform and be informed.

In Italy the right to information is a constitutional right, which is manifested in various fields. First, the freedom to express thoughts through the press and any other means of communication (radio, television, theater, cinema). It is also implemented as a right of every citizen to have access to administrative documents. Furthermore, it appears as the right to a free education, both for teachers and for students. The *Freedom of expression and information* is a fundamental right recognized also by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Article 11). This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas *without interference by public authority* and regardless of frontiers.

The Italian Constitution does not contain an express provision of the right to privacy, but the constitutional basis is

* Intervento alla School of Law – Flinders University – Adelaide – Australia, nell’ambito del corso di *Constitutional Law* tenuto dalla Professoressa Elisabeth Handsley.



to be found, first, in general provisions such as Articles 2 of the Constitution, *The Republic recognizes and guarantees inviolable rights of man*, and, secondly, in a constitutional protection of fundamental freedom (such as Articles 13, *Personal liberty is inviolable*, 14, *The home is inviolable*, 15 *The freedom and secrecy of correspondence and of every other form of communication is inviolable*, and 21 *All have the right to express freely their own thoughts by word, in writing and by all other means of communication*. The *Protection of personal data* is a fundamental right recognized also by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Article 8)

The right to privacy is no longer seen as simply a "right to be left alone". The right to privacy is the protection of personal data, today more and more necessary in the information society.

In discussing the case suggested by Professor Elizabeth Handsley, I think that disclosing the true state of affairs about the grave situation of health of children held for a long period in immigration centers is an ethical obligation (right to the truth) and also the exercise of a right to information. This information is not violating the rights of privacy of children, because there is no trace in the newspapers of the names of the sick children. The news that children are sick reveals that there has been a violation of the right to health. This right is recognized in Italy as a fundamental human right, it must be guaranteed not only to citizens but also to foreigners. In Case No. 198/2000, the Italian Constitutional Court ruled that foreigners, even if "irregular", enjoys all fundamental human rights, starting from the right to health.

Health care is a fundamental right recognized also by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Article 35). Moreover, this Charter also recognizes the rights of the child (Article 24): «1. Children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being [...] 2. In all actions relating to children, whether taken by public



anno II, n. 3, 2012
data di pubblicazione: 31 ottobre 2012

Editoriale

authorities or private institutions, the child's best interests must be a primary consideration».

The right to the truth is an ethical principle but also a legal principle. It is not a right to absolute truth, which is typical of totalitarian regimes. The right to truth is closely linked to the principle of access to justice for recognizing and guaranteeing human dignity.



SAGGI



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

PERCORSI ILLECITI DI MOBILITÀ. LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI E L' AUTOINQUINAMENTO DI RITORNO

di LAURA GIOBBI

Sommario: 1. 'Nascita' della criminalità ambientale - 2. Ambiente, 'rifiuti' e Sociologia dell'ambiente - 3. Percorsi illeciti di mobilità - 4. I traffici internazionali dei rifiuti - 5. L'autoinquinamento di ritorno: il grave pericolo per la sicurezza che proviene dall'Oriente - 6. Conflitti ambientali: nuove sfide alla *governance* democratica.

1

1. 'Nascita' della criminalità ambientale

Tra i caratteri più rilevanti della società postmoderna emergono la globalizzazione, la diffusione del sentimento di rischio e l'attenzione per l'ambiente o ecologismo. Quest'ultimo è un movimento, di portata mondiale, nato come reazione alla degenerazione del dominio tecnologico sulla natura. Esso denuncia l'eccessivo sfruttamento dell'ambiente, reso dall'uomo insospitale e pericoloso ed il conseguente profondo mutamento dell'ecosistema; inoltre ha l'intento di arginare le alterazioni e i danneggiamenti prodotti dall'uomo, attraverso



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

l'utilizzo responsabile delle risorse naturali¹. I suoi albori si rintracciano alla fine degli anni Ottanta, quando all'interno delle Organizzazioni internazionali nasceva il concetto di "sviluppo sostenibile", quella particolare forma di sviluppo che tutela la sopravvivenza e la riproduzione delle risorse naturali impiegate a favore delle generazioni future². L'ecologismo è presente nelle agende politiche nazionali ed internazionali³: si pensi alle celebrazioni, su iniziativa delle Nazioni Unite, per la 'Giornata mondiale della Terra', che ricorre ogni 22 Aprile dal 1970 o per la 'Giornata mondiale dell'ambiente', che cade dal 1973 ogni 5 Giugno.

Gli atti commessi a danno dell'ambiente costituiscono un nuovo aspetto della criminalità, la cosiddetta *criminalità ambientale*, oggetto di studio di rilevanza internazionale. Tale crimine è perpetrato quando si causa inquinamento dell'acqua, del suolo e dell'aria perché non si rispettano le regole ambientali previste per ogni fase del ciclo della lavorazione del

2

¹ Degenerazioni del movimento ecologista appaiono le azioni di protesta perpetrate con metodi non legali; le istituzionalizzazioni del movimento, invece, ad esempio i partiti politici con programma prevalentemente ecologista, sono riferibili al processo storico dei movimenti collettivi che da 'stato nascente' (impulso collettivo al mutamento) si ricostituiscono nella dimensione quotidiano-istituzionale Cfr. Alberoni F., *Movimento e istituzione*, Il Mulino, Bologna, 1977.

² La nozione di 'sviluppo sostenibile' è stata coniata nel 1987 dalla *World Commission on Environment and Development*, nel rapporto 'Our Commission Future'.

³ A livello europeo, lo 'sviluppo sostenibile' costituisce uno degli scopi dell'Unione, espressamente enunciato nel Trattato dell'Unione Europea in vigore dal 1.12.2009.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

prodotto: dalla fabbricazione, al trasporto, fino allo smaltimento.

In Italia la criminalità ambientale è nota con il termine 'ecomafia', neologismo coniato nel 1994 dall'associazione 'Legambiente' per indicare le attività illegali delle organizzazioni criminali operanti nel Paese che arrecano danni all'ambiente. La nascita del fenomeno è rintracciabile nel passaggio delle attività criminali da reati definibili 'strutturali' (omicidi, estorsioni, usura, racket...) al traffico di rifiuti ed all'abusivismo edilizio, alimentato anche dalla legislazione italiana all'inizio molto permissiva in argomento⁴. Nella Penisola le regioni più interessate sono nel Mezzogiorno, in particolare la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Sicilia e la Calabria. Se queste regioni prima erano raggiunte dai movimenti dei rifiuti provenienti dal Nord, ora le rotte seguite per il loro smaltimento percorrono anche strade diverse. Ad esempio, l'inchiesta Clean Cars (2010) riguardava rifiuti pugliesi sversati in Emilia Romagna.

3

La criminalità ambientale costituisce un delicato oggetto giuridico dal momento che non vi è un parere univoco sull'ampiezza e sull'unitarietà del concetto di ambiente. Esso, infatti, include un ambito più ristretto, composto dagli elementi della biosfera (acqua, aria, suolo) ed uno più ampio che intende il territorio in modo ecologico, comprendendovi l'assetto urbanistico, il paesaggio ed i beni culturali. Di regola l'ambiente non è tutelato in se stesso, ma considerando di volta in volta un

⁴ Cfr. Cianciullo A. - Fontana E., *Ecomafia. I predoni dell'ambiente*, Editori Riuniti, Roma, 1995.



determinato stato delle acque, dell'aria e del suolo o un dato assetto del territorio e del paesaggio⁵.

Il significato che l'ordinamento italiano conferisce al 'crimine contro l'ambiente' deriva dalla disciplina emanata dalle direttive europee che hanno dedicato particolare attenzione al problema dei 'rifiuti'⁶.

In generale, i soggetti che commettono i reati in materia di rifiuti sono coloro che operano per la gestione, il traffico o l'attività organizzata dei rifiuti. Specifici obblighi sono attribuiti ai produttori e ai detentori e l'abbandono è sanzionato ove commesso da titolari di imprese o responsabili di enti. È imputabile invece a qualsiasi soggetto privato il reato di realizzazione e di gestione di discarica abusiva che provochi,

⁵ La questione sta nella decisione del Legislatore se proteggere l'ambiente nelle sue componenti ecologiche: nella sua prima accezione, come fine in sé, attraverso una concezione ecocentrica; oppure nel secondo significato, come mezzo per tutelare la salute dell'uomo, che vive in esse e di esse e per salvaguardare altri beni connessi alla persona umana, come lo sviluppo economico, l'agricoltura ed il turismo, adottando, in tal caso, una concezione antropocentrica. Cfr. Ruga Riva C., *Diritto penale dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2011.

⁶ Il Codice ambientale intitolato 'Norme in materia ambientale', entrato in vigore con il D.lgs. n. 152/2006, modificato dal D.lgs. 205/2010 che ha recepito la direttiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla tutela dell'ambiente, definisce con tale termine «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi o ne abbia l'obbligo». A differenza dell'elenco dei rifiuti non pericolosi stilato dal Testo Unico Ambientale (TUA), che è aperto e suscettibile di modificazioni e dipende dalla volontà del detentore, quello dei rifiuti pericolosi è rigido e chiuso poiché determina la pericolosità di una sostanza o di un oggetto sulla base di caratteristiche oggettive, quali l'infiammabilità, la cancerogenicità o la tossicità, elementi classificati a prescindere dalle scelte d'uso del detentore.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

tra l'altro, per effetto della presenza dei materiali e delle sostanze ivi ammassate, il degrado dello stato dei luoghi.

Quanto al traffico illecito dei rifiuti, sia ai fini di smaltimento che di recupero, si inaspriscono le sanzioni per le attività organizzate che lo gestiscono, essendo ricondotto alla fattispecie del *delitto*, considerato tale anche in assenza di forme associative, per contrastare più efficacemente le attività criminali ambientali⁷. Tale traffico, se compiuto fuori dallo Stato di appartenenza dell'impresa produttrice verso un altro Stato, è altresì punito in violazione del Regolamento comunitario n. 1013 del 14 Giugno 2006.

A tali scopi, oltre all'attività svolta dall'Organizzazione mondiale delle dogane e da altri organismi europei, quali Europol e Eurojust e internazionali, come Interpol e Unicri, in Italia nel 2009 nasceva il *Sistri*, Sistema integrato di controllo della tracciabilità dei rifiuti, su iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare allo scopo di informatizzare l'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e, in particolare, dei rifiuti urbani per la Regione Campania, semplificando le procedure e gli adempimenti e riducendo i costi sostenuti dalle imprese in modo innovativo⁸.

Tra i fattori che hanno causato la diffusione della criminalità ambientale, ricoprono un ruolo determinante le reti della globalizzazione, continue interconnessioni che mettono in

⁷ Cfr. l. n. 93 del 23 Marzo 2001.

⁸ Il *Sistri*, la cui gestione era stata affidata al Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, avrebbe dovuto assicurare la reticolare tracciabilità, quindi rintracciabilità, informatica e satellitare grazie ad incroci probatori, ma a tutt'oggi non è ancora operativo.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

relazione differenti Paesi, imprese, movimenti sociali, configurando il globo come *the world as a whole*, 'il mondo nel suo complesso'. La presenza di reti globali, grazie allo sviluppo della tecnologia che annulla le coordinate spaziali e temporali, è indissolubilmente connessa ai sentimenti di incertezza e di rischio, che causano la perdita del senso di sicurezza dell'individuo.

Sebbene già nel 1982 l'Earth Summit tenutosi a Rio de Janeiro avesse prodotto una dichiarazione internazionale, con l'incidente al reattore Chernobyl del 1986, i cui effetti ricaddero in gran parte del globo, si comprese in modo drammatico il concetto di interdipendenza.

A causa di tale dipendenza reciproca tra i Paesi, l'alterazione dell'ecosistema di una qualsiasi parte del globo non si presenta mai come avvenimento limitato localmente ma, al contrario, immettendosi nelle reti del commercio internazionale, lungo l'asse locale-globale, è causa di effetti nocivi a lunga distanza. La globalizzazione della catena degli alimenti, pertanto, pone rilevanti problemi di sicurezza alimentare, a causa delle gravi conseguenze sull'uomo per l'assunzione di cibi divenuti tossici.

La criminalità ambientale è, dunque, legata alla questione della sicurezza internazionale poiché, superando i confini tra ciò che è interno e ciò che è esterno ai limiti statuali, alimenta la sensazione di insicurezza propria della 'società del rischio'⁹. Quando la criminalità vive di proventi che nascono dall'inquinamento ambientale genera rischi diversi dal passato.

⁹ Cfr. Beck U., *Risikogesellschaft: auf dem weg in eine andere moderne*, Subrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1986; trad. it. *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

I pericoli a cui è esposta la comunità, nazionale ed internazionale, sfuggono alle immediate capacità percettive, causando danni sia nel breve che nel lungo periodo, che permangono invisibili anche per lungo tempo.

La percezione della paura delle azioni della criminalità dipende dal grado di vulnerabilità a cui un individuo è stato portato: se si altera l'ambiente, l'intera comunità, che vive in essa e di essa, diviene vulnerabile. Si pensi non solo alle conseguenze dell'inquinamento di un terreno, ma anche agli effetti della permanenza in abitazioni costruite da materiali estratti da cave in cui sono stati illecitamente smaltiti rifiuti altamente tossici.

A causa dell'assunzione e dell'inalazione di veleni sotto forma di cibo o aria, divengono azioni dalle conseguenze rischiose le stesse funzioni vitali, come il mangiare e il respirare. Ciò rende sempre possibile e presente il pericolo di vita contribuendo ad attuare quei processi di dequalificazione e di banalizzazione della morte, propri dell'età attuale, ovvero la sua scomposizione, a livello quotidiano, in numerosissimi pericoli per la vita¹⁰.

In particolare, nell'età contemporanea la questione ambientale è strettamente legata all'imponente quantità di rifiuti, tossici e non, prodotti dalle società avanzate la cui collocazione apre diversi ordini di problemi e di riflessione. A titolo emblematico si pensi alla cosiddetta 'isola dei rifiuti', la *Pacific trash vortex*, una distesa di spazzatura, composta

¹⁰ Cfr. Bauman Z., *Ponowoczesność. Jako źródło cierpień*, Zygmunt Bauman & Wydawnictwo Sic!, Warsaw, 2002; trad. it. *Il disagio della postmodernità*, Milano, Paravia Bruno Mondadori editori, 2002.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

prevalentemente da rifiuti plastici, presente nel Pacifico a causa di una doppia corrente marina che ingloba in un vortice rifiuti provenienti dalle coste e dai fondali. Vasta quasi due volte gli Stati Uniti, l'isola dei rifiuti' è composta da una massa di rifiuti occidentali che si muove grazie a correnti che ruotano in senso orario, dal largo della California fino alle Hawaii e da un'altra, composta di rifiuti orientali, che è mossa da correnti che si muovono in senso antiorario, dalle Hawaii al Giappone.

L'analisi della criminalità ambientale, nella sua azione di smaltimento illecito dei rifiuti, deve tenere conto di un approccio multidisciplinare che ne indagherà i molteplici elementi, utilizzando categorie sia sociologiche che giuridiche. Inoltre, anche il fenomeno della localizzazione di siti per lo stoccaggio dei rifiuti, apre nuove questioni politiche, poiché pone inedite sfide alla *governance* democratica.

8

2. Ambiente, 'rifiuti' e Sociologia dell'ambiente

In quanto espressione tipicamente postmoderna, il fenomeno dei rifiuti è stato analizzato dalla sociologia solo in tempi recenti. In ambito sociologico la disciplina che si occupa dell'ambiente è la Sociologia dell'ambiente che negli ultimi anni ha maggiormente articolato il proprio campo di studi¹¹.

¹¹ La produzione dei sociologi dell'ambiente è in linea di massima riconducibile a tre campi: l'approfondimento del rapporto tra società e ambiente, che elabora uno tra i nodi teorici fondamentali della tradizione sociologica a partire dalle riflessioni di Durkheim; le relazioni tra i concetti di modernità/postmodernità e natura/ambiente con le relative conseguenze in ambito etico e culturale; il patrimonio teorico dell'ambientalismo e le ragioni sociali della sua affermazione.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

Negli anni Settanta l'ecologia era argomento di riflessioni soprattutto fra i giovani, formati sulla scia della contestazione studentesca di quegli anni. Fino alla fine degli anni Ottanta la sociologia si era occupata dell'argomento dei rifiuti in maniera limitata, incentrando il *focus* della sua attenzione esclusivamente sulla produzione di rifiuti quale risultato del consumo individualizzato all'interno della società consumistica.

La regolamentazione dei rifiuti prima di allora era socialmente impossibile, poiché mancavano riflessioni e informazioni statistiche sulla problematica. Essa si è avviata dopo il verificarsi di incidenti che ebbero una profonda eco internazionale: basti pensare al sito, noto con il nome di *Love Canal*, nel comune di Niagara Falls, riadattato dall'industria 'Hooker Chemicals and Plastics' allo stoccaggio di migliaia di tonnellate di rifiuti chimici, con un'alta presenza di diossine, che a causa di una falda freatica inquinata giunsero al fiume Niagara, e successivamente a torrenti e a pozzi, provocando numerosi casi di avvelenamento e di malattie anche dopo lungo tempo.

Da quegli anni in poi alcune tipologie di rifiuti furono considerate pericolose e, sulla base di una loro classifica, fu possibile adottare specifiche linee guida, a livello sia nazionale che internazionale.

Successivamente, a partire dagli anni Novanta, la letteratura si soffermò sulle azioni che le società avrebbero dovuto compiere per eliminare il problema dei rifiuti. Si proponevano sia il riciclaggio domestico, come forma individuale di cittadinanza ecologica, sia politiche di smaltimento a livello



regionale e locale che stigmatizzavano il problema della *governance*, situata tra ambito locale e globale e che poneva gravi dilemmi riguardo alla sua regolamentazione¹².

Alla fine degli anni Novanta alcuni autori auspicarono la nascita di una branca propria della disciplina, la 'Sociology of waste', traducibile in 'Sociologia dei rifiuti', tesa a studiare il rifiuto come un nuovo prodotto della società attuale, 'fluidò' presente a livello globale.

Le analisi condotte in questo senso si sono soffermate sugli aspetti materiali e immateriali asserendo che nell'immaginario collettivo il rifiuto era stato sempre posto come in un 'mondo parallelo', lontano dalla vita quotidiana, quasi a configurarne una sua 'immaterialità'¹³; quest'analisi si fonda sull'assunto che, sebbene le società di smaltimento avessero lavato il rifiuto per evitare la diffusione di sostanze chimiche, questo avrebbe comunque mantenuto una sua forma di materialità, con ripercussioni concrete sulle relazioni economiche e sociali delle società coinvolte.

La concezione economica rappresenta un valido aiuto nella ricerca di strumenti di politica ambientale, poiché tende ad adottare provvedimenti finalizzati alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti, per migliorare le condizioni dell'ambiente e della qualità della vita. La gestione di prodotti di scarto è, infatti, una conseguenza insita in ogni attività economica, di produzione e di consumo.

¹² Cfr. Hawkins G., *The ethics of waste: how we relate to rubbish*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

¹³ Cfr. O'Brien, M., 'Rubbish values: reflections on the political economy of waste', in *Science as Culture*, 8(3), 1999.



Il problema dei rifiuti può essere analizzato attraverso il concetto di esternalità negativa, che si origina dalla differenza tra i costi privati e i costi sociali dell'attività economica che produce i rifiuti stessi¹⁴. Gli studi compiuti sulle relazioni economiche e sociali delle società coinvolte hanno rivelato un lato inedito sullo studio dei rifiuti, attingendo da un materialismo dialettico di stampo marxista, che determina le modalità di produzione. La nuova riflessione si fonda sul fatto che la concezione materialistica della storia parte dalla produzione di mezzi per il sostentamento della vita umana e che lo scambio di oggetti prodotti è alla base di tutte le strutture sociali. In ogni società apparsa nella storia, il modo in cui viene distribuita la ricchezza o in cui la società è divisa in classi dipende da ciò che è stato prodotto, da come si produce e dalla modalità di scambio di tali prodotti. I rifiuti sono pertanto esaminati non solo come un prodotto concreto di relazioni sociali, ma anche come creatori di successivi e rilevanti rapporti di potere¹⁵.

11

Pertanto, come nell'analisi di Marx la produzione di plusvalore in base alla crescita ed allo sviluppo di forze produttive richiede nuovi consumi, così in tempi recenti i rifiuti all'interno del sistema capitalistico sono inclusi nel valore delle merci e sono diventati essi stessi merce. Secondo questo

¹⁴ Cfr. Capozza I. - D'Amato A., 'I rifiuti come esternalità negative: dal teorema di Coase alla tariffa sui rifiuti in Italia', in Letizi M. (a cura di), *Comportamento criminale, ecomafie e smaltimento dei rifiuti*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2003.

¹⁵ Cfr. Gille Z., *From the cult of waste to the trash heap of history: the politics of waste in socialist and postsocialist Hungary*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2007.



approccio, il rifiuto non è un prodotto accidentale, ma la sua fabbricazione diviene necessaria alla produzione del capitalismo stesso in quanto la creazione ininterrotta di rifiuti assicura una crescita economica continua.

3. Percorsi illeciti di *mobilità*

Lo smaltimento illecito di rifiuti, crimine contro l'ambiente, è fenomeno tipicamente postmoderno che rende illecite le pratiche di mobilità messe in atto a tal scopo. Questo genere di criminalità, oltre che immettersi all'interno dei flussi informatici, vive grazie alle reti di mobilità spaziali già esistenti dando vita, nel contempo, a nuovi movimenti.

L'analisi dello smaltimento illecito dei rifiuti può essere svolta su tre piani differenti: a livello micro, attraverso lo studio delle individualità coinvolte, ovvero dei soggetti che commettono i reati, quali i trasportatori, gli amministratori locali ed i tecnici conniventi; a livello meso, ponendo come oggetto di analisi il ruolo delle aziende e della criminalità organizzata, considerando che il crimine commesso da un'azienda può essere identificato come strategia aziendale posta in atto per ridurre i costi dello smaltimento corretto delle sostanze tossiche; a livello macro, attraverso l'osservazione delle azioni delle *holding* criminali che si occupano della gestione del territorio che ospita le discariche e controllano i rifiuti.

Al fine di condurre uno studio sul fenomeno, esso può essere analizzato in maniera trasversale ai tre livelli, attraverso l'analisi della valenza polisemica delle mobilità coinvolte. Osservando come le mobilità, e non la territorialità,



rappresentino la specificità delle società contemporanee, il *paradigma delle mobilità*¹⁶ è un orientamento interdisciplinare che si incentra sul fenomeno dei flussi relativamente allo spostamento virtuale e fisico di individui ed oggetti in movimento e pone come oggetto del proprio studio sociologico la relazione sociale nelle mobilità. Lo studio sulla criminalità ambientale può essere condotto quale pratica illegale delle mobilità contemporanee e, come tale, è oggetto di studio della sociologia delle mobilità.

La sociologia delle mobilità è la disciplina che studia la società organizzata intorno a reti, mobilità e fluidità orizzontali, i cui oggetti di studio sono movimenti virtuali, immaginari e fisici¹⁷. L'analisi sociologica delle mobilità, riguardo allo smaltimento dei rifiuti, può essere condotta in due direzioni: una prima attraverso un'analisi empirica dello spostamento dei rifiuti nelle filiere dello smaltimento illegale, che configura una tipologia di *mobilità illecite* per tali percorsi; una seconda attraverso la lettura delle tracce che i rifiuti, nei loro spostamenti, lasciano dietro di sé. Le mobilità di rifiuti possono essere osservate attraverso l'analisi dei flussi che rappresentano la logica stessa del funzionamento dello smaltimento illecito dei rifiuti.

Effetto perverso dell'esperire mobile attuale, questo si configura come *mobilità illecita*, al pari del terrorismo internazionale, del commercio di droghe, delle *mobilities for*

¹⁶ Cfr. Sheller M. - Urry J., 'The new mobilities paradigm', *Environment and planning A*, vol. 38, 2006.

¹⁷ Cfr. Giobbi L., *Per una sociologia delle mobilità: le nuove trame della società postmoderna*, Fanco Angeli, Milano, 2010.



*sexual purposes*¹⁸, del diffondersi delle infezioni, che aumentano la loro potenza nociva proprio nel loro *muoversi* nel mondo, fenomeni questi che si sviluppano all'interno delle reti delle mobilità tradizionali. Le mobilità sono rinvenibili nella movimentazione dei rischi legati alle scorie tossiche, rischi che divengono minacce e pericoli per la salute e la sicurezza dei Paesi coinvolti, ma anche nelle circolazioni viziose che hanno la funzione di 'lavare' il denaro 'sporco' proveniente da guadagni illegali che si muovono velocemente nel pianeta. Per il costituirsi della criminalità ambientale rilevante è il ruolo svolto dalle ICT, *Information and Communication Technologies*, in particolare dai *new media* e dalla connessione ininterrotta della rete internet.

La criminalità ambientale è divenuta lucrosa anche grazie alla possibilità di poter fruire di profitti realizzati illecitamente: immettendosi nelle reti della globalizzazione, utilizza le comunicazioni bancarie on line con flusso no-stop per effettuare il *money laundering*, 'lavaggio di denaro'¹⁹. Infatti, una volta determinati con la violenza i rapporti sul territorio, le

¹⁸ Cfr. Giobbi L., *When the unsustainability is social: the mobilities for sexual purposes*, paper presentato alla settima conferenza della *Mediterranean Association for the Sociology of Tourism*, Italy: 19th -21st September 2011, in corso di pubblicazione.

¹⁹ L'attributo 'sporco' riferito al denaro e la necessità di un 'lavaggio' che lo renda 'sbiancato', rappresentano un'aggettivazione propria della rappresentazione collettiva del denaro nella postmodernità. Così come accadeva nelle società primitive, il denaro nell'età contemporanea torna ad essere ultrasocializzato ed assume nella società numerose forme, rispondenti ad usi monetari socialmente determinati. Il denaro «costituisce un ponte tra attività economiche e processi sociali; esso è espressione finanziaria e forma culturale». Maniscalco M.L., *Sociologia del denaro*, Laterza, Bari, 2002, p.17.



organizzazioni criminali internazionali tendono rapidamente a proiettarsi verso l'economia legale: i proventi delle attività illecite si 'puliscono' attraverso la loro immissione nei flussi del capitale mondiale, i cosiddetti *financescapes*²⁰.

Attraverso i new media è possibile ottenere una duplice finalità di lavaggio: nascondere l'origine illegale dei capitali e farli apparire come fondi detenuti legittimamente. Il lavaggio trasforma la natura dei titoli da illegali a legali e, insieme, muta l'identità dei titolari stessi.

Sinteticamente, si può suddividere il processo di 'lavaggio' del denaro in tre fasi²¹: la prima fase corrisponde allo stadio del *placement*, l'aver a disposizione ingenti quantità di denaro, depositato in un fondo bancario o in un'istituzione bancaria nazionale o portato in banche estere, oppure usato per l'acquisto di beni di altissimo valore (gioielli, opere d'arte, etc...), poi rapidamente venduti attraverso operazioni poco visibili pubblicamente; la seconda fase che consiste nel *layering* vero e proprio, vale a dire nel compiere transazioni finanziarie molto lunghe, che separino definitivamente il denaro dalla sua origine illegale e confondano gli eventuali controllori. È in questo stadio che sono attivati movimenti del denaro tramite *electronic banking* o conversione del denaro, in titoli, valute estere, metalli preziosi, azioni o immobili. L'investimento viene solitamente messo in opera da società definite 'fantasma', che

²⁰ Cfr. Appadurai A., *Modernity at large: cultural dimensions of globalization* University of Minnesota Press, Minneapolis – London, 1996; trad. it. *Modernità in polvere*, Meltemi, Roma, 2001.

²¹ Cfr. Giacconi M., in *Le organizzazioni criminali internazionali. Aspetti geostrategici ed economici*, Franco Angeli, Milano, 2001.



hanno sedi legali nei luoghi ove non è possibile un controllo, i cosiddetti 'paradisi fiscali', società dirette da prestanome dei veri titolari delle quote sociali, coperte dalla legislazione sul segreto bancario. Separata la ricchezza dalla sua fonte illecita e reinvestita in attività lecite, subentra la terza fase, detta di *integration*, che ha per scopo far apparire i proventi del tutto legittimi.

Le mobilità si ritrovano anche nell'esportazione dei rifiuti all'estero: le attività della criminalità ambientale sono compiute attraverso le connessioni multiple ed estese nelle lunghe distanze. Oltre a questi elementi, è importante osservare come tali connessioni illecite, perpetrate dalla criminalità ambientale, siano rese possibili da *fissità*, ovvero da snodi territoriali cruciali. All'interno del paradigma delle mobilità, la stessa rilevanza conferita alle mobilità viene attribuita alle 'zone di immobilità'. Infatti, le mobilità si rendono impraticabili se non sono supportate da ampie zone di immobilità, i cosiddetti *moorings*, gli ormeggi. Nel caso dello smaltimento illecito dei rifiuti, sono le stazioni ferroviarie, i porti e gli aeroporti dei Paesi esportatori e importatori di scorie, nei quali vengono stipati i container carichi di rifiuti.

La zona di immobilità principale delle mobilità per lo smaltimento illecito dei rifiuti, *illegal mobilities of waste*, è costituita dai luoghi di stoccaggio. Spesso di notevoli dimensioni, consentono lo scorrere fluido delle mobilità contemporanee di rifiuti; luoghi mobili ed insieme immobili, costituiscono gli ancoraggi necessari per la costruzione ed il mantenimento della rete mobile illecita. I luoghi deputati allo stoccaggio dei rifiuti sono soggetti a grandi cambiamenti sia



ambientali che economici e sociali. Essi prendono forme diverse secondo le mobilità illecite che li attraversano. Continuamente esposti ad influenze esterne, essi sono interconnessi ed interdipendenti poiché percorsi da flussi materiali e immateriali che rendono il luogo un'entità plurale intrinsecamente mobile. I luoghi coinvolti, da un lato, sono agiti, ma dall'altro mutano la loro identità vivendo proprio nell'intersezione delle mobilità illecite della criminalità internazionale che li attraversano. La dialettica tra mobilità e immobilità, che configura il luogo, comporta la perdita della specifica identità del luogo stesso e della sua funzione di generare significati per i residenti.

A questo proposito, si prendano come esempio i territori campani che sono stati luoghi di stivaggio di rifiuti. In Italia i paesi divenuti oggetto di mobilità illecite hanno mutato parte della loro identità, divenendo conosciuti a livello internazionale per la stigmatizzazione data al fenomeno, a causa del diffondersi di malattie tumorali e broncopolmonari nei loro territori. Questi stessi luoghi mettono in atto altre mobilità pericolose, attraverso la diffusione di prodotti agricoli locali ormai alterati. Abitualmente, i concetti di libertà e di movimento si muovono parallelamente e sono direttamente proporzionali; tuttavia, in questi casi le pratiche delle mobilità collegate non comportano un ampliamento della libertà individuale in termini di autodeterminazione e di autonomia ma, al contrario, causano una restrizione della libertà, sia individuale sia collettiva.

Il secondo approccio, attraverso la sociologia delle mobilità, riguarda l'analisi dei percorsi seguiti dai rifiuti a livello internazionale. È possibile osservare le vie che essi percorrono: i



rifiuti divengono non solo traccia dei movimenti sociali che li hanno generati all'interno del Paese esportatore, a partire dall'osservazione micro tesa allo studio dell'individuo che ha classificato il bene come non più utilizzabile e lo ha gettato. Seguendo i suoi percorsi, è possibile avere uno sguardo complessivo sulla società, l'economia e la giurisprudenza dei Paesi esportatori ed importatori oltre che sulle relazioni di potenza tra loro intessute. In questo contesto i Paesi riceventi i rifiuti, abitualmente Paesi in via di sviluppo, divengono vere e proprie 'valvole di sicurezza' per i Paesi più avanzati; infatti, come si osserverà in seguito, il movimento dei rifiuti crea numerosi pericoli per la salute e la sicurezza delle popolazioni dei Paesi importatori.

È inoltre interessante osservare come i rifiuti smaltiti illecitamente mutino la loro materialità lungo i percorsi di mobilità in cui sono immessi. Ciò che in una società occidentale viene smaltito perché rifiuto, definibile come «ciò che non vogliamo o ciò che non riusciamo ad usare»²², non è più tale nel Paese ricevente. Nel momento in cui lungo il movimento i capitali economici e sociali mutano, il rifiuto, sia un'automobile, uno pneumatico, un computer, ridiventa oggetto di uso.

Un ultimo aspetto che collega la mobilità allo smaltimento illecito dei rifiuti è definibile come 'metamobilità'. I collegamenti stradali ricoprono un ruolo fondamentale per lo spostamento degli scarti tossici: in concreto, qualsiasi luogo

²² «What we do not want or what we fail to use», Gourlay, K. A., *World of waste: dilemmas of industrial development*. Atlantic Highlands, N.J.: Zed Books, 1992, p. 20.



raggiungibile con un autocarro o altro mezzo pesante rappresenta un potenziale sito per sversamenti abusivi.

Quando accade che le stesse strutture della mobilità sono create dalle mobilità illecite di rifiuti, come ad esempio in Campania la superstrada Nola-Villa Literno, che si afferma sia stata costruita sopra a numerose discariche abusive diffuse sul territorio, si può parlare di una mobilità illecita che diviene finanche *riflessiva*.

4. I traffici internazionali dei rifiuti

Tra le caratteristiche principali della criminalità organizzata postmoderna, spicca l'attività delittuosa condotta all'estero. Le organizzazioni criminali internazionali sono strutture radicate in un territorio di cui hanno il controllo globale e dal quale reclutano capi ed affiliati, adottando i modelli culturali etnici di riferimento allo scopo di fidelizzarli.

In secondo luogo hanno finalità globale, al pari degli stati tradizionali che detengono il potere di acquistare risorse finanziarie, tramite il controllo di tutti gli aspetti del modo di produzione in corso, sia diversificando le fonti di reddito, sia acquisendone nuove.

Le organizzazioni criminali internazionali formulano una strategia difensiva finalizzata a difendere le proprie componenti, ovvero lo stesso modo di produzione criminale, la specifica struttura sociale ad essa funzionale e corrispondente, i livelli di costo delle materie prime e degli altri fattori del proprio sistema di produzione, i mercati finali dei prodotti di origine illecita, i modelli sociali, culturali e di comportamento che siano maggiormente funzionali al mantenimento delle



gerarchie criminali stesse²³. Infine, tali organizzazioni hanno la capacità di difendersi 'militarmente' dalle azioni di repressione condotte dagli Stati nazionali, dalle organizzazioni internazionali e dalle strutture infranazionali di Polizia. La Scuola di Chicago ha condotto ricerche pionieristiche sulla criminalità che hanno avuto per oggetto la reciproca influenza tra lo sviluppo territoriale e le fenomenologie criminali, con particolare attenzione a quelle peculiari dell'area metropolitana²⁴. Utilizzando lo stesso filone interpretativo, si può analizzare come gli epifenomeni delle attività criminali siano mutati, anche a causa delle trasformazioni nel territorio.

L'allargarsi delle province e delle città, morfologicamente trasformate in quelle che le Nazioni Unite hanno definito *Megan Urban Regions* (MUR), che le ha rese ormai così vicine e simili all'interno delle reti transnazionali da possedere più caratteri in comune tra loro, piuttosto che con i rispettivi contesti regionali e nazionali²⁵, insieme alla crescita dell'interdipendenza dovuta alla globalizzazione, hanno mutato fortemente l'agire delle attività criminali che operavano a livello regionale.

²³ Cfr. Giaconi M., *Le organizzazioni criminali internazionali. Aspetti geostrategici ed economici*, op. cit.

²⁴ L'Università di Chicago istituì il primo Dipartimento di Sociologia nel 1892; cinquant'anni dopo divenne una delle forze dominanti del pensiero sociologico Americano. Il gruppo di studiosi di sociologia e di criminologia che lavorava al Dipartimento venne definito 'Scuola di Chicago'. Attraverso lo sviluppo della Sociologia empirica, i ricercatori intrapresero lo studio degli individui attraverso un loro studio ecologico. Tra i maggiori esponenti: R.E. Park, E.W. Burgess, R. McKenzie, N. Anderson, W.I. Thomas, F. Znanieki.

²⁵ Cfr. Sassen S. (1991), *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, NJ trad. it. (1997), *Città globali, New York, Londra, Tokyo*, UTET, Torino.



A causa di queste circostanze le condotte delinquenti associative hanno dato origine a fenomeni di criminalità internazionale e transnazionale. Sebbene queste appaiano qualificazioni dal medesimo significato, i due aggettivi celano in realtà caratteri differenti, che è importante individuare ai fini di uno studio scientifico del fenomeno criminale: corrispettivamente, con 'internazionalità' si intende la circostanza che un gruppo criminale operi anche all'estero; la 'transnazionalità' fa invece riferimento alla cooperazione che i gruppi criminali di diversa nazionalità instaurano fra di loro per gestire più efficacemente determinati mercati criminali²⁶.

Lo smaltimento dei rifiuti all'estero, tra le azioni internazionali più diffuse della criminalità ambientale, unisce entrambe le citate caratteristiche di internazionalità e di transnazionalità, dal momento che con esso la criminalità opera a due livelli, poiché il fenomeno dello sversamento dei rifiuti avviene non solo con attività illecite, svolte in territorio estero, ma anche grazie agli accordi stipulati con le criminalità organizzate locali, allo scopo di perseguire i propri obiettivi.

Lo smaltimento di rifiuti tossici avviene, in territorio internazionale, principalmente verso i Paesi in via di sviluppo. Quando i rifiuti tossici sono smaltiti illegalmente, il movimento del rischio diviene così vera e propria *movimentazione del pericolo*. Ciò che qualifica questo smaltimento è la sua facilità ad essere monetizzato, creando un mercato violentemente protetto e quindi monopolistico. Si instaura un *dumping* internazionale,

²⁶ Cfr. Laudati A., *Criminalità organizzata e riciclaggio*, in Patalano V. (a cura di), *Nuove strategie di lotta al crimine organizzato transnazionale*, Giuppichelli, Torino, 2003.



che di fatto accade senza la violazione di alcuna legge poiché approfitta delle carenze legislative dei Paesi importatori di rifiuti, che non hanno riferimenti giuridici che vietino lo smaltimento nel loro territorio. A ciò si aggiunge la mancanza di sistemi di controllo atti a proteggere la popolazione residente.

I territori verso i quali sono dirette le cosiddette ‘navi dei veleni’, chiamate così a causa della cancerogenicità dei loro carichi, sono spesso caratterizzati da instabilità politica ed economica, a cui si accompagna la diffusione di fenomeni di corruzione interna. Queste zone, inoltre, sono spesso afflitte da guerre intestine, pertanto sovente accade che l’accumulo dei rifiuti avvenga a fronte del pagamento in armi e contribuisca in tal modo al perpetrarsi di instabilità interne²⁷. La criminalità ambientale è transnazionale, poiché si muove non solo sul territorio nazionale ma anche lungo le reti della criminalità organizzata estera. Essa stipula patti con la criminalità organizzata locale per proseguire senza ingerenze nelle proprie azioni illecite. Il fenomeno è stato scoperto quando le comunità residenti nei luoghi dove avvenivano gli sversamenti selvaggi, come la Somalia e la Libia, a seguito della diffusione di nuove gravi malattie nella popolazione, hanno richiesto l’intervento della comunità internazionale.

²⁷ Le indicazioni del Fmi e della Banca Mondiale implicavano un’‘austerità’ resa necessaria dall’esposizione di banche e Stati verso certi Paesi e creando così luoghi in cui si faceva sempre più difficile mantenere i meccanismi legali delle economie interne, rendendo di fatto impraticabile la strada verso un decollo economico, risultato della convergenza di fattori sociali e produttivi, invece, assenti.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

Nel 1989 venne firmata la Convenzione di Basilea, entrata in vigore nel 1992 e ratificata fino a oggi da 138 Paesi, tra i quali non si annoverano gli Stati Uniti, che disciplina le esportazioni di rifiuti, vietandole verso i Paesi non inseriti nell'Ocse e che prevede un sistema di accordi bilaterali per regolamentarne i movimenti. La Convenzione autorizza in questi Paesi solo le spedizioni delle tipologie di rifiuti destinate al recupero, mai al mero smaltimento. In particolare, il Regolamento CE n.1013/2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, stabilisce che possono essere trasportati e destinati al recupero in tutti i Paesi membri, i rifiuti appartenenti alla cosiddetta 'lista Verde' composta da rifiuti non pericolosi né rischiosi per la salute umana o per l'ambiente.

Tuttavia, allo scopo di aggirare la Convenzione, i trafficanti fanno ricorso alle cosiddette 'triangolazioni', ovvero a movimenti di carichi di rifiuti illeciti condotti tra i vari Paesi, al fine di ostacolare la tracciabilità; oppure ricorrono alla tecnica del 'giro-bolla', la falsificazione di documenti di accompagnamento dei carichi che, riportando la falsa dicitura di prodotti innocui, passano di Paese in Paese fino a far perdere le loro tracce.

I rifiuti esportati non sono composti soltanto da sostanze pericolose e non riciclabili, ma anche da materiali riutilizzabili che viaggiano superando il commercio legale globale. Ciò accade perché lo smaltimento illegale di rifiuti riutilizzabili ha un costo nettamente inferiore rispetto allo smaltimento con



procedura legale²⁸. Tali rifiuti sono composti da auto rottamate, materiale *Raee* (apparecchiature elettriche ed elettroniche e materiali ferrosi, soprattutto rame), plastica, carta, legno e pneumatici, che giungono soprattutto in Africa. In particolare, per questi ultimi esistono diverse possibilità di smaltimento: quelli considerati usurati, e non più utilizzabili dai Paesi esportatori, vanno incontro ad un ultimo uso in Paesi quali India, Vietnam e Ghana. Quando invece viaggiano triturati, vengono usati come combustibile per cementifici, cartiere, termovalorizzatori, oppure per realizzare fondazioni stradali e ferroviarie. Infine, in numerose occasioni lo smaltimento degli pneumatici ha consentito la funzione di esportazione di fusti e altri tipi di scorie altamente tossiche nascosti tra essi. Esiste dunque una sorta di 'specializzazione internazionale' dei traffici internazionali di rifiuti. Nei Paesi dell'Est e Centro Europa giungono invece, insieme a scorie tossiche ed auto rottamate, soprattutto rifiuti destinati illegalmente ai termovalorizzatori ed alle discariche, a causa di leggi sullo smaltimento dei rifiuti più permissive. Alla prima operazione condotta dalle Forze di Polizia nell'Est Europa denominata 'Quattro mani' (Dicembre 2008) che ha permesso di scoprire un traffico di rifiuti diretti in Germania, se ne sono susseguite numerose altre, quali la 'Parking waste' (Febbraio 2010), e la

²⁸ In Italia, la Guardia di Finanza ha stimato che lo smaltimento illegale di rifiuti riutilizzabili avviene con un abbattimento dei costi pari al 90% rispetto allo smaltimento legale. Cfr. Polieco - Legambiente, *Ecomafia globale. Radiografia dei traffici illeciti di rifiuti: i numeri, le rotte, i Paesi coinvolti e le proposte*, dicembre 2011.

'Ragnatela' (Luglio 2010) che ha bloccato migliaia di tonnellate di rifiuti pericolosi destinati al Centro Europa. Riguardo all'Africa, si ricordi l'operazione denominata 'Freon' (Giugno 2010), dal pericoloso gas contenuto nei frigoriferi che partivano dall'Italia per giungere in Nigeria.

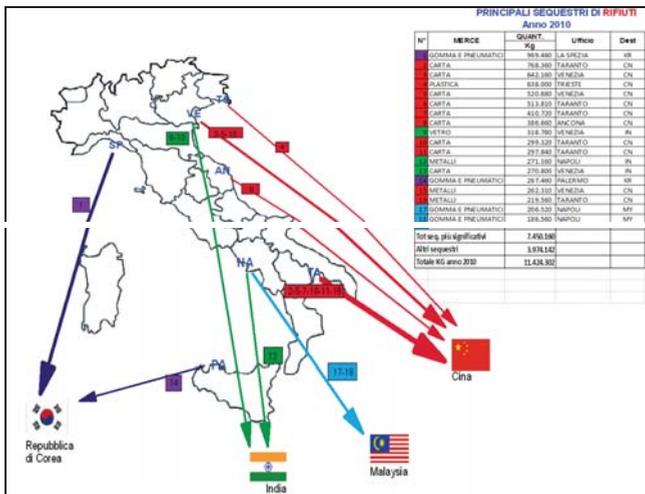


Figura 1: Le rotte internazionali della criminalità ambientale.

Fonte: Agenzia delle Dogane – Banca dati Antifrode.

In Polieco - Legambiente (2011), *Ecomafia globale*.

Radiografia dei traffici illeciti di rifiuti:

i numeri, le rotte, i Paesi coinvolti e le proposte.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

5. L'autoinquinamento di ritorno: il grave pericolo per la sicurezza che proviene dall'Oriente

I Paesi importatori di rifiuti sono soprattutto quelli del Medio Oriente ed in particolare la Cina. Questa importa prevalentemente, carta, metalli legno, *Rae* e rifiuti plastici, a base di materiale polietilene, altamente tossici²⁹. Nei porti principali vicino alla città di Pechino, tra i quali il più noto è quello di Tian Jin, giungono container provenienti da tutto il mondo ed in gran parte dall'Italia.

Nei porti vengono allestiti all'aperto giganteschi 'mercati dei rifiuti' che sono acquistati tal quali, senza certificazioni che attestino la necessità di un loro trattamento in impianti speciali. I rifiuti sono destinati alle centinaia di aziende dell'entroterra dove saranno recuperati e riutilizzati, senza seguire alcuna legge in materia di riciclo.

Numerose sono le operazioni condotte dalle Forze di Polizia che testimoniano l'ingente movimentazione di rifiuti tra Italia e Cina. La prima vasta inchiesta, denominata 'Grande muraglia' (Luglio 2006), ha scoperto un traffico di rifiuti illeciti proveniente da Gioia Tauro, avente come destinazione, insieme alla Cina, anche l'India, la Russia, la Liberia e la Nigeria. Da allora si sono susseguite molte altre azioni: 'Ombre cinesi' (Novembre 2006), che ha smantellato un traffico internazionale

²⁹ Con il polietilene sono confezionati i teli usati in agricoltura, che sono esportati quando ancora impregnati di fitofarmaci, di pesticidi e di fertilizzanti chimici.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

di scarti pericolosi, soprattutto in plastica, diretti nella provincia cinese del Guadong; 'Mesopotamia' (Febbraio 2007), con la quale sono stati sequestrati nei porti di Trieste e Marghera numerosi container di rifiuti speciali pericolosi, pronti ad essere inviati in Cina; 'Grande muraglia 2' (Aprile 2008), che ha permesso di scoprire il traffico di rifiuti plastici falsificati come materie prime e spediti in Cina tramite la 'porta' di Hong Kong; la 'Iron' (Giugno 2008), che ha permesso di scoprire tonnellate di materiali ferrosi diretti in Oriente; l' 'E-waste' (Luglio 2010), che ha permesso di smembrare un traffico organizzato di *Raee* in partenza dalla Sardegna e diretto soprattutto in Cina (oltre che in Malasya, Pakistan, Nigeria e Congo).

Nel sud della Cina la cittadina di Guadong è tristemente nota come la più grande discarica *hi-waste* del mondo; tutto il materiale *Raee* importato, costituito da computer, stampanti, televisori, radio, etc., è smontato in strada a mani nude o con l'ausilio di piccole seghette elettriche, per recuperare materiali preziosi da rivendere, causando la dispersione nell'ambiente di sostanze pericolosissime per tutta la comunità.

I rifiuti riciclati vengono ritrattati nel territorio cinese senza seguire alcuna prescrizione, ad esempio sul numero di lavaggi necessario perché il materiale non sia più inquinante. Una volta trattati, i rifiuti divengono materiale con i quali si producono oggetti di ogni tipo: giocattoli, utensili, abbigliamento, etc... In tal modo la merce, ancora altamente pericolosa per la salute, ritorna nel suo Paese esportatore trasformata in oggetti di uso comune.



In Italia negli ultimi anni gli esercizi commerciali di vendita diretta di oggetti provenienti dalla Cina, gestiti da persone di provenienza cinese, si sono moltiplicati. In essi gli oggetti vengono venduti in grande quantità in tutto il territorio italiano perché distribuiti a prezzi molto contenuti. Per contrastare questo pericolo, sono aumentati i controlli ed i sequestri dei carichi provenienti dalla Cina. L'ultimo in ordine di tempo è quello relativo a calzature che il Procuratore di Torino, R. Guariniello, ha fatto analizzare nella città di Biella dal Nucleo Anti Sofisticazioni, scoprendo la presenza di sostanze cancerogene oltre cinque volte superiore a quella prevista dalla legge³⁰.

Allo scopo di combattere la movimentazione di rifiuti riutilizzabili tra Italia e Cina, nel 2011 è stata varata una nuova normativa per l'importazione dei rifiuti. Essa prevede che siano escluse le importazioni di rifiuti solidi urbani pericolosi e non, e di rifiuti solidi urbani destinati al recupero energetico; che sia imposto il divieto di importare per trasformare o immagazzinare in grande quantità rifiuti solidi non ancora idonei ad ottenere la piena utilizzabilità; che vi sia divieto di importazione di rifiuti solidi non conformi agli standard di controllo della protezione ambientale nazionale o alle relative specifiche tecniche o ad altri necessari requisiti; che si inaspriscano i controlli anche sulle modalità di trattamento;

³⁰ Era presente la sostanza chimica presente è il cromo esavalente, un materiale tossico classificato come altamente cancerogeno per l'uomo dalla IARC, *International Agency for Research on Cancer* della World Health Organization.



infine, che siano aggiornate costantemente le liste in cui sono elencate le tipologie di rifiuti di cui è vietata l'importazione.

La novità più rilevante sta nel fatto che la normativa introduce alcune particolari procedure di controllo negli stessi territori cinesi. Essa prevede che le importazioni siano operate secondo la legge all'interno delle stesse amministrazioni cinesi, rendendo ivi obbligatorio il possesso delle licenze. Si prevede che le importazioni di rifiuti solidi dalle regioni amministrative speciali cinesi di Hong Kong e di Macao, nonché dalla regione cinese di Taiwan sono operate in conformità alla legge. Ciò perché spesso dalle porte di Hong Kong e Macao i rifiuti giungevano in Cina senza ulteriori controlli, trattandosi di amministrazioni interne. Inoltre, per contrastare la ricorrente compravendita delle licenze, è prescritto il divieto per il trasferimento del possesso delle licenze per l'importazione di rifiuti solidi. Nel caso della Cina, il pericolo dello sversamento di rifiuti riutilizzabili non è determinato solo dall'illegalità dello smaltimento ad opera della criminalità organizzata. La minaccia più grande, invece, è rappresentata dal cosiddetto 'autoinquinamento di ritorno', ancora poco noto all'opinione pubblica italiana, ma non alle istituzioni. Infatti, lo stesso Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, ha denunciato questo allarmante fenomeno³¹.

L'autoinquinamento di ritorno rientra, dunque, nelle categorie di flussi che le società contemporanee non sono capaci di controllare, sia direttamente che indirettamente e che

³¹ Cfr. Legambiente, Osservatorio Ambiente e Legalità, *Ecomafia 2011. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Annuari, Edizioni Ambiente, 2011.

espongono la popolazione a pericoli nuovi con modalità inedite.

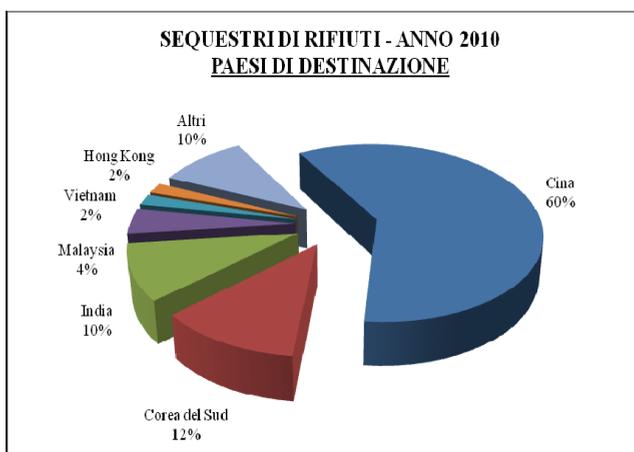


Figura 2: Diagramma a settori circolari sui Paesi importatori dei rifiuti dall'Italia.

Fonte: Agenzia delle Dogane – Banca dati Antifrode. In Polieco – Legambiente (2011), *Ecomafia globale. Radiografia dei traffici illeciti di rifiuti: i numeri, le rotte, i Paesi coinvolti e le proposte*.

6. Conflitti ambientali: nuove sfide alla *governance* democratica

La questione dello smaltimento dei rifiuti si configura come un problema aperto, di non facile soluzione e pone nuove sfide alla *governance* democratica.

Si riflette su quali scelte adottare riguardo allo smaltimento dei rifiuti, nocivi e non, all'interno delle società che li hanno prodotti. Nelle società avanzate questo rappresenta uno tra i



problemi ambientali più difficili da risolvere ed è la causa per cui i percorsi di mobilità illecite, tracciati dalle criminalità organizzate per lo smaltimento oltreconfine, hanno raggiunto dimensioni così imponenti. Spesso non ha esiti positivi l'appello dalle autorità che richiamano all'importanza ed ai benefici nazionali della localizzazione della discarica.

La scelta di siti idonei, ove porre le discariche di rifiuti, tiene conto di numerosi fattori, quali ad esempio un terreno argilloso, la mancanza di falde nelle sue vicinanze, che abbia strati di impermeabilizzazione e dove si possa costituire una rete di drenaggio con impianto di depurazione del percolato, il liquido fortemente contaminato da sostanze provenienti dall'azione solubilizzante esercitata dall'acqua.

Inoltre, nei Paesi avanzati l'identificazione di discariche nel territorio è sovente osteggiata dalle comunità locali. Infatti, la decisione di identificare un luogo come adatto ad una discarica crea condizioni di paura, poiché può portare a degrado o a danno effettivo per la salute dei cittadini residenti. A causa di ciò, le comunità coinvolte sono sempre più spesso oggetto della cosiddetta 'sindrome' *Nimby*, acronimo dell'espressione inglese *not in in my back yard*, 'non nel mio cortile'. Basandosi sull'assunto democratico del diritto a perseguire la propria felicità, tali cittadini si chiedono perché la localizzazione debba avvenire proprio in quella zona³².

Il termine sindrome presente nell'espressione alimenta la sua connotazione negativa dal momento che denuncia un

³² Cfr. Bobbio L. - Zeppetella A., *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano, 1999.



atteggiamento egoistico tenuto dalle associazioni di zona che non tengono conto del beneficio che farebbero trarre al Paese 'ospitando' i rifiuti in quel territorio³³. Inoltre, rilevante è la risonanza che ne danno i media³⁴.

La questione dello smaltimento dei rifiuti, dunque, crea conflitti sociali e spaziali per una serie di ragioni: la consapevolezza delle conseguenze negative sull'economia locale, sia per la salute, sia per gli interessi economici della zona e dunque per le ripercussioni sul turismo, sull'agricoltura o sulla quotazione del settore immobiliare; la percezione nei cittadini di essere coinvolti in decisioni politiche verticistiche, riguardo alla localizzazione delle discariche, decisioni non condivise e non prese di concerto con le autorità locali. A ciò si aggiunga la convinzione che tali disposizioni non siano comunicate ai cittadini con chiarezza proprio a causa dei danni che le discariche provocherebbero. Quest'ultima sovente diviene la principale causa di un atteggiamento emotivo di massa che impedisce l'instaurazione di un serio dibattito.

Allo scopo di evitare una *escalation* dei contrasti, lo Stato deve seguire strategie che li riducano al minimo. In alcuni contesti si riconosce un indennizzo al costo sociale sostenuto dalla comunità coinvolta; tale costo, a differenza di quello meramente economico, non ha un valore oggettivo sul mercato ma deve essere quantificato caso per caso. La strategia migliore,

³³ Cfr. Portney K.E., *Sitting hazardous waste treatment facilities: the Nimby syndrome*, Westport, Conn., Hauburn House, 1991.

³⁴ Ultima protesta in ordine di tempo condotta in Italia è stata in Giugno, a Roma, da parte degli abitanti del quartiere 'Pian dell'Olmo' per evitare la locazione di una discarica.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

nei casi di conflitto ambientale a causa della sistemazione dei rifiuti, consiste nel mettere in pratica il dialogo, la negoziazione, monitoraggi ambientali periodici, sistemi di sicurezza garantiti, analisi mediche gratuite, garanzia dell'accesso ai risultati dei controlli sia ai rappresentanti istituzionali delle comunità locali, sia ai principali comitati di cittadini, in sostanza i principi alla base di una società democratica.

Bibliografia:

ALBERONI F. (1977), *Movimento e istituzione*, Il Mulino, Bologna.

APPADURAI A. (1996), *Modernity at large: cultural dimensions of globalization* University of Minnesota Press, Minneapolis – London; trad. it. (2001), *Modernità in polvere*, Meltemi, Roma.

BAUMAN Z. (2002), *Ponowoczesność. Jako źródło cierpień*, Zygmunt Bauman & Wydawnictwo Sic!, Warsaw; trad. it. (2002), *Il disagio della postmodernità*, Milano, Paravia Bruno Mondadori editori.

BECK U. (1986), *Risikogesellschaft: auf dem weg in eine andere moderne*, Subrkamp Verlag, Frankfurt am Main; trad. it. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.

BOBBIO L. - ZEPPELLA A. (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano.

CAPOZZA I. - D'AMATO A., 'I rifiuti come esternalità negative: dal teorema di Coase alla tariffa sui rifiuti in Italia', in Letizi M. (a cura di) (2003), *Comportamento criminale, ecomafie e smaltimento dei rifiuti*, Rubettino, Soveria Mannelli.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

CATENACCI M. (1996), *La tutela penale dell'ambiente*, CEDAM, Padova.

CIANCIULLO A. - FONTANA E. (1995), *Ecomafia. I predoni dell'ambiente*, Editori Riuniti, Roma.

GIACONI M. (2001), in *Le organizzazioni criminali internazionali. Aspetti geostrategici ed economici*, Franco Angeli, Milano.

GILLE, Z. (2007), *From the cult of waste to the trash heap of history: the politics of waste in socialist and postsocialist Hungary*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

GIOBBI L. (2010), *Per una sociologia delle mobilità: le nuove trame della società posmoderna*, Franco Angeli, Milano.

Id., *When the unsustainability is social: the mobilities for sexual purposes*, paper presentato alla settima conferenza della *Mediterranean Association for the Sociology of Tourism*, Italy: 19th -21st September 2011, in corso di pubblicazione.

GOURLAY K. A. (1992), *World of waste: dilemmas of industrial development*. Atlantic Highlands, N.J.: Zed Books.

HAWKINS G. (2006), *The ethics of waste: how we relate to rubbish*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.

LAUDATI A., *Criminalità organizzata e riciclaggio*, in Patalano V. (a cura di) (2003), *Nuove strategie di lotta al crimine organizzato transnazionale*, Giuppichelli, Torino.



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 16 ottobre 2012

Saggi

LEGAMBIENTE, Osservatorio Ambiente e Legalità (2011), *Ecomafia 2011. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Annuari, Edizioni Ambiente.

MANISCALCO M.L. (2002), *Sociologia del denaro*, Laterza, Bari, 2002.

O'BRIEN M. (1999), 'Rubbish values: reflections on the political economy of waste', in *Science as Culture*, 8(3).

POLIECO - LEGAMBIENTE (2011), *Ecomafia globale: radiografia dei traffici illeciti di rifiuti: i numeri, le rotte, i Paesi coinvolti e le proposte*, Dicembre 2011.

PORTNEY K.E. (1991), *Sitting hazardous waste treatment facilities: the Nimby syndrome*, Westport, Conn., Hauburn House.

RUGA RIVA C. (2011), *Diritto penale dell'ambiente*, Giappichelli, Torino.

SASSEN S. (1991), *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, NJ trad. it. (1997), *Città globali, New York, Londra, Tokyo*, UTET, Torino.

SHELLER M. (2006), URRY J., "The new mobilities paradigm", *Environment and planning A*, vol. 38.

STEEL B. (1996), *Layerng procedures, FinCen Advisory, Fatf-VII, Financial Action Task Force, 'G-8 Report on money laundering typologies'*, June 1996, vol. 1, issue 4.



NOTE



anno II, n. 3, 2012

data di pubblicazione: 4 novembre 2012

Focus

Il concetto di sovranità, tra unità e multiculturalità

Cristina Gazzetta

«L'État unitaire, longtemps considéré comme l'État type, celui dont toutes les autres formes d'États n'étaient qu'une dérivation ou une corruption, devient d'année en année plus rare» (Louis Le Fur, État fédéral et confédération d'États, Marchall et Billard, Paris, 1896, n. e. Édition Panthéon-Assas, Paris, 2000).

1

1. Alcune considerazioni introduttive

La definizione del concetto di sovranità dello Stato è un problema che da sempre interessa i più svariati rami della conoscenza, poiché il suo significato è strettamente connesso alla sua attribuzione¹. V'è da dire che l'idea di Stato nel corso

¹ Cfr. N. MacCormick, *La sovranità in discussione, Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 250; in particolare l'Autore distingue tra sovranità "giuridica" e "politica"; egli si chiede: «cos'è la "sovranità"? Mi si consenta di riportare alla memoria un'espressione di A. V. Dicey [...] ove la sovranità, considerata come una "concezione meramente giuridica", è "il potere di legiferare non circoscritto da alcun limite giuridico", mentre per contrasto è "politicamente" sovrano o supremo nell'ambito di uno stato quel corpo alla cui volontà i cittadini dello stato presentano obbedienza in via definitiva. In tale visuale l'idea-chiave è configurata dal potere privo di restrizioni».



della storia ha certamente subito cambiamenti, con la conseguenza che ogni volta ci si è domandato chi fosse il soggetto titolare della sovranità.

Senza andare troppo indietro nel tempo, basti pensare che con la crisi dello Stato liberale, già alla fine del XIX secolo, il nuovo Stato pluriclasse che ne è emerso ha dovuto adottare soluzioni diverse per far fronte agli inevitabili conflitti sociali che sarebbero scaturiti dall'allargamento del suffragio e dalla necessità di riconsiderare in termini nuovi il problema dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, senza compromettere l'unità dello Stato e, dunque, senza mettere in discussione la sua sovranità.

Nello Stato contemporaneo, inoltre, il costante aumento della complessità sociale e dovuto anche all'emersione di una nuova multietnicità², causata in gran parte dalla continua emigrazione da Paesi lontani verso Stati omogenei e nazionali di gruppi di individui sempre più numerosi, e che presentano forti caratteristiche identitarie. Si fa così strada l'idea della multiculturalità³ all'interno di questi Stati che non descrive di per sé un fenomeno nuovo, ma che evidenzia problemi diversi rispetto a quelli emersi in quegli Stati che sin dalla loro nascita si sono caratterizzati per la presenza di comunità etniche,

2

² Cfr. D. Trabucco, *Minoranze: tra diritto interno, internazionale e comunitario. Verso un graduale superamento della concezione internazionalistica*, in www.diritto.it/pdf/26288.pdf, e in particolare p. 40, dove l'Autore ricorda anche alcune tesi espresse da E. Palici Di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 191.

³ Intesa qui come società multietnica.

Cfr. M. Zuppetta, *Società multietnica e multiculturalismo. Il caso del Canada*, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/>.



culturali e linguistiche differenziate già presenti sul territorio⁴. Si pensi ad esempio al Canada, dove la parola multiculturalismo è comparsa la prima volta nel 1982, nella Carta dei diritti e delle libertà⁵ (art. 27: "Patrimonio multiculturale dei Canadesi").

La pratica realizzazione del multiculturalismo⁶ può essere considerata quale elemento caratterizzante il cambiamento delle società contemporanee che ben si adatta alle problematiche che possono via via presentarsi proprio alla luce delle trasformazioni cui stiamo assistendo, e che vedono gli Stati contemporanei dover far fronte alle conseguenze del processo di globalizzazione, della crisi dell'identità dello Stato nazionale, dell'ampliamento dei confini, dell'eliminazione delle barriere e del processo di unificazione dei mercati economici e finanziari. La conseguenza di tutto ciò è che allora il

3

⁴ I nuovi gruppi che dunque saranno per diversi aspetti considerati estranei dovranno trovare soluzione nella nuova complessità sociale dello Stato senza che questo ceda alla tentazione della loro assimilazione, al fine di raggiungere invece quel grado di integrazione che permetta la garanzia agli stessi da eventuali persecuzioni. Cfr. C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cerati*, Aracne editrice, Roma, 2010, Tomo Quarto, pp. 27-66.

⁵ Il riferimento al caso del Canada appare interessante, perché il procedimento che ha portato alla codificazione dei diritti nel suo testo costituzionale trova giustificazione nello sforzo fatto dalle autorità governative di creare un diritto federale unico per tutto il Paese che potesse rappresentare il primo passo verso la realizzazione di un'armonizzazione sociale e istituzionale dei differenti aspetti del pluralismo tipico della società canadese. Cfr. E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti costituzioni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 110-122.

⁶ Cfr. E. Ceccherini, *Multiculturalismo (dir. comp.)*, voce in *Digesto, Discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2007, pp. 486 ss.



multiculturalismo potrà essere utilizzato quale strumento idoneo alla ricerca di soluzioni in grado di dare una risposta alle tante questioni che riguardano i diritti delle minoranze, la cittadinanza e il nesso tra sovranità e democrazia in ciascuno Stato⁷, la cui 'neutralità' nei confronti delle diversità culturali non risulta più giustificabile nella visione odierna della persona, la cui dignità e i cui diritti e libertà sono da considerarsi valori fondamentali a livello statale, internazionale e sovranazionale.

Proprio sotto questo aspetto è indicativo che il Canada venga ormai generalmente riconosciuto come il primo Paese multiculturale al mondo il quale, proprio in quanto società multi-etnica, non ha cercato di eliminare le differenze, ma anzi ha fatto in modo di assorbirle al fine di realizzare la massima armonia etnica⁸. E non deve dimenticarsi che il problema reale è quello di conciliare il riconoscimento della dignità, dei diritti e

⁷ Sembra appena il caso di far notare il nesso tra sovranità e democrazia, laddove se ci si riferisce alla sovranità in quanto popolare dovrà mettersi in rilievo il suo stretto legame con il complesso dei diritti fondamentali, che secondo quanto affermato da L. Ferrajoli «sono frammenti di sovranità popolare in capo a tutti e a ciascun cittadino. Per questo ogni loro violazione è una lesione non solo delle persone che ne sono titolari, ma anche della sovranità popolare» (L. Ferrajoli, *Principia juris, Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 11); ancora, appare utile far notare che l'attribuzione della sovranità al popolo è, al giorno d'oggi, strettamente legata al riconoscimento e alla tutela del complesso dei diritti collettivi e politici; cfr. C. Di Marco, *Democrazia autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009, pp. XV-XXXVII.

⁸ Cfr. T. Groppi, *Il multiculturalismo come strumento per la costruzione dell'identità nazionale: l'esperienza del Canada*, in D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 17-30.



delle libertà del singolo con il riconoscimento e la tutela della dignità di ciascun gruppo cui gli stessi individui appartengono⁹.

Inoltre, a ben vedere, il multiculturalismo è un carattere distintivo degli Stati federali¹⁰, che presentano in generale una composizione della società di tipo multi-etnico, con la conseguenza della adozione, potremmo dire obbligata, ai fini del mantenimento della pace e del rispetto dei valori dello Stato democratico e di diritto, di politiche multiculturali, anche se deve precisarsi che non sempre le società multi-etniche sono anche multiculturali, rappresentando le prime solo un dato della realtà sociale diversificata, appunto, in varie etnie, ognuna delle quali caratterizzata da lingua, religione e (o) razza propria e comportando, invece, le seconde, scelte politiche ben precise non solo ed esclusivamente per il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità, ma al fine della convivenza

⁹ Le rivendicazioni identitarie pertanto non dovranno più essere lette quali eventuali momenti di rottura dell'ordine costituito, ma piuttosto nella loro integrazione all'interno della sfera dei diritti della persona nella ricerca di elementi di identificazione culturale di ciascun gruppo e nella conseguente loro valorizzazione. Cfr. C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit., pp. 27-66.

¹⁰ Cfr. D. J. Elazar, il quale considera la rivoluzione federalista come modello per la soluzione delle diversità culturali (D. J. Elazar, *Exploring Federalism* (1987), trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995, p. 215 ss.). Diversamente J. Juhász, *Ethno-Federalis: Challenges and Opportunities*, in *Međunarodni problem*, 57 (3: 2005), p. 248, secondo il quale non sembra opportuno che i confini degli Stati federati coincidano con confini etnici; per una soluzione solo eventuale in senso federalista cfr. S. Mancini, *I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata*, in V. Piergigli (a cura di), *L'autocrazia divisa*, Cedam, Padova, 1991, p. 191 ss.



pacifica su uno stesso territorio¹¹ (e dunque all'interno di uno Stato).

La globalizzazione spesso ha reso ancora più difficile tale convivenza, modificando i rapporti tra gli individui, i gruppi e gli Stati, mettendo in evidenza *in primis* la necessità di ricercare nuove forme di convivenza civile e sociale e *in secundis* portando alla luce anche il conseguente ridimensionamento del principio dell'unità nazionale, che si troverà forzatamente messo di fronte ad un ripensamento obbligato del concetto di Stato e di sovranità¹².

¹¹ Il multiculturalismo ha certamente provocato radicali trasformazioni delle democrazie occidentali, nel senso di un necessario riconoscimento dei diritti collettivi, del superamento del principio di maggioranza, della riformulazione del concetto di popolo e della obbligatorietà di un pluralismo normativo. Cfr. G. Gozzi, *In difesa del relativismo*, in *Il Mulino*, 2-2009, pp. 183-198, secondo il quale gli individui partecipano alla Costituzione in termini di interscambio culturale e in virtù del riconoscimento costituzionale della loro sostanziale diversità culturale, con la conseguenza che anche la sovranità apparirà «genuinamente interculturale», in quanto appartenente a «cittadini culturalmente diversi»; cfr. J. Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 183.

¹² Scrive MacCormick: «Che cosa dà forma a una «nazione» o a un «paese» nel senso di luogo al quale una persona potrebbe essere legata da un senso di appartenenza, e non già di territorio arbitrariamente delineato su una carta geografica? Nel quadro del dibattito contemporaneo hanno acquistato rilievo tre modi di intendere la questione. Un primo modo pone l'accento sulle istituzioni civili, sui pubblici uffici, sulle chiese ove queste siano impegnate nello svolgimento delle loro attività secolari, sugli ordinamenti comuni e autoritativi territorialmente definiti. Tutte queste entità definiscono un paese e la nazione che lo abita. Un altro modo di intendere pone l'accento sulla cultura e la lingua, sul patrimonio ereditato nei campi della letteratura della musica e della danza, su un modo di vivere che è associato a una patria geografica, su un paesaggio celebrato nel canto e nella tradizione storica, ovvero una storia delle comuni azioni e sofferenze di coloro i quali si ritrovano accomunati nella cultura che a sua volta dà forma alle memorie popolari di storici trionfi e di storiche catastrofi. Se intesa in tal senso, una



Nelle successive brevi considerazioni si cercherà di mettere in evidenza il nesso tra società multiculturale e attribuzione della sovranità alla luce dei cambiamenti cui sono sottoposti gli Stati contemporanei, i quali, di fronte ad un inevitabile ed arrestabile processo di globalizzazione, vedono mutare sempre più la composizione sociale, culturale, etnica, razziale e religiosa al loro interno, essendo obbligati al trattamento delle differenze, al fine di promuovere il dialogo tra le diverse entità culturali e distinguere situazioni tra di loro non omogenee¹³.

2. Lo Stato contemporaneo tra unità e complessità

La crisi dello Stato liberale aveva evidenziato come fosse diventato ormai necessario considerare sul piano giuridico quegli elementi caratterizzanti le diversità sociali, al fine di rappresentarle in maniera tale da rendere il loro inevitabile scontro un momento costruttivo di mediazione e di integrazione¹⁴.

nazione ha una cultura. Il terzo modo pone in rilievo l'etnicità comune, la comune discendenza e le comuni lotte degli avi. La nazione è una comunità di destino, la comunità dei legami etnici» (N. McCormick, *La sovranità in discussione, Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, cit. pp. 329-330).

¹³ Cfr. V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 55.

¹⁴ Secondo la tradizione liberale, tutte quelle manifestazioni che oggi sono riconducibili al concetto di identità culturale e che permettono l'identificazione di uno o più gruppi minoritari all'interno di uno Stato che riconosce dunque un gruppo maggioritario, quali ad esempio la religione, la lingua, la cultura o la razza, erano riconducibili alla sfera privata del singolo, laddove il pluralismo non era visto dunque quale fine della politica sociale dello Stato, che si poneva come neutrale rispetto alle eventuali ipotesi di rivendicazione di riconoscimento di specificità culturali dei gruppi presenti al



Oggi, ai continui mutamenti cui è sottoposto lo Stato democratico contemporaneo deve aggiungersi il fenomeno sempre più in crescita delle migrazioni di gruppi di individui più o meno numerosi portatori, com'è detto, di forti tratti identitari propri e di diversità culturali che si trovano di fronte al gruppo nazionale, quello dello Stato interessato all'arrivo degli individui sul suo territorio, i cui individui riconoscono, all'interno dello stesso, l'esistenza di una comune identità culturale¹⁵.

Vi sono a riguardo alcune precisazioni da fare, poiché se tutti gli Stati, prima o poi, si trovano costretti ad affrontare dette questioni, certamente il contesto di partenza non è sempre il medesimo. Si pensi ad esempio agli Stati Uniti, dove la presenza di una forte eterogeneità etnica ha avuto come conseguenza la necessità di arrivare ad una organizzazione

suo interno; cfr. B. Pastore, *Quali fondamenti per il liberalismo? Identità, diritti, comunità politica*, in *Diritto e società*, 1997, pp. 424 ss.

¹⁵ Appare in tal senso interessante rilevare che tra gli elementi caratterizzanti la crisi dello Stato liberale possa riscontrarsi la necessità di trovare modalità di valorizzazione delle entità decentrate del potere politico, stati membri, cantoni, *Länder*, province, comunità autonome, regioni, nell'ipotesi di applicazione del principio della separazione dei poteri, con la conseguenza della valorizzazione dell'elemento territoriale nella definizione dei rapporti centro-periferia. Pertanto, sia all'interno degli Stati federali che regionali potrà notarsi non più la necessità di una scelta in tal senso ai fini dell'aggregazione tra istanze centrali e periferiche, quanto invece la necessità di comporre spinte disaggregative all'interno di uno Stato unitario, con la conseguenza che il fattore etno-linguistico influenzerà le scelte della organizzazione e della conseguente evoluzione del potere politico. Cfr. V. Piergigli, *Decentramento territoriale e minoranze linguistiche: un'analisi comparata*, <http://www.federalismi.it/document/08072003234526.pdf>.



anche giuridica delle diversità¹⁶; ciò non vale per altri Stati che invece hanno visto in epoche non troppo lontane forti migrazioni dei propri cittadini e solo in tempi più recenti sono stati costretti a fronteggiare il fenomeno inverso, vale a dire quello dell'arrivo di nuovi gruppi di individui sempre più numerosi sul proprio territorio e di conseguenti ed inevitabili scontri, di cui un esempio è certamente l'Italia. Questi semplici richiami conducono ad una ulteriore riflessione sul fatto che i conflitti che ne derivano, soprattutto sociali e culturali, non sono retaggio esclusivo di quei Paesi che vedono al loro interno forti scontri di carattere etnico o nazionalistico e che sono caratterizzati, per motivi storici, da una forte instabilità: si pensi, in questo caso, agli Stati nati dopo lo sgretolamento della *ex* Jugoslavia¹⁷. Opportuno è evidenziare che lo Stato democratico, che si trovi nella situazione di dover adottare strumenti di politica multiculturale, non può non tener conto delle motivazioni che hanno portato alla varietà della sua

¹⁶ Cfr. G. D'Ignazio, *Dal melting pot al multiculturalismo. Tensioni e mutamenti nell'esperienza federale degli Stati Uniti d'America*, in D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 3-16.

¹⁷ Sembra appena il caso di far notare che la dottrina è solita distinguere i cosiddetti Stati multiculturali, i quali vedono al loro interno la presenza di differenze culturali riconducibili in maniera diretta a gruppi identitari ben precisi, in Stati polietnici e Stati multinazionali, essendo i primi caratterizzati dall'arrivo di nuovi gruppi di individui che presentano caratteristiche culturali differenti da quelle invece radicate all'interno dei loro confini nazionali, mentre i secondi vedono al loro interno la presenza di differenti comunità nazionali autoctone che storicamente convivono con la comunità nazionale maggioritaria. Cfr. Cfr. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford 1995, trad. it. *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 22 ss.



comunità statale, sia che si tratti di gruppi di immigrati sia quando abbia a che fare con gruppi minoritari autoctoni: in entrambi i casi ci si troverà di fronte ad individui che saranno accomunati dalla cittadinanza e/o dalla permanenza stabile sul territorio dello Stato¹⁸.

3. Il riconoscimento dei gruppi (nazionali) minoritari all'interno di uno Stato (apparentemente) omogeneo

La presenza, all'interno di uno Stato, di gruppi con evidenti tratti aggregativi riconducibili a diversi fattori, quali ad esempio l'etnia o la nazionalità, se da un lato pone la questione, per lo Stato interessato, del problema dell'eventuale manifestazione di volontà di secessione dallo stesso, dall'altro invece solleva la questione del riconoscimento costituzionale dei gruppi stessi accanto a quello che può definirsi il gruppo maggioritario, tenendo conto anche di eventuali gruppi che, seppur presenti, non hanno tratti distintivi ben precisi o facilmente riconoscibili¹⁹.

¹⁸ A riguardo si veda la riflessione di A. Rinella sulla dimensione multiculturale dello Stato costituzionale, in A. Rinella, V. Cardinale, *Multiculturalismo e Costituzioni*, in E. Pföstl (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Editrice Apes, Roma, 2011, cap. IV parte I.

¹⁹ Appare interessante notare che la divisione in senso territoriale del potere sia oramai considerata quale strumento che possa se non riuscire almeno cercare di comporre le complessità sociali presenti all'interno di uno Stato, poiché laddove il governo territoriale (ovvero decentrato rispetto a quello statale) sia efficiente risulteranno maggiormente tutelati i diritti delle minoranze ivi presenti, con la conseguente diminuzione di rischi di conflitti all'interno dello Stato. Cfr. F. Palermo, *Autonomia territoriale e tutela delle minoranze: una riflessione critica*, in *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti



Pertanto risulterà utile cercare di comprendere il modo per definire dette minoranze che possono trovarsi in bilico tra la propria volontà di autonomia (e in taluni casi di secessione) e la tentazione di assimilazione da parte dello Stato. È inoltre dato incontestabile che la considerazione (e il conseguente riconoscimento) delle minoranze da parte di uno Stato che le ospiti troverà vitale giustificazione nel momento del loro confronto con l'apparato dello Stato centrale (si pensi ad esempio all'ipotesi in cui uno Stato conceda ad un gruppo minoritario il diritto all'utilizzo e alla conservazione della propria lingua o del proprio dialetto accanto alla lingua ufficiale dello Stato stesso) e il loro conseguente riconoscimento giuridico²⁰. Deve comunque farsi attenzione in quanto si potrebbe cadere nella tentazione tipica del diritto internazionale di considerare i gruppi in questione come popoli, dunque titolari del diritto alla propria autodeterminazione e legittimati alla formazione di un proprio Stato, poiché in tal modo si correrebbe il rischio di non perseguire il fine ultimo della

Rason, A. Reposo, L. Pegoraro, R. Scarciglia, M. Gobbo, S. Gerotto (a cura di), Cleup, 2010, Padova, pp. 181-196.

²⁰ La questione merita particolare attenzione se si pensa che il costituzionalismo più recente ha visto al suo interno il sorgere di una nuova tendenza che, nella sua considerazione dell'individuo all'interno delle carte costituzionali di ultima adozione, riguarda il riconoscimento e la tutela dei cosiddetti diritti comunitari, secondo i quali l'individuo non è più semplicemente un soggetto astratto all'interno delle Costituzioni, ma si presenta nella sua complessità e concretezza in quanto inserito in un particolare contesto sociale e culturale cui egli appartiene, assieme ad altri individui che presentano tratti identitari a lui uguali. In tal maniera si fa strada il concetto di identità della persona, intesa come identità individuale, ma allo stesso tempo, come identità collettiva. Cfr. E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, cit., pp. 129-130.



conservazione dello Stato in quanto tale, anche e sebbene pluralistico, ma piuttosto si potrebbe arrivare alla cancellazione dello stesso a favore dell'esistenza di tanti nuovi Stati i cui popoli (in egual numero ai gruppi minoritari presenti sul territorio statale originario), saranno titolari, appunto, del diritto alla propria autodeterminazione e di una propria sovranità²¹.

Un'ulteriore riflessione deve essere fatta: gli Stati contemporanei si trovano ormai costretti ad affrontare numerose problematiche che riguardano proprio la loro unità, o meglio, l'idea del suo mantenimento al loro interno ai fini della tutela della propria sovranità (e forse la loro identità) in presenza di gruppi minoritari che siano portatori di tratti identitari ben riconoscibili e certamente differenti rispetto all'identità culturale del gruppo maggioritario; ma le situazioni che si presentano sono affatto simili, potendosi riscontrare minoranze nazionali autoctone e (o) gruppi di migranti provenienti da paesi lontani e portatori di specifiche caratteristiche collettive (culturali, sociali,

²¹ Secondo il diritto internazionale, ai fini del riconoscimento e della tutela del diritto all'identità, devono menzionarsi, accanto al diritto alla propria autodeterminazione di un popolo, il diritto alla sopravvivenza fisica (si pensi alla Convenzione sul genocidio, che all'art. 11 ne fornisce interpretazione nel senso di eliminazione fisica degli individui facenti parte di un gruppo, o anche come inflizione di condizioni di vita tali da condurre il gruppo verso l'estinzione), il diritto all'identità culturale (si pensi al Patto sui diritti civili e politici dell'ONU, che evoca, all'art. 27, uno stretto legame tra l'individuo, il territorio e il gruppo cui lo stesso individuo appartiene) e il diritto al risarcimento, nell'ipotesi in cui il legame tra minoranza e proprio territorio sia spezzato e non recuperabile, ma risarcibile tramite indennizzo. Cfr. E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, cit., pp. 132-138.



religiose, linguistiche o etniche) che pertanto necessitano di risposte appropriatamente diverse²².

Le soluzioni che vengono proposte sono differenti: c'è chi sostiene che sia sufficiente garantire la pacifica convivenza tra i gruppi presenti, maggioritari(o) e minoritari (o); chi invece si dichiara favorevole ad una adeguata politica di sostegno alla multiculturalità; o chi ancora propone che si debba arrivare alla completa assimilazione dei gruppi minoritari all'interno di quello maggioritario²³. Convivenza, multiculturalità e assimilazione sono opzioni che mettono in evidenza come all'interno dello Stato contemporaneo il necessario trattamento delle differenze dovrà vedere lo stesso Stato impegnarsi nella garanzia del dialogo interculturale, ai fini della distinzione e del riconoscimento di situazioni tra di loro non omogenee²⁴.

²² Cfr. C.Pinelli, *Società multiculturale e Stato costituzionale*, in www.astridonline.it/Immigrazio/Studi-ric/Pinelli_AIC_16.12.09_pdf. L'Autore afferma che: «la percezione di una diversità culturale può ancora attivare un movimento autoriflessivo, e rispetto per l'altro. Il muro dell'estraneità arriva davvero a separare due comunità quando i materiali "culturali" di cui è costruito (dalle tradizioni alle rappresentazioni indotte dai media) si siano tradotti nella convinzione che comportamenti o stili di vita della comunità-controparte non sono tanto sbagliati o ingiusti, quanto contrari alla natura umana».

²³ Al riguardo cfr. J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, *Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998, pp. 142-143, secondo il quale «la coscienza nazionale oscilla oggi, in maniera caratteristica, tra un allargamento dell'inclusione e un rinnovamento della chiusura».

²⁴ Il riconoscimento dell'esistenza di una nuova tipologia di società, quella multiculturale, all'interno degli Stati contemporanei, evidentemente costituzionali, evoca necessariamente la definizione di P. Häberle di costituzione, che non deve essere intesa solo quale semplice testo giuridico, ma anche «una condizione di sviluppo culturale di un popolo», la quale «serve da strumento all'autorappresentazione culturale, da specchio del suo patrimonio culturale e da fondamento delle sue speranze. Le costituzioni



4. Il legame tra nazione, popolo e minoranza.

Lo Stato contemporaneo deve dunque prendere coscienza, da un lato, della necessità di attuare una politica di non assimilazione delle diversità al suo interno e, dall'altro, della inadeguatezza dell'estremo favore nei confronti di un multiculturalismo generalizzato che avrebbe come risultato l'annullamento di qualsiasi tratto identitario storico (e maggioritario) e il conseguente proliferare dei conflitti sociali. Si chiede Jabbar:

Che cosa si intende allora per "multiculturalismo"? Alcune considerazioni possono aiutarci ad utilizzare criticamente questo termine. In primo luogo è bene sottolineare che ogni cultura è "multiculturale" perché in essa sono riscontrabili sedimenti provenienti da luoghi e da popoli diversi. Ad esempio, il cristianesimo è un elemento significativo nella costruzione dell'identità italiana ed europea, però va ricordato che questo insegnamento religioso ha "radici" nel Vicino Oriente, un'area abitata da una popolazione prevalentemente semitica. In secondo luogo, con il termine "multiculturalismo" possiamo indicare la coabitazione tra diversi gruppi linguistici, culturali, religiosi che vivono nel medesimo spazio territoriale. Pensiamo alla zona alpina dell'Italia: dall'est all'ovest troviamo diversi gruppi come, ad esempio, quello sloveno, il friuliano, il cimbro, il ladino, il tirolese,

viventi, opera di tutti gli interpreti della società aperta, sono per forma e sostanza espressione e medium di cultura, cornice per la riproduzione e recezione di culture, memoria culturale di "informazioni", esperienze vissute, saggezze tramandate»; cfr. P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001, p. 33.



il provenzale, l'occitano [...] Questa pluralità è più evidente nelle zone di confine, ma esiste anche altrove. Ricordiamo ad esempio la minoranza arberesch in Calabria, Sicilia e Basilicata. Per quanto riguarda la dimensione religiosa, pensiamo alla presenza ebraica o cristiana ortodossa a Venezia e a Trieste, oppure ai protestanti luterani nelle zone dell'Alto Adige, o ancora ai valdesi in Piemonte o alla presenza diffusa dei testimoni di Geova. È necessario ripristinare una "memoria plurale" per saper leggere la complessità di contesti che spesso vengono ideologicamente ridotti ad entità monolitiche e omogenee. Infatti, se il confine statale è rigido, quello culturale è fluido: gruppi separati da confini statuali possono avere consuetudini culturali simili, mentre altri che vivono nello stesso stato possono avere tra di loro più differenze che similitudini. La memoria non può vincolarsi all'ideologia degli stati-nazione ma oggi più che mai bisogna allenarsi a riconoscere la pluralità e la dinamicità degli elementi che contribuiscono alla formazione delle identità. In terzo luogo, ogni società è multiculturale anche perché coesistono diversi sistemi valoriali. In Italia, ad esempio, c'è chi aderisce o meno a determinate visioni della famiglia (basta pensare al modello contrattuale o a quello sacramentale e alle controversie sulle famiglie di fatto o sulle unioni omosessuali) e troviamo posizioni contrapposte anche sui temi della pace e della guerra e perfino si può riscontrare la presenza di organizzazioni politiche che fanno riferimento a modelli ed esperienze non-democratiche. È interessante notare che, al di là della retorica dominante sulla laicità, la religione continua ad essere presente nella sfera pubblica: il calendario scolastico è scandito da festività religiose e l'inaugurazione dell'anno scolastico e accademico avviene spesso con una messa; durante le feste dei patroni delle città non solo i negozi ma anche gli enti pubblici restano chiusi; per non



parlare poi dell'influenza della religione su alcune leggi (ad esempio le diatribe sul divorzio, sull'aborto o sulla procreazione assistita) o della richiesta di introdurre riferimenti cristiani nella costituzione europea. Inoltre, pensiamo alla figura dell'insegnante di religione nella scuola: un dipendente pubblico che agisce sotto un controllo normativo di tipo religioso riguardo all'orientamento sessuale e allo stato civile²⁵.

Lo Stato nazionale è allora messo di fronte al difficile compito di dover salvare e talvolta difendere la propria identità (nazionale) e armonizzare le spinte verso l'autonomia di differenti gruppi identitari, che possono essere generalmente intesi come caratterizzati da tipici elementi culturali, i quali, nel richiedere il proprio riconoscimento, possono provocare la crisi dello Stato in quanto unitario e nazionale.

La ricerca dell'identità dello Stato nazionale ha radici lontane che possono essere ricondotte alla Rivoluzione francese, quando il popolo vede riconoscersi l'attribuzione della sovranità indivisa e indivisibile. Ma, al giorno d'oggi, le forti spinte verso la differenziazione dei gruppi presenti all'interno degli Stati mettono a confronto le rivendicazioni identitarie degli stessi gruppi con la necessaria garanzia del mantenimento dell'ordine giuridico statale costituito e mostrano l'importanza della necessità di una soluzione nel legame che le stesse rivendicazioni presentano con la tutela e la garanzia dei diritti

²⁵ Cfr. A. Jabbar, *Multiculturalismo: la cultura delle differenze*, in www.infomedi.it.



della persona, in quanto cittadino e (o) residente sul territorio dello Stato²⁶.

Come in passato così anche il presente dimostra che spesso la soluzione in senso federale²⁷ di taluni Stati ha permesso di regolare (ma non di eliminare completamente) il confronto (inteso spesso come scontro) tra le entità ivi presenti, nel senso della ricerca di una convivenza che fosse la più pacifica possibile. Ma non sempre le minoranze, ovvero i gruppi differenziati dal gruppo maggioritario, hanno ritenuto tale soluzione sufficiente ai fini della garanzia, da un lato, della loro unicità e del mantenimento delle caratteristiche etno-culturali e, dall'altro, del riconoscimento e della tutela dei diritti fondamentali per i soggetti che di esse fanno parte, al pari del riconoscimento e della tutela previsti per quei soggetti che invece si identificano con il gruppo maggioritario e dunque vi appartengono.

²⁶ Si noti che proprio la Rivoluzione francese deve considerarsi quale vera antenata di una visione individualistica di garanzia delle libertà dell'individuo nei confronti dello Stato, laddove la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 si distingue per affermare il carattere di universalità e assolutezza dei diritti dell'uomo e del cittadino, che, in quanto tale, è titolare dei diritti di libertà, di uguaglianza e di proprietà. E dalla Rivoluzione francese il valore e la dignità della persona sono il punto di partenza per la predisposizione di strumenti di tutela dei diritti e delle libertà all'interno dell'assetto costituzionale dello Stato: infatti l'art. 16 della *Déclaration* del 1789 recita: «La società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione».

²⁷ Sulla scelta territoriale in senso federale o regionale di Stati in cerca di una soluzione ai fini della differenziazione e della valorizzazione di comunità etno-linguistiche presenti sul territorio, ma in contrasto (evidente e(o) eventuale) con il gruppo maggioritario dominante, si veda V. Piergigli, *Diversità linguistica e (dis)soluzione federale: il caso del Belgio*, in A. Benazzo (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso del Veneto*, Cedam, Milano, 2010, pp. 171-200.



La riflessione che deve trarsi è che molto probabilmente la soluzione dell'applicazione dei principi del pluralismo sociale non si è rivelata sufficiente né per realizzare una pacifica convivenza tra gruppi presenti all'interno di uno Stato (maggioritari e minoritari) né per far tacere le rivendicazioni identitarie delle minoranze, con la conseguenza di evidenti crisi all'interno dello Stato stesso anche e soprattutto nell'ottica della attribuzione della sovranità²⁸.

Se si tiene presente che gli elementi utili ai fini della considerazione di gruppi all'interno di uno Stato quali gruppi minoritari (e dunque forzatamente in relazione con il gruppo maggioritario) sono certamente il dato numerico dell'aggregazione e la presenza stabile su una parte di territorio statale, tradizionalmente si identificano tre categorie di minoranze: nazionali autoctone, le quali corrispondono ad un gruppo insediato su una parte di territorio di uno Stato, che presentano elementi che li vedono legati ad una nazione differente da quella ospitante e che potrebbero manifestare timore per una eventuale assimilazione, potremmo dire forzata,

²⁸ Appare interessante notare che nello Stato costituzionale sorto dopo la fine del secondo conflitto mondiale sono presenti elementi caratterizzanti il nuovo modo di intendere i diritti fondamentali (secondo i principi di libertà, uguaglianza e dignità) e la loro conseguente tutela, in quanto sottratti alla disponibilità del potere politico e che affermano una nuova dimensione dell'uguaglianza sostanziale e sottraggono al potere legislativo la funzione della loro garanzia, a seguito della sua attribuzione ai giudici.

Cfr. C. Pinelli, *Relativismo culturale, scontri di civiltà, costituzionalismo*, Seminario della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Brescia su "Diritto, diritti, società multiculturale", 1 aprile 2011, in <http://filosofiadeldiritto.jus.unibs.it/folderlist/?dir=/Teoria-e-tecnica-della-interpretazione-giuridica/2010-2011/Diritto,%20diritti,%20societa%20multiculturali>.



da parte del gruppo maggioritario dello Stato stesso²⁹; etniche, con una propria identità culturale, linguistica o religiosa³⁰ e linguistiche, in cui la lingua rappresenta l'elemento che consente l'identificazione all'interno del gruppo³¹. Accanto a queste categorie di minoranze devono menzionarsi, come già ricordato, quelle nuove minoranze che pure si manifestano in gruppi (come ad esempio gli immigrati, i gruppi di lavoratori, i *rom*...) e quelle minoranze che invece non possono essere ricondotte all'idea di gruppo, essendo prive di un collegamento stabile con il territorio dello Stato. Se si considera accettata la distinzione tra popolo e minoranza, che prevede per il primo la titolarità del diritto alla propria autodeterminazione e la legittimità alla formazione di un proprio Stato, secondo i principi del diritto internazionale, escludendo quest'ultimo che gli altri gruppi possano essere equiparati al primo nella titolarità del diritto all'autodeterminazione, ma che comunque abbiano diritto ad una tutela all'interno dello Stato in cui si trovino, ad uno sguardo attento non potrà sfuggire la differenziazione che ciascun ordinamento compie in merito alla disparità di trattamento prevista, da un punto di vista normativo tra minoranze autoctone e nuove minoranze, queste ultime da intendersi nel senso di comunità di immigrati. Del

²⁹ Cfr. A. Pizzorusso, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, p. 530, il quale mette in evidenza l'ipotesi di un «conflitto di fedeltà» che potrebbe sorgere tra il rapporto di cittadinanza che lega questi gruppi allo Stato sul cui territorio essi si trovino ed il sentimento di appartenenza nazionale che li lega allo «Stato-Patria».

³⁰ Cfr. V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 62.

³¹ Cfr. M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche*, voce in *Enc. Giur.* XX, Treccani, Roma, 1990, p. 3.



resto, appare interessante notare che non solo gli strumenti normativi utilizzati dallo Stato nella realizzazione del diritto delle diversità sono certamente differenti, ma appaiono non coincidenti anche le aspirazioni delle minoranze autoctone e delle minoranze degli immigrati: se le prime richiedono allo Stato la maggiore autonomia possibile nella gestione di ogni aspetto della vita della stessa comunità (cultura, politica, economia...) il fine ultimo delle comunità di immigrati dovrà ritrovarsi nell'aspirazione alla massima integrazione (*in primis* sociale ed economica) all'interno della società, pur non rinunciando a precise caratteristiche culturali³².

La constatazione dell'esistenza, accanto a minoranze che potremmo definire riconosciute, di altre minoranze che invece non possono evidentemente essere considerate tali, pone certamente il problema dell'effettiva loro tutela. Si può affermare che il principio di individuazione delle stesse, dell'uno o dell'altro tipo, risulta in tal caso non utilizzabile, poiché devono considerarsi, da un lato, la nuova dimensione multilivello della tutela dei diritti all'interno di ciascuno Stato (si pensi, ad esempio, all'ampliamento dell'Unione Europea e alle conseguenze del recepimento del diritto comunitario nel diritto interno di ciascuno Stato membro) e, dall'altro, il diritto alla rappresentanza e di partecipazione politica, elementi che in questo caso non rappresentano solo la volontà dei singoli di prendere parte attivamente ai processi decisionali dello Stato al fine della composizione della volontà della maggioranza, ma la necessità di garanzia per gli appartenenti a gruppi minoritari della rappre-

³² Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2011, pp. 22-28.



sentanza secondo il fine ultimo del rispetto dei valori democratici e del mantenimento della pace³³. L'effettiva partecipazione delle minoranze alla vita politica dello Stato si svilupperà nel senso della partecipazione o della rappresentanza a seconda dell'obiettivo prefissato, comportando la prima misure dirette ad includere gruppi precedentemente emarginati e la seconda la realizzazione del carattere pluralistico della società attraverso misure certamente non temporanee che mirano a considerare le minoranze parte integrante della società. Inoltre, il riconoscimento di diritti particolari ai membri delle minoranze potrà influenzare positivamente il processo politico, perché la concessione della cittadinanza da parte dello Stato ai membri delle minoranze potrà essere utilizzata nel senso di favorire l'inclusione o l'esclusione degli stessi al processo decisionale politico, di cui la maggioranza è portavoce³⁴.

³³ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. pp. 127-129.

³⁴ Sembra appena il caso di rilevare che nello statuto dell'ONU, nel cui preambolo si legge l'impegno dei popoli delle Nazioni Unite a proclamare «la fede nei diritti fondamentali dell'uomo nella dignità e nel valore della persona umana», e nella Dichiarazione universale adottata il 10 dicembre 1948, non è presente alcun riferimento ai diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche, linguistiche o religiose, anche se nella risoluzione n. 217 c (III), adottata nella stessa data, l'Assemblea generale dichiarava che le Nazioni Unite non sarebbero rimaste indifferenti al destino delle minoranze, nonostante la difficoltà di trovare una soluzione uniforme alla complessa questione che presentava aspetti specifici per ciascuno Stato nel cui contesto si trovavano le minoranze. Venne poi istituita un'apposita sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela delle minoranze il cui impegno portò all'art. 27 del Patto internazionale sui Diritti civili e politici, adottato dalle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966, secondo il quale «in quegli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose e linguistiche, agli appartenenti a queste minoranze non sarà negato il diritto di fruire, in comunità con gli altri componenti del loro gruppo, della loro propria cultura,



Ai fini della definizione di un concetto di minoranza che meglio possa adattarsi alle differenti ipotesi riscontrabili nella realtà odierna di ciascuno Stato deve ricordarsi l'attività della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, meglio nota come Commissione di Venezia, che ha messo in rilievo l'opportunità di estendere i diritti delle minoranze (*minority rights*) anche ai non cittadini, evidenziando che, dal

di professare e praticare la propria religione, di usare la propria lingua». La riflessione che deve trarsi è che il riconoscimento e la tutela delle minoranze sono strettamente legati alla previsione di un sistema di tutela dei diritti individuali della persona piuttosto che al riconoscimento di diritti collettivi per ciascun gruppo minoritario, laddove all'art. 8.4 della Dichiarazione ONU si legge «il timore che una politica di favore per i gruppi minoritari possa suggerire aspirazioni secessionistiche o attentati all'esistenza e all'unità degli Stati». Nel 1971 la sotto-commissione per la lotta contro le misure discriminatorie e per la protezione delle minoranze incaricò il Prof. Francesco Capotorti di redigere un rapporto sullo stato concreto delle situazioni alle quali si riferiva la disposizione dell'art. 27 del Patto internazionale dei diritti civili e politici; Capotorti, distingue il concetto di "non-discriminazione" da quello di "protezione delle minoranze", nel senso che il primo implica la garanzia formale dell'uniformità di trattamento di tutti gli individui ai quali spettano i medesimi diritti e i medesimi doveri, mentre il secondo, quello relativo alla protezione delle minoranze, implica l'adozione di misure speciali a favore dei membri delle minoranze al fine di permettere loro di conservare le loro caratteristiche ("discriminazione positiva"). Sulla base di tale rapporto nel 1992 verrà approvata la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche. Deve però tenersi presente che la definizione di Capotorti, secondo il quale per minoranza doveva «intendersi un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri essendo cittadini dello Stato possiedono caratteristiche etniche religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quantomeno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni e lingue», considera le minoranze nel senso di gruppi presenti all'interno di uno Stato, distinti dalla maggioranza, ma a questa equiparabile in relazione al possesso della cittadinanza; cfr. F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Publications, New York, 1979, p. 568.



punto di vista del diritto pubblico interno, il concetto di minoranza intesa quale parte della popolazione di uno Stato e con cui condivide la stessa cittadinanza non sembra più idoneo nella composizione della realtà degli ordinamenti contemporanei. Orbene, la Commissione di Venezia ha evidenziato che una scelta solo in tal senso comporterebbe una forte spinta, da parte della maggioranza, ad isolare la minoranza in quanto gruppo, poiché questa presenta comunque caratteristiche identitarie proprie e certamente differenti da quelle del restante gruppo maggioritario, con il rischio di evidenti discriminazioni nei confronti degli appartenenti al gruppo minoritario. Pertanto, al fine di evitare l'ipotesi di un conflitto tra maggioranza e minoranza, che porterebbe inevitabilmente ad evidenti crisi all'interno di uno Stato, la Commissione di Venezia ha proposto che vengano invece considerati il riconoscimento e la tutela dei diritti di ciascun individuo in quanto tale e non poiché appartenente ad un gruppo minoritario; infatti, proprio nel diritto internazionale, a seguito della fine del secondo conflitto mondiale, prende forma un sistema di tutela dei diritti che si rivolge all'essere umano in quanto tale e non discriminabile per appartenenza (o non appartenenza) ad un dato gruppo con caratteristiche identitarie riconoscibili, proprio al fine di evitare eventuali manifestazioni di odio etnico. Continuare a legare il riconoscimento di diritti esclusivamente ai gruppi minoritari che presentino uno stabile legame con il territorio porterebbe inevitabilmente a forti discriminazioni tra gruppi, tutti minoritari, che presentino o meno detto legame. In alcuni casi si è creduto che l'assetto federale di uno Stato avrebbe potuto portare alla realizzazione di un riconoscimento giuridico e una convivenza pacifica tra i vari



gruppi presenti all'interno dello Stato; tuttavia, si tratta di una scelta che evidentemente comporta la valorizzazione e il riconoscimento di uno o più gruppi maggioritari e non sopisce i malcontenti degli altri gruppi (minoritari) e le tendenze al riconoscimento e alla richiesta di pari trattamento rispetto ai gruppi maggioritari, se non addirittura si è arrivati a palesare l'idea di secessione ai fini di un ipotetico ricongiungimento con una identità nazionale differente da quella dello Stato ospitante (possono qui menzionarsi le comunità presenti in Trentino Alto Adige) oppure in richiamo al principio di autodeterminazione dei popoli (si pensi ad esempio al Canada). E ciò perché si tratta di entità etnicamente non omogenee³⁵.

Pertanto la soluzione federale non deve essere considerata né l'unica e né tantomeno la migliore. Potrebbe venire in aiuto della riflessione che si cerca di portare avanti, una domanda posta in tempi e in luoghi lontani per un Paese che da un punto di vista giuridico non esiste più: «Che fare?» Infatti, già ai tempi di Lenin si auspicava per l'URSS la realizzazione del

³⁵ In tal senso si veda C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit., il quale esamina la questione della soluzione federale secondo il pensiero di tre studiosi, J. Juhàs, *Ethno-Federalism: Challenges and Opportunities*, in *Medunarodni problemi*, vol. 57, n. 3, 2005, p. 248, secondo il quale la coincidenza dei confini degli Stati federati con i confini etnici risulta inopportuna, S. Mancini, *I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata*, in V. Piergigli (a cura di), *L'autocrazia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Cedam, Padova, 2005, p. 191 ss., che sembra più possibilista e D.J. Elazar, *Exploring Federalism* (1987), trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1995, p. 215, il quale considera la soluzione federale come elemento tipico dell'era della modernità nella composizione delle diversità culturali.



«federalismo nella forma, ma socialismo in sostanza», poiché, se era accettata l'idea della necessaria realizzazione della Federazione, in realtà ci si rendeva conto che essa corrispondeva ad una necessità organizzativa territoriale e amministrativa transitoria, in vista della perfetta unificazione, sino ad arrivare, in tempi recenti e susseguenti allo sgretolamento dell'URSS, ad avere dimostrazione della necessaria realizzazione del principio dell'unità nella diversità; si legge infatti, ad esempio, nel Preambolo della Costituzione della Federazione di Russia del 1993: «Noi popolo multinazionale della Federazione di Russia, uniti da un destino comune sulla nostra terra...»

È stato notato³⁶ che i diritti fondamentali (collettivi) dei soggetti in quanto appartenenti al gruppo (minoritario, ma non solo) in realtà sono sostituiti dai diritti soggettivi o, meglio, è l'uomo che si trova dunque posto al centro di una molteplicità di situazioni giuridiche soggettive, tutte degne di tutela; e ciò è facilmente dimostrabile se, ad esempio, si considera la Convenzione europea sui diritti umani (Cedu), la quale, dopo che siano state esperite le vie di ricorso del diritto interno nel caso di violazione di uno o più diritti garantiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli, prevede per Stati contraenti e individui il ricorso dinnanzi la Corte di Strasburgo. Ciò a dimostrazione della effettiva tutela multilivello dei diritti, poiché la Convenzione (art. 14) afferma che il godimento dei diritti e delle libertà, la cui garanzia sia prevista al suo interno o nei suoi Protocolli aggiuntivi, non sono vincolati a restrizioni di

³⁶ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., in particolare pp. 37-47.



alcun genere, sesso, lingua, razza, religione, colore, origine nazionale o sociale e/o all'appartenenza ad una minoranza nazionale, anche se però mancano nella stessa Convenzione prescrizioni volte a realizzare l'uguaglianza sostanziale (accanto a quella formale) e a valorizzare il patrimonio linguistico-culturale delle minoranze. Si può invece ravvisare, accanto alla affermazione dell'uguaglianza formale, una tutela per le minoranze di tipo negativo. Evidentemente i vari documenti (sopranazionali e internazionali) che invece affermano per le minoranze una tutela di tipo positivo (con la conseguenza per uno Stato di intervenire con norme positive in tal senso) comportano evidenti rischi di lesione del diritto di uguaglianza, qualora si presentasse un conflitto con eventuali diritti fondamentali riconosciuti alla generalità degli individui che siano sottoposti alla sovranità dello Stato.

A livello internazionale e all'interno del Consiglio d'Europa deve ricordarsi l'atto che ha permesso una effettiva concezione della realizzazione di una tutela positiva delle minoranze, la Convenzione-Quadro per la tutela delle minoranze nazionali, approvata a Strasburgo il 1 febbraio 1995, all'interno della quale è assente una definizione di *national minorities*. La Convenzione in oggetto ha però permesso di adattare, nella maniera migliore, le dichiarazioni di principio alle situazioni in cui si trovino le minoranze, che non sono evidentemente tutte uguali e necessitano dunque di trattamenti differenziati. La conseguenza è stata quella di considerare la tutela reclamata dalle minoranze non più una sorta di manifestazione di nazionalismo che evidentemente si contrappone ad un altro nazionalismo (quello della maggioranza), quanto piuttosto un



diritto riconducibile all'individuo che appartiene al gruppo considerato. Secondo la citata Convenzione-quadro il rafforzamento della tutela positiva individuale dei singoli, che appartengono ad un gruppo minoritario, consisterebbe non nella attribuzione e nel riconoscimento alla minoranza di poteri propri e autonomi di organizzazione, ma nel fatto che devono essere posti obblighi per gli Stati contraenti al fine di garantire la protezione che direttamente riguarda la posizione dei singoli che compongono il gruppo minoritario; in tal maniera perderebbe così significato e importanza l'idea dei diritti collettivi³⁷, riconducibili ai gruppi minoritari che risulteranno protetti, in questo caso, in maniera indiretta, attraverso la tutela riservata ai loro componenti, con la conseguenza che, poiché l'atteggiamento degli Stati dovrà essere obbligatoriamente interventista, i gruppi minoritari saranno posti di fronte ad una svolta forzata, nel senso della ricerca di una autonomia sempre più ampia. V'è da fare un'ulteriore riflessione dopo quella numerica del gruppo e ad essa collegata, vale a dire la delimitazione e il riconoscimento da parte dello Stato nazionale (e dunque all'interno della sua legislazione) del territorio all'interno del quale la minoranza (nazionale) vede il riconoscimento di alcuni diritti soggettivi e il loro esercizio: ovvero se detto riconoscimento può essere considerato sempre quale garanzia della ascrivibilità delle pretese soggettive da parte dei singoli appartenenti alla minoranza (si pensi alla differenziazione tra minoranza slovena e tedesca dell'Alto

³⁷ Crf. S. Bartole, *Una Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova, 1998, pp. 21-22.



Adige/SudTirolo in ragione del loro dato numerico). Sembra dunque potersi affermare l'esigenza dell'abbandono del legame con il territorio previamente individuato a favore invece della considerazione delle minoranze quali «figure giuridiche soggettive a base personale»³⁸ per arrivare (di nuovo) alla teoria tedesca degli anni '50 che riconosce i diritti soggettivi degli appartenenti ad una minoranza non in relazione al loro legame con l'elemento territoriale, ma invece in base alla residenza effettiva e alla permanenza non occasionale dello stesso gruppo minoritario, la cui identità è riconoscibile attraverso diversi fattori, tra cui, *in primis*, quelli etnico-linguistici³⁹ (realizzando quella uguaglianza non solo formale che in generale è garantita costituzionalmente e che permette deroghe ai fini della realizzazione della uguaglianza sostanziale; si pensi all'art. 3 della nostra Costituzione, in base al quale possono essere riconosciuti speciali diritti linguistici attraverso una differenziazione di trattamento delle diversità).

28

È dunque auspicabile un ripensamento del concetto di cittadinanza, intesa nel senso di esclusione o inclusione, rispetto al gruppo maggioritario, alla partecipazione attiva del processo politico decisionale⁴⁰ e, in considerazione della crescente complessità culturale della società moderna, potrà essere utile riconsiderarla tenendo presente la tutela delle minoranze, intese quali diversità che esaltano il pluralismo sociale delle so-

³⁸ Cfr. M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche*, voce in *Enc. Giur.* XX, cit., p. 3.

³⁹ Cfr. A. Wust, *Die Interessengemeinschaft. Ein Ordnungsprinzip des Privatrechts*, Frankfurt a. M.-Berlin, 1958.

⁴⁰ Cfr. S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in www.federalismi.it, n. 21/2008.



cietà complesse contemporanee⁴¹. Pertanto, proprio la diversità sociale risulterà essere caratteristica fondamentale della società intesa questa volta in senso nazionale, con la conseguenza che la Costituzione di uno Stato, intesa qui nelle vesti di garante del nuovo pluralismo sociale (e al tempo stesso dell'ordinamento statale), sarà il primo fondamentale atto da considerarsi ai fini del riconoscimento della nuova complessità, che non potrà più servirsi per la sua esplicazione solo del rapporto maggioranza-minoranza(e), ma dovrà invece essere portavoce e al tempo stesso garante dell'unità nella complessità. A ben vedere, dunque, i diritti delle minoranze non dovranno più essere intesi quali valori limitativi rispetto al gruppo maggioritario, ma si vestiranno di una «autorità» che permetterà loro la tutela dei propri caratteri intrinseci⁴². La soluzione potrebbe ritrovarsi nel superamento della contrapposizione tra cittadini e non cittadini, al fine di garantire i diritti di quelle minoranze che invece non presentano il requisito della cittadinanza, alla luce dell'affermazione del riconoscimento e della tutela delle diversità quali principi costituzionalmente previsti. E proprio secondo quest'ultima affermazione la tendenza della dottrina giuscomparatistica è quella di intendere la cittadinanza non più quale manifestazione di nazionalità, ma di multiculturalità, at-

⁴¹ Sembra interessante riportare qui la riflessione di L. Ferrajoli, secondo il quale la cittadinanza, in quanto condizione necessaria della titolarità di alcuni precisi diritti, si configurerebbe come un privilegio e dunque in chiara contrapposizione con la vocazione universalistica dei diritti fondamentali, rappresentando, dunque, la stessa cittadinanza «un limite non necessario e discriminatorio all'universalità dei diritti»; cfr. L. Ferrajoli, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., p. 750.

⁴² Cfr. G. Palombella, *L'autorità dei diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 194.



traverso l'introduzione del concetto di *multicultural citizenship*⁴³; e allora la cittadinanza non sarà più intesa in relazione ad un legame di tipo etnico (e dunque di terra e di sangue), ma permetterà a sua volta, nella nuova veste, la trasformazione dell'idea di Nazione, quale unità politica, giuridica e linguistico-culturale, per lasciar invece spazio all'idea di «costituzione culturale»⁴⁴; la conseguenza sarà l'affermazione della centralità della protezione dei diritti fondamentali, la cui giustificazione, ai fini del loro riconoscimento, non potrà che superare la differenziazione tra gruppo nazionale maggioritario e gruppi minoritari⁴⁵. E ciò risulta particolarmente evidente nella sua importanza ai fini della realizzazione di quello spazio sovranazionale che unisce non più solamente i popoli del vecchio continente, ma si apre, nell'era della globalizzazione, anche ad altre realtà considerate precedentemente al di fuori dello spazio Europa: a tal riguardo si pensi all'allargamento dell'Unione verso est e sud-est. Sembra appena il caso di ricordare la Carta delle lingue regionali e minoritarie approvata dal Consiglio

⁴³ Sul concetto di cittadinanza multiculturali cfr. F. Palermo, J. Woelk, *From minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. III, 2003/2004, Martinus Nijhoff/Brill, Leiden, Boston, 2005 pp.12-13; W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

⁴⁴ Cfr. P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, cit. p. 33.

⁴⁵ La pratica realizzazione del costituzionalismo e l'evoluzione della forma di Stato risulteranno pertanto strettamente connessi a due fattori, solo apparentemente contrapposti, cioè da un lato le rivendicazioni identitarie, non più da intendersi come rottura di un ordine precostituito e dall'altro la sfera dei diritti della persona; cfr. P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, II ed., vol. I, Giappichelli, Torino, 2006, p. 3 ss..



d'Europa il 5 novembre 1992 ai fini di una tutela positiva per le minoranze linguistiche e della quale la Commissione di Venezia (6 marzo 2007) ha fornito una interpretazione che permette di affermare non tanto la possibilità di creare *ex novo* diritti individuali o collettivi per quei soggetti che fanno uso, all'interno di uno Stato di una lingua minoritaria, ma piuttosto la considerazione e la valorizzazione dell'idea di interculturalismo e multiculturalismo quali valori che devono essere posti alla base della democrazia e della cultura della diversità nel processo di costruzione dell'Europa⁴⁶ e nel mantenimento del principio della tutela delle minoranze e della parità di trattamento. Sembra opportuno anche un cenno alle nuove minoranze, quelle che continuamente arrivano da Paesi poveri in cerca di lavoro o in fuga da persecuzioni razziali, religiose o per motivi politici verso quei Paesi detti occidentali (come ad esempio l'Italia): questi individui, che generalmente necessitano *in primis* di un intervento da parte delle istituzioni dello Stato per la ricerca di un lavoro e di un alloggio, almeno inizialmente non chiedono una tutela delle loro origini (come ad esempio l'uso della loro lingua o la valorizzazione e la tutela delle loro tradizioni culturali) e pertanto necessitano di una tutela di tipo individuale dei loro diritti soggettivi in quanto individui e non ancora in quanto appartenenti ad un gruppo (evidentemente minoritario) e generalmente anche della loro libertà di coscienza. A livello europeo sembra interessante ricordare, ad esempio, la Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 14

⁴⁶ Cfr. D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2008, p. 26; in particolare l'A. afferma che «la cultura ricomprende ogni esperienza umana che acquisti valore in una data comunità».



giugno 2006 con cui si invita l'Italia a trovare soluzioni partecipative delle minoranze, in particolare una Conferenza Permanente che includa «*representatives of the Rom, Sinti and Travellers*».

5. Sovranità e cittadinanza. Il caso del Montenegro

La crescita della complessità sociale porta con sé, quale fattore ineliminabile, il necessario ripensamento dell'identità statale (nazionale) e della volontà di uniformare l'ordinamento dello Stato, seppur ormai in assenza di una sua omogeneità, anzi presentandosi esso con una complessità culturale e sociale al suo interno, per motivi cui abbiamo già accennato, sempre maggiore⁴⁷.

⁴⁷ Al riguardo sembra utile ricordare che il federalismo è sovente considerato quale strumento di democrazia e metodo di governo che possa prevenire eventuali conflitti etnici e nazionali; i due aspetti del federalismo devono però tenersi distinti anche se non per forza in collisione tra di loro. In realtà gli Stati che maggiormente sono presi a modello nell'applicazione dei principi federali, gli Stati Uniti d'America e la Germania non si sono trovati nella situazione di dover rispondere alla esigenza di prevenire detti conflitti, sebbene debba precisarsi che in entrambi i casi non si è in presenza di una totale omogeneità tra le identità sub-statali, poiché se è vero che esistono delle differenze tra di esse, queste riguardano per lo più caratteristiche storiche e/o economiche, che possono meglio essere identificate con esigenze funzionali e non invece identitarie cui il federalismo ha dato risposta, secondo una formula non esclusivamente paritaria; così come nel caso dell'Austria, in cui se è vero che si è in presenza di una forte omogeneità culturale, è anche innegabile l'esistenza di diversità culturali e/o economiche tra le entità sub-statali. In altri casi il federalismo potrà leggersi invece quale risposta alle necessità di armonia tra i diversi gruppi nazionali, come nel caso della Svizzera o ancora nel caso del Canada, dove il federalismo che in principio doveva garantire la pacifica convivenza tra anglofoni e francofoni, si è poi trasformato in senso funzionale (attraverso la divisione in diverse Province e la creazione di territori) per rispondere ad esigenze di tipo identitario



Il punto di incontro che dovrà trovarsi sarà l'equilibrio tra le rivendicazioni delle identità minoritarie (ma anche, allo stesso tempo, del gruppo maggioritario nei confronti di queste) e l'atteggiamento delle istituzioni dello Stato⁴⁸ ai fini della composizione e della prevenzione degli inevitabili conflitti di carattere etno-nazionalistico⁴⁹.

Dal punto di vista costituzional-comparatistico le vicende che hanno visto l'approvazione della nuova Carta costituzionale in Montenegro il 19 ottobre 2007 (attraverso un referendum svoltosi il 28-29 ottobre 2006) offrono diversi spunti di riflessione (sembra appena il caso di ricordare l'influenza sui

finalizzate alla tutela degli indigeni. Potrà invece ricordarsi il caso della Federazione di Russia, dove ad esempio il federalismo, asimmetrico ed etnico, sia stato concepito quale strumento per risolvere inevitabili conflitti nazionali; o ancora i casi di India e Belgio; cfr. G. Poggeschi, *I Balcani: dal federalismo fallito al dovere di protezione delle minoranze*, in *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti Rason, A. Reposo, L. Pegoraro, R. Scarciglia, M. Gobbo, S. Gerotto (a cura di), cit. pp. 221- 255.

⁴⁸ Se si considerano il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali quali elementi tipici di una impostazione universalistica che riconosce l'individuo in quanto tale, a prescindere dalla sua appartenenza a differenti gradi di collettività, non da ultima quella statale, risulterà evidente che il concetto di cittadinanza, inteso come punto di partenza per il riconoscimento di un particolare *status* giuridico che comporti vantaggi (e doveri) costituzionalmente garantiti, si troverà forzatamente in contrapposizione ai primi, essendo in tal senso la cittadinanza elemento discriminante nel senso di inclusione (o di esclusione) del cittadino rispetto al gruppo che vede riconoscersi lo stesso diritto alla cittadinanza; cfr. F. Rimoli, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, vol. 3, pp. 321 ss..

⁴⁹ È interessante notare che la diversità culturale porterà necessariamente ad uno scontro tra i differenti gruppi quando vi sia la convinzione che i tratti identitari della(e) "nuove" comunità con cui si confronti quella maggioritaria siano non «tanto sbagliati o ingiusti, quanto contrari alla natura umana»; cfr. C. Pinelli, *Relativismo culturale, scontri di civiltà, costituzionalismo*, cit.



lavori di elaborazione del testo costituzionale del Consiglio d'Europa e della Commissione di Venezia⁵⁰). Infatti, il Montenegro è stato unito alla Serbia da un vincolo federale sino al momento in cui, in nome del diritto di secessione previsto dalla precedente Carta costituzionale serbo-montenegrina del 2003, ha indetto un *referendum* sull'indipendenza il 21 maggio 2006. Il 3 giugno 2006 il Montenegro si è di conseguenza dichiarato Stato indipendente (si tenga presente che il riconoscimento del diritto di secessione all'interno della Carta costituzionale federale del 2003 ha avuto evidenti conseguenze sul disgregamento dell'unione federale precedente, laddove è chiaro il contrasto tra il principio giuridico della indivisibilità della Nazione e l'ipotesi del diritto di secessione di una entità che ne faccia parte⁵¹; l'unione della Serbia e del Montenegro era definita dalla Carta costituzionale⁵² non Stato, ma «unione statale»). Nel campo del diritto internazionale vi è pure chi definisce la Carta del 2003 un trattato di origine internazionale, anche se non bilaterale e adottato invece da una assemblea

⁵⁰ Cfr. L. Montanari, *La tutela dei diritti nelle nuove costituzioni dei Balcani occidentali*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani in Europa. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 173.

⁵¹ Cfr. S. Mancini, *I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata*, cit., p. 191 ss..

⁵² Sembra utile rilevare che il potere che ha dato vita alla Carta del 2003 non possa classificarsi quale potere costituente in senso classico, avendo come obiettivo la disgregazione della precedente unione, sostituita da una nuova unione statale, quella tra Serbia e Montenegro (dunque non definita Stato), dotata non più di una costituzione (*ustav*), forse intesa nel significato più stretto di atto autonomo dell'espressione della sovranità popolare, ma di una carta costituzionale (*ustav povelja*); cfr. S. Mancini, *Il Montenegro e la «democrazia» della secessione*, in *Quad. cost.* n. 1, 2007, p. 157.



parlamentare, che segue ai trattati bilaterali dei secoli precedenti tra i due soggetti⁵³. Da un punto di vista comparatistico l'importanza dell'analisi del testo montenegrino sta nel fatto che esso ha dovuto trattare della diversità dei gruppi nazionali presenti all'interno del nuovo Stato mentre, come è stato già evidenziato, anche i cosiddetti Paesi occidentali hanno visto una trasformazione della loro realtà sociale in tal senso, sebbene l'evoluzione costituzionale dei Paesi dell'est europeo⁵⁴ non possa avvicinarsi a quella dei Paesi di origine liberale⁵⁵. Ma rimane fermo l'interesse della strada seguita dai costituenti del Montenegro nel considerare la pluralità di entità culturali differenziate all'interno dell'ordinamento statale per raggiungere il fine ultimo della pacifica convivenza tra di esse

⁵³ Cfr. C. Di Turi, *Formazione di nuovi stati e autodeterminazione dei popoli: il caso della ex-Jugoslavia*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 144.

⁵⁴ In particolare, per un'attenta lettura della transizione costituzionale dei Paesi balcanici si veda A. Torre, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani in Europa. Le Costituzioni della transizione*, cit. pp. 45-81.

⁵⁵ Sembra utile ricordare che gli Stati dell'Europa occidentale hanno visto la loro formazione prima della relativa idea di nazione al loro interno, mentre nell'Europa centro-orientale, i nuovi Stati, sorti dopo la fine dell'esperienza imperiale (asburgica, ottomana e zarista) le nazioni sono fatte antecedente allo Stato stesso, il quale deve pertanto occuparsi del fattore multinazionale, tipico elemento imperialista. Inoltre, a ben vedere, i nuovi Stati sorti in questa area geografica possono essere ricondotti al modello nazionale di tipo etnico di matrice tedesca piuttosto che a quello civico della nazione politica di tipo francese; cfr. A. Di Gregorio, *Stato, nazione e minoranze in Europa centrale: la tutela minoritaria nell'Ungheria post-socialista*, in D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 131-153, in particolare pp. 131-132.



alle quali pure è riconosciuta la necessità dell'affermazione e della tutela della propria identità, elemento che in questo caso non risulterà disgregante, ma invece punto di partenza di un dialogo costante⁵⁶. L'elemento che unisce tutte le carte costituzionali dell'area della *ex* Jugoslavia e dunque presente non solo in quella montenegrina è certamente la caratteristica idea di sovranità; infatti, nella carta montenegrina si legge che «titolare della sovranità è il cittadino in possesso della cittadinanza montenegrina»; in realtà la traduzione forzata di «cittadino» e «cittadinanza», nella lingua d'origine corrisponde invece etimologicamente a situazioni differenziate, poiché il primo termine «cittadino» si trova in contrapposizione alla "appartenenza statale", con la conseguente distinzione tra sfera civica e statale, prevedendo che possano esservi sul territorio dello Stato montenegrino cittadini appartenenti a comunità nazionali diverse e dunque collegati ad altra appartenenza statale e ciò in virtù del fatto che spesso in molti Stati dell'Europa orientale si è soliti distinguere nettamente la cittadinanza dalla nazionalità⁵⁷. Sembra interessante

⁵⁶ In tal senso C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit., il quale parla di «modello concorrenziale», in contrapposizione alla soluzione adottata dalla Serbia, di tipo «inclusivo», che invece tende a legare il popolo ad una identità nazionale forte, cui il cittadino deve aderire e la quale identità nazionale è vista come punto di forza per il mantenimento dell'integrità del Paese.

⁵⁷ Di importanza fondamentale è certamente nell'area dell'*ex* Jugoslavia la qualificazione delle minoranze, che permette di riconoscere o meno ad esse la tutela giuridica e linguistica al gruppo minoritario: sono infatti considerate minoranze non solamente le cosiddette vecchie minoranze nazionali, *narodnosti*, quelle che cioè sono caratterizzate da un chiaro legame con uno



sottolineare che questa particolare rappresentazione della sovranità si discosta dalla tradizione occidentale, dove invece la sovranità, così come affermato dalla Rivoluzione francese⁵⁸, appartiene al popolo, i cui membri si sentono legati da vincoli comuni e che sfociano nel possesso della cittadinanza⁵⁹.

La questione che merita attenzione è che nella Carta montenegrina il possesso della cittadinanza corrisponde in certa misura anche alla adesione al gruppo etnico dominante (o ad uno dei gruppi etnici dominanti) e dunque ad un consenso politico all'idea di Nazione del gruppo (o dei gruppi) dominanti. Da

Stato (e già presenti, accanto alle nazioni, *narodi* e alle «altre nazionalità e gruppi etnici» nella cosiddetta "formula di Tito", sistema pensato ai fini della risoluzione della questione etnica della Repubblica socialista federale della *ex* Jugoslavia; cfr. M. Di Cosola, *Stati, Nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè, Milano, 2010, in particolare pp. 139-142), ma anche le cosiddette nuove minoranze nazionali, *narodi*, vale a dire quei gruppi che successivamente alla dissoluzione della *ex* Jugoslavia hanno perduto il loro *status* di popolo costitutivo della *ex* Repubblica socialista federale. Pertanto all'interno dei nuovi Stati sorti dopo il dissolvimento della *ex* Jugoslavia sarebbero minoranze nazionali non solo gli italiani, gli ungheresi, i bulgari, i romeni e gli slovacchi, ma anche i serbi, i croati, i bosniaci, gli sloveni, gli albanesi e i macedoni (i quali tutti conservano comunque la caratteristica di popolo costitutivo e di gruppo maggioritario all'interno del proprio Stato di riferimento); cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. p. 277.

⁵⁸ La Costituzione del 1791 afferma che «la sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla Nazione; nessuna parte del popolo, nessun individuo possono attribuirsi il suo esercizio».

⁵⁹ Si leggano al riguardo le parole del filosofo J. G. Herder, il quale affermava che «ciò che lega le genti in una nazione è la lingua, espressione del carattere, della maniera di pensare e di agire: è ciò che individua una Nazione»; Nel 1774 egli aveva pubblicato *Ancora una filosofia della storia per l'umanità*, uno dei testi che maggiormente ispirò il romanticismo tedesco, nel quale affermava che «lo Stato più naturale è un popolo dotato di un carattere nazionale», aggiungendo che «un popolo è una pianta della natura proprio come una famiglia, soltanto che ha più rami».



questo punto di vista nel Preambolo si legge che «considerando: la decisione dei cittadini di vivere nello Stato libero e indipendente del Montenegro, assunta con il referendum del 21 maggio 2006...[a partire dalla] determinazione che noi, quali cittadini liberi ed eguali, appartenenti alle nazioni ed alle minoranze nazionali che vivono in Montenegro, siamo impegnati per un Montenegro libero e vicino al cittadino». La scelta del costituente montenegrino in tema di attribuzione della sovranità opera nel senso di distacco con quanto invece precedentemente affermato nella Costituzione del 1992, in cui vi si leggeva che «la sovranità appartiene ai cittadini», intesi qui come quelle popolazioni che si trovavano all'interno del territorio nazionale e titolari del diritto alla cittadinanza, senza riferimento al possesso di un passaporto legato ad una etnia (così come affermato anche nella Costituzione federativa del 1993); mentre ad esempio in Serbia, dove l'etnia serba è sicuramente forte, nonostante la presenza di numerose minoranze, la Costituzione del 2006 afferma (nuovamente) che «la sovranità promana dai cittadini, che la esercitano con il *referendum*, l'iniziativa popolare e con i propri rappresentanti eletti in libere consultazioni», al fine evidente di estendere la cittadinanza nella misura maggiore possibile per riconoscere l'etnia serba quale etnia che ha creato la Nazione e dunque legittimata ad essere quella dominante. In Montenegro invece, dove il quadro etnico è decisamente più frammentato, si è avvertita la necessità di conquistare la legittimazione del potere attraverso la costruzione di un «modello civico di Nazione»⁶⁰, che in realtà è più facilmente realizzabile

⁶⁰ Cfr. C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P.



in situazioni di totale assenza di scontri tra etnie e quando le minoranze non sono in grado di mettere in discussione le scelte del gruppo maggioritario⁶¹.

La nuova Costituzione montenegrina ha previsto che si potesse mantenere la doppia cittadinanza in seguito ad accordo bilaterale con l'altro Stato e comunque non oltre un anno dalla adozione della nuova Costituzione, con la conseguenza che i cittadini serbi residenti in Montenegro e decisi a mantenere il passaporto serbo (simbolo dell'appartenenza alla grande comunità nazionale serba) saranno considerati stranieri in Montenegro, dando così vita in mancanza dell'accordo, ad una nuova comunità politica che mette in discussione (e probabilmente in crisi) la situazione *ex ante*.

La scelta montenegrina è più facilmente comprensibile se si pensa che spesso nell'area balcanica era previsto, il riconoscimento della doppia cittadinanza al fine di tutelare i diritti umani in un'area in cui i conflitti etnici sono stati sempre molti forti. Sotto questo aspetto il Parlamento serbo ha fatto un ulteriore passo in avanti, approvando recentemente delle misure che sembrano essere di senso opposto rispetto a quelle montenegrine previste per i cittadini serbi, che garantiscono ai cittadini montenegrini, residenti in Serbia già prima dell'indipendenza del Montenegro, di ottenere più facilmente rispetto ad altri stranieri residenti il passaporto serbo, senza dover rinunciare a quello montenegrino.

Häberle, D. Scheffold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cerati*, cit..

⁶¹ Cfr. R. Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, Editori Riuniti, Roma, 1998, p. 118.



Dal punto di vista costituzionale la garanzia dell'esistenza (e della conservazione) delle comunità (diversità) minoritarie risulta essere ben delineata nella Costituzione montenegrina, che in maniera del tutto sconosciuta alla tradizione europea (occidentale) prevede all'art. 79 non solo il diritto a mantenere e ad esprimere i tratti identitari propri per ciascuna minoranza, ma anche una serie di diritti che riguardano direttamente le strutture pubbliche; appare dunque utile ricordare, tra gli altri, il diritto alla esposizione di simboli nazionali propri e il diritto alla celebrazione di festività nazionali; il diritto all'uso di lingua e alfabeto propri sia in privato che in pubblico; il diritto alla educazione scolastica nella propria lingua e alfabeto nelle scuole pubbliche, lo studio di storia e cultura delle minoranze nazionali e delle altre comunità minoritarie nei programmi scolastici; il diritto ad avere organi di autogoverno locale in quelle aree dello Stato dove è rilevante la loro presenza; il diritto ad avere procedimenti e processi nella propria lingua; il diritto ad una reale rappresentanza nel Parlamento nazionale e all'interno degli organi rappresentativi territoriali delle aree dove la loro presenza è numericamente rilevante⁶²; il diritto all'informazione nella propria lingua (mentre la Costituzione serba riconosce diritti solo alle minoranze nazionali e riconosce ampi diritti solo nel campo dell'istruzione scolastica e in campo

⁶² Nell'area dell'Europa centro-orientale e balcanica la protezione delle minoranze è spesso affidata ai Consigli di rappresentanza delle minoranze, i quali sono organismi di natura permanente o occasionale, che possono essere indipendenti o invece interni agli organi esecutivi, la cui funzione è quella di intermediazione tra gli organi di decisione del potere statale e i gruppi minoritari; cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. p. 133.



amministrativo, laddove è evidente che la dicitura «minoranze nazionali» restringe il campo di applicazione degli stessi diritti, escludendo quei gruppi i quali, seppur numerosi, non sono collegati ad altro Stato o che non siano egemoni, ovvero maggioritari, in altra Nazione e ancora deve sottolinearsi che la Costituzione serba afferma il diritto alla «conservazione della specificità», evidentemente di portata più limitata rispetto al diritto alla «protezione dell'identità» proclamata invece nella Costituzione del Montenegro)⁶³. È interessante notare che la tutela dei gruppi etno-minoritari si esaurisce all'interno della Costituzione, mancando l'ipotesi di una eventuale riserva di legge a fini restrittivi della regolamentazione dei diritti minoritari. Ancora, all'art. 80 la Costituzione montenegrina afferma il divieto della assimilazione forzata delle minoranze nazionali o di altri gruppi minoritari, attribuendo allo Stato la tutela delle stesse comunità contro ogni tentativo di assimilazione: se da un lato deve mettersi in evidenza che lo Stato deve impegnarsi a combattere qualsiasi ipotesi di assimilazione forzata da parte del potere pubblico che abbia il fine di limitare le identità culturali per rafforzare invece uno dei gruppi etno-culturali esistenti, dall'altro deve evidenziarsi il riconoscimento di diritti pretensivi nei confronti dello Stato, ad esempio, nell'obbligo di mantenere scuole o insegnamenti differenziati.

⁶³ Cfr. C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit..



6. Brevi osservazioni conclusive

Le brevi considerazioni svolte, ai fini della ricerca della nuova dimensione della sovranità, hanno portato l'attenzione sulla realtà del Montenegro per cercare di offrire se non una soluzione, almeno alcuni spunti di riflessione sullo Stato contemporaneo e sulla sua composizione sociale, la quale, nella nuova veste multiculturale, influenza le scelte politiche di chi governa al fine di rendere costruttivo il dialogo tra i vari gruppi su un piano che non deve essere più inteso quale rapporto maggioranza che governa e minoranza(e) cui riconoscere non più e non solo diritti di conservazione della specificità (come si è visto nel caso serbo), ma invece diritti alla protezione della stessa identità (così come affermato nel testo costituzionale montenegrino) di ciascun gruppo, senza distinzione tra maggioritario e minoritario⁶⁴. Si deve tener presente che il fine ultimo di uno Stato deve essere comunque la pacifica convivenza all'interno del suo territorio, nonostante si presenti esso quale Stato non più omogeneo dal punto di vista sociale, etnico, culturale, razziale, o religioso. È stato messo in evidenza come i concetti di cittadinanza e di appartenenza statale non devono più essere intesi quale limitazione alla realizzazione della sovranità che pertanto si trasforma da sovranità appartenente alla nazione a sovranità attribuita al cittadino,

42

⁶⁴ È stato rilevato che la rivendicazione dell'identità di un gruppo all'interno di uno Stato e la conseguente risposta delle istituzioni statali possono essere considerati le manifestazioni caratteristiche dei nuovi movimenti etno-nazionalistici presenti all'interno degli Stati dell'era post-moderna (D. J. Elazar, *Exploring Federalism* (1987), trad. it. *Idee e forme del federalismo*, cit., pp. 184 ss.).



inteso come colui che si riconosce nei valori che sono espressione dello Stato su cui risiede. La constatazione che il pluralismo culturale sia elemento caratterizzante il nostro tempo, comporta la necessaria ridefinizione del concetto di cittadinanza, non più connessa all'appartenenza dello Stato-Nazione, ma certamente estesa sino alla sfera dei diritti umani e sono pertanto diverse le espressioni introdotte negli ultimi tempi ai fini della sua definizione. Come scrive Santelli Beccegato, si può così parlare di:

cittadinanza sociale, attiva, plurale, differenziata, nuova cittadinanza, cittadinanza cosmopolitica, cittadinanza flessibile, cittadinanza democratica. Sono queste due ultime espressioni che, a mio parere, meglio sintetizzano e racchiudono il senso di queste nuove prospettive riuscendo a coniugare il livello di cittadinanza territoriale con quello nazionale e internazionale e sottolineando le "fedeltà multiple" a cui ognuno di noi è chiamato...*omissis*... Quello che incomincia a configurarsi in diverse parti del mondo (Messico e Repubblica Dominicana, Colombia, India), nel sud-est asiatico e in America latina è una forma di "cittadinanza flessibile" che consente, ad esempio, di partecipare a elezioni locali e amministrative senza essere cittadini di una società o di godere di alcuni benefici sociali pur non avendo diritto di voto. Sono condizioni che vengono viste come espressione di transnazionalità e possibile regola del ventunesimo secolo⁶⁵.

⁶⁵ Cfr. L. Santelli Beccegato, *Dinamiche multi e interculturali: significati di cittadinanza ed educazione alla politica*, in *Education Sciences And Society*, vol. 1, n° 2, 2010, pp. 162-175.



Ancora è si messo in rilievo che la soluzione federale sembra non bastare più nella composizione delle aspirazioni delle differenti minoranze, in quanto spesso rimangono tali nel riconoscimento che lo Stato ne fa del diritto alla conservazione della loro specificità, piuttosto che in quello della protezione della stessa e soprattutto perché si è ormai di fronte a nuove minoranze che spesso non hanno caratteristiche tali da permettere che possa essere stretto tra di esse e gli altri gruppi (più o meno maggioritari presenti sul territorio) il *foedus*. E allora ritorna alla mente la domanda già posta in precedenza: «Che fare?» L'ipotesi dell'accettazione di una eventuale trasformazione della forma di Stato in senso federale e la sua proclamazione istituzionale dovrebbe avere quale conseguenza imprescindibile, ai fini della sua realizzazione, l'elevazione di tutti i gruppi presenti all'interno dello stesso Stato a soggetti della federazione per la realizzazione del modello di Stato multinazionale ed evidentemente paritario; ma risulta evidente la difficoltà per il gruppo maggioritario di uno Stato apparentemente omogeneo a cedere o anche a condividere la titolarità del potere statale, soprattutto quando si è in presenza di quei gruppi che difficilmente possono essere identificati secondo il loro dato numerico e la presenza stabile su una parte ben precisa di territorio statale⁶⁶. Pertanto è l'idea di unità della

⁶⁶ Sembra interessante notare che non sempre il legame tra tutela delle minoranze etno-linguistiche e autonomia territoriale all'interno di uno Stato (intesa genericamente quale decentramento politico a livello sub-statale all'interno di ordinamenti composti e non invece quale governo locale) è considerato elemento della naturale evoluzione dello Stato contemporaneo multicultural, così come generalmente accade nei Paesi di democrazia occidentale o da questi influenzati nella loro transizione democratica, essendo invece detto legame respinto nei Paesi dell'area *ex* comunista dove invece ancora vale l'equazione autonomia e rischio di secessione; in tal senso F. Palermo, il quale parla dell'autonomia territoriale quale possibile strumento



sovranità che dovrà essere ripensata, intendendo quest'ultima quale sovranità non solamente 'complessificata' e multietnica, ma anche e soprattutto multiculturale, ai fini del mantenimento dei valori democratici e dello Stato di diritto all'interno di ciascuno Stato. Il nuovo pluralismo sociale dovrà realizzare il principio dell'unità nella complessità, laddove i diritti delle minoranze non dovranno più essere intesi quali valori limitativi rispetto al gruppo maggioritario, ma saranno provvisti di quella autorità che permetterà la tutela dei loro caratteri intrinseci. La conseguenza non potrà che essere dunque il superamento della contrapposizione tra cittadini e non cittadini⁶⁷, proprio al fine di garantire i diritti di quelle minoranze i cui membri non possiedono il requisito della cittadinanza e un ripensamento della stessa in senso multiculturale⁶⁸, con il conseguente

per la tutela delle minoranze, ai fini della eliminazione dei rischi di conflitti, all'interno di uno Stato, laddove l'autonomia territoriale sia vista quale elemento di gestione del territorio e divisione del potere ai fini del buon governo, senza che invece si arrivi, attraverso l'autonomia, alla segregazione di un gruppo minoritario su una parte di territorio statale, ma anzi alla sua integrazione; cfr. F. Palermo, *Autonomia territoriale e tutela delle minoranze: una riflessione critica*, in *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti Rason, A. Reposo, L. Pegoraro, R. Scarciglia, M. Gobbo, S. Gerotto (a cura di), cit., pp. 181-196.

⁶⁷ Se si considera il diritto di elettorato (attivo e passivo) quale elemento tipico della cittadinanza, si dimostrerà utile in tal senso un riconoscimento dello stesso anche a quei soggetti stranieri residenti in un Paese da un certo periodo di tempo, a prescindere dunque dal possesso della cittadinanza, al fine del compimento del processo di democratizzazione di uno Stato nel senso della realizzazione degli elementi caratterizzanti il pluralismo sociale, culturale e politico, allo scopo della eliminazione degli scontri tra gruppo maggioritario e minoritari(o). Cfr. C. Pinelli, *Relativismo culturale, scontri di civiltà, costituzionalismo*, cit..

⁶⁸ In merito appare interessante l'idea di «cittadinanza differenziata», con riferimento ad una cittadinanza non più intesa in senso unitario, quale unica appartenenza ad una unica comunità statale, ma invece quale possibilità di una pluralità di appartenenze che non si trovano in contrapposizione tra loro



abbandono dell'idea di Nazione intesa non più come unità politica, giuridica, linguistica e culturale, ma invece il suo superamento attraverso la costruzione di una *costituzione culturale* che avrà come obiettivo l'affermazione e la tutela dei diritti fondamentali, per i quali non sarà più necessaria la differenziazione nazionale tra gruppo maggioritario e gruppi minoritari ai fini del loro riconoscimento⁶⁹. Si deve, infatti, considerare che la disciplina della cittadinanza appare strettamente legata alla sovranità (e alla realizzazione della forma di Stato) nel senso di intendere la prima quale appartenenza e soggezione allo Stato, ponendo il cittadino «in rapporto di alterità con lo straniero e il non cittadino⁷⁰»; sotto questo punto di vista la cittadinanza si presenterà secondo il carattere della esclusività verso l'esterno attraverso il confine dello Stato, e verso l'interno attraverso gli ordinamenti

ma invece unite in un rapporto di reciproca coesistenza; cfr. L. Moccia, *La "cittadinanza europea" come "cittadinanza differenziata" a base di un sistema "multilivello" di diritto privato*, in E. Calzolaio (a cura di), *Il diritto privato regionale nella prospettiva europea. Atti del Convegno Internazionale. Macerata, 30 settembre – 1 ottobre 2005*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 69 ss..

⁶⁹ Intendendo il multiculturalismo quale elemento caratterizzante, per le diverse sin qui ragioni illustrate, le società odierne di Stati che hanno adottato il decentramento politico territoriale del potere quale soluzione della complessità sociale e culturale presente al loro interno, appare interessante il richiamo al concetto di *federalismo culturale*, coniato da P. Häberle nel 1980 in riferimento all'esperienza tedesca e secondo il quale la teoria del federalismo trova legittimazione nel «pluralismo culturale» di una comunità politica, rappresentando, le diversità culturali, non solo la tipicità degli ordinamenti federali, ma anche e soprattutto la loro giustificazione; cfr. A. Rinella, *Costituzioni e minoranze culturali*, in *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti Rason, A. Reposo, L.Pegoraro, R. Scarciglia, M. Gobbo, S. Gerotto (a cura di), cit., pp. 197-220.

⁷⁰ Cfr. S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit.



particolari, essendo la cittadinanza sempre riconducibile allo Stato, ordinamento generale titolare della sovranità. Scrive Staiano:

i fenomeni migratori – il loro espandersi, il loro divenire un connotato strutturale dell’assetto globalizzato del mondo – costituiscono un fattore rilevante di crisi del paradigma della cittadinanza, nel consolidato storico che lo lega indissolubilmente alla sovranità statale. Innanzi a questa “pietra di inciampo” – che chiama alla sua coerenza e al riscatto dalle “non luminose ascendenze” l’ascrizione dello *jus migrandi* e di *accipere domicilium* al novero dei diritti universali – la costruzione di un nuovo paradigma della cittadinanza è difficile, se per paradigma si intende un quadro concettuale di riferimento che trovi riscontro nella vita degli ordinamenti in atto, nelle loro dinamiche attuali, per quanto contrastate e complesse, senza essere dichiaratamente utopico o solo qualificabile come aspirazione morale (per quanto occorra riconoscere la fecondità della “utopia giuridica” nel processo culturale che a tale quadro concettuale – e alle soluzioni ordinamentali che in esso si esprimono – può condurre, costituendone il terreno di vegetazione e sviluppo). La difficoltà è storica, poiché la grande trasformazione in atto nei sistemi giuridici sembra assai lontana dal consolidarsi in un nuovo ordine, e, nello stato di crisi, è assai arduo intravedere una nuova nozione di cittadinanza, tanto più che essa chiama in causa e si lega a una nuova idea di sovranità. Ma è anche culturale⁷¹.

⁷¹ Cfr. S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit; in particolare, l’A. mette in evidenza che l’universalizzazione dei diritti e il loro distacco dallo *status* di cittadino sia questione più che mai attuale.

NUOVI MEDIA E MOBILITAZIONI PER LA PACE: IL CASO DI “ ONE MILLION VOICES AGAINST FARC ”

Valeria Rosato

La “MaratondeMensajes” è stata una delle svariate maratone virtuali che popolano oggi il mondo dei social network. In particolare, questa recente iniziativa è consistita in una maratona di messaggi di solidarietà con i numerosi sequestrati nelle mani delle FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)¹, il maggiore gruppo guerrigliero ancora attivo in Colombia. L’iniziativa ha avuto luogo all’interno dei due più diffusi *social media* (Twitter e Facebook)² ed è stata promossa dall’associazione *ColombiaSoyYo*, un’organizzazione colombiana nata in seguito alla grande mobilitazione civile contro le Farc

1

¹ Le Farc (Fuerza Armadas Revolucionarias de Colombia) sono il principale gruppo guerrigliero ancora attivo in Colombia. Si tratta di una formazione di ispirazione marxista-leninista nata nei primi anni Sessanta e che, tra gli anni Ottanta e Novanta, vive un profondo processo di trasformazione e modernizzazione che li porta a trasformarsi in un vero e proprio esercito: nel 1994 conta tra le sue fila 9500 combattenti e nel 1998, nel momento apicale di crescita, ben 11.330 uomini.

² La maratona virtuale ha avuto luogo sulle pagine di Facebook e Twitter dal 18 febbraio al 23 febbraio del 2012.

del 4 febbraio 2008³. Questa data è entrata nella storia del paese Latino americano, e non solo, perché testimonia una delle più grandi mobilitazioni di piazza contro un gruppo armato illegale che ha avuto impulso grazie all'uso di Facebook, il primo grande social network⁴.

La grandiosa marcia che aveva come motto "No más secuestros, no más muertes, no más mentiras, no más FARC" ("Non più sequestri, non più morti, non più bugie, non più Farc") ha coinvolto 165 città in tutto il mondo e si stima abbia portato in piazza, a manifestare pacificamente, tredici milioni di persone⁵. Questo grande evento ha avuto origine dalla creazione della comunità virtuale "Un millón de voces contra las FARC" ("One million voices against Farc") all'interno di Facebook, il primo e principale social network che aveva da poco tempo iniziato a muovere i suoi primi passi di espansione e diffusione a livello mondiale.

Oggi, soprattutto in seguito all'esplosione della cosiddetta 'primavera araba', termine con il quale si identificano le recenti

³ Il sito ufficiale dell'associazione colombiana è www.colombiaSoyYo.org ed è presente anche su Twitter e Facebook. L'associazione si presenta come un'organizzazione di carattere civile nata in seguito della manifestazione contro le Farc del Febbraio 2008 e fondata da un gruppo dei promotori e organizzatori dell'evento. A oggi la pagina ufficiale su Facebook (aperta proprio il 4 febbraio 2008) conta 66.240 "mi piace", quella di Twitter 5.101 'follower'. (u.a. 9/6/2012).

⁴ Facebook è una rete sociale fondata da Mark Zuckerberg e lanciata negli Stati Uniti nel febbraio del 2004. Inizialmente si configura come servizio di rete a livello universitario, solo con la registrazione del dominio attuale www.facebook.com a metà del 2005 inizia la sua diffusione mondiale come rete sociale aperta a tutti gli utenti di internet.

⁵ Il racconto della grande mobilitazione negli articoli "Marcha contra las Farc, mayor movilización en la historia del país" in *El Tiempo* del 4/02/2008 e "En las calles del mundo entero millones de personas le gritaron a las Farc 'No más secuestros, no más violencia'" in *Semana* del 4/02/2008.



rivolte scoppiate all'interno di diversi paesi mediorientali e nordafricani⁶, nessuna mobilitazione civile è più pensabile e attuabile se non passa attraverso i nuovi canali di comunicazione che la tecnologia mette a disposizione. Le rivoluzionarie trasformazioni tecnologiche nella sfera informativa e comunicativa dell'attuale "società in rete"⁷ comportano inevitabilmente una profonda trasformazione sociale. Come sostiene infatti Castells, la novità nell'"Era dell'informazione" non consiste tanto nella modalità di organizzazione a rete, ma nell'illimitato sviluppo e nelle immense potenzialità che le nuove tecnologie di rete digitali offrono alle reti sociali⁸. La dimensione virtuale è divenuta ormai parte integrante della realtà e il nuovo sistema di rete di comunicazione orizzontale sta modificando radicalmente le modalità di interazione e azione. Questa nuova "morfologia sociale"⁹ se da una parte offre un'immensa risorsa di interconnessione fra locale e globale e di opportunità per lo sviluppo della cosiddetta "società civile globale"¹⁰, dall'altra non è però esente da criticità e contraddizioni. Come sottolinea Castells, la nuova architettura globale di rete opera attraverso la connessione dei cosiddetti 'nodi', ossia i punti che attraggono tutte le risorse vitali quali ricchezza, potere, innovazione, cultura e persone e che sono sostanzialmente coincidenti con le

⁶ Con l'espressione 'primavera araba' vengono incluse le varie rivolte che hanno coinvolto una serie di paesi della regione nord-africana e medio-orientale a partire dalla fine del 2010 e l'inizio del 2011.

⁷ Castells M., *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK. Blackwell, 1996.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Keane J., *Global Civil Society*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.



varie regioni metropolitane del pianeta. Tale configurazione si fonda quindi su una logica di inclusione, e conseguente esclusione, che dipende direttamente dal peso e dal valore che il 'nodo' ha all'interno della rete. Tutto ciò che rimane al di fuori del 'nodo' è automaticamente escluso dalla possibilità di usufruire delle sue risorse e dei suoi benefici. La diffusione, in questi ultimi anni, dei cosiddetti *social media* ha senza dubbio contribuito a incrementare ulteriormente le potenzialità di quello che Sassen definisce come attivismo localizzato di portata globale¹¹ ma, al contempo, è utile analizzare i loro eventuali limiti e le contraddizioni di tale logica dominante che essi, inevitabilmente, riflettono e contribuiscono ad amplificare.

Infatti, nonostante sia indiscutibile il fatto che la facilità di accesso e di utilizzo dei nuovi strumenti di comunicazione possa aiutare a incrementare le potenzialità democratiche dei movimenti civili, è necessario riflettere su alcuni punti critici che in letteratura sono oggetto di riflessione e dibattito: 1. La questione inerente il *digital divide*, ossia il diseguale accesso alle nuove tecnologie; 2. Il nesso tra creazione e stabilità dei legami digitali e la sostenibilità dell'azione collettiva. Si parte infatti dall'assunto che nessuna azione di *cyberactivism*¹² può essere compresa se non attraverso un'approfondita analisi del più ampio contesto in cui nasce e si sviluppa, tutto ciò al fine di evitare letture parziali e, molto spesso, eccessivamente ottimistiche sull'uso delle tecnologie digitali.

¹¹ Sassen S., *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton 2006.

¹² Col termine *cyberactivism* si intende il repertorio di azioni dei movimenti sociali attraverso l'uso di Internet; vedi l'articolo di Van Laer J. e Van Aelst P., "Cyber-protest and civil society: the Internet and action repertoires in social movements" in Y. Jewkes & Y. Majid (Eds.), *Handbook on Internet Crime* (pp. 230-254), 2009.



Partendo da questi due ampi elementi di riflessione tentiamo un'analisi sul primo e più grande evento di mobilitazione civile realizzato grazie all'utilizzo di un social network: l'imponente marcia contro le Farc, gruppo guerrigliero colombiano, che ha avuto luogo principalmente nelle principali città colombiane il 4 febbraio del 2008. L'evento è da ritenersi senza dubbio epocale riguardo la rapidità nell'organizzazione, l'elevato numero di persone coinvolte e le caratteristiche degli 'iniziatori' e degli strumenti di comunicazione utilizzati. È stato salutato e continua a essere presentato, anche da rappresentanti politici e istituzionali di diversi paesi¹³, come la più grande e spontanea mobilitazione dal basso contro il terrorismo. Ma al di là di questi straordinari e indiscutibili elementi di novità, al fine di analizzare una mobilitazione civile è necessario andare oltre quelli che sono gli aspetti più evidenti e di facciata del fenomeno in questione. Quest'ultimo infatti deve essere analizzato con più attenzione e ricollegato al contesto più ampio in cui è inserito, alle complesse dinamiche societarie dalle quali scaturisce al fine di svelare eventuali contraddizioni e strumentalizzazioni di cui può essere stato oggetto.

5

Partendo da queste premesse, l'ipotesi che qui si avanza è che la mobilitazione, ormai identificata con la sigla "4F", abbia avuto nell'immediato una grande risonanza e un grosso consenso grazie alla convergenza, in un dato momento storico, di alcuni precisi fattori le cui contraddizioni interne, però, gli hanno impedito fin da subito di trasformarsi in un vero e proprio movimento sociale capace di rendersi protagonista e

¹³ La Fondazione "Un millón de voces" ha organizzato e partecipato a varie conferenze nazionali e internazionali inerenti la relazione tra nuove tecnologie e partecipazione politica. Vedi il sito ufficiale della Fondazione www.millondevoces.org



incidere sulla scena politica del paese. Al grande successo in termini di impatto mediatico in ambito nazionale e internazionale non è corrisposto un altrettanto successo in termini di nascita e consolidamento di un solido movimento civile capace di configurarsi come un valido attore nel processo di pacificazione. Internet ha sicuramente ampliato e potenziato il repertorio di azioni dei movimenti sociali ma, come sostengono alcuni autori¹⁴, è utile evidenziare e riflettere anche sui suoi limiti per non abbandonarsi a una posizione eccessivamente ottimistica e naif. Gli elementi che devono essere problematizzati sono proprio la facilità e la rapidità della comunicazione digitale che molto spesso non coincidono, e a volte addirittura stridono, con le reali barriere, sia strumentali che sostanziali, che si trovano ad affrontare le diverse mobilitazioni civili. Richiamando la famosa teoria del 'ritardo culturale' di Ogburn¹⁵, si potrebbe affermare che ci troviamo di fronte a due piani strettamente correlati tra loro ma che viaggiano a velocità diverse: da una parte la 'cultura materiale', e dunque la tecnologia, avanza molto rapidamente, laddove la 'cultura non materiale', intesa come insieme di valori, ideologie ecc., segue e si 'adatta' alla prima con maggior difficoltà e lentezza. Riprendendo, in parte, tale concetto all'interno di una più specifica riflessione sui movimenti sociali si potrebbe supporre che alle immense opportunità e potenzialità di partecipazione e democratizzazione date dalle nuove tecnologie digitali, in modo particolare dai *social media*, ancora non

¹⁴ Van Laer e Van Aelst, op. cit., 2009.

¹⁵ Ogburn W.F., *Social Change with Respect to Culture and Original Nature*, Bell, New York 1922.



corrispondono, in tal senso, le stesse reali possibilità di cambiamento all'interno delle strutture sociali¹⁶.

Per meglio comprendere una mobilitazione civile "facebookata"¹⁷ di tale portata, il cui obiettivo di portare in piazza migliaia di persone per una precisa causa è stato raggiunto con successo travalicando anche le iniziali aspettative dei promotori, è utile allora soffermarsi su alcune questioni cruciali: la prima riguarda la natura di questo movimento e la sua rappresentatività all'interno della più ampia società civile; la seconda, strettamente correlata alla prima, riguarda la sua eventuale efficacia nell'incidere positivamente sulla causa promossa.

La prima questione ci porta innanzitutto a ricostruire l'origine dell'evento, a delineare i contorni della società colombiana e ad analizzare le dinamiche conflittuali che l'attraversavano al momento della mobilitazione. In questo senso è fondamentale allora andare a valutare nello specifico

¹⁶ Autori come Diani, Tilly, Clark e Themudo e Earl e Schussman sono alquanto pessimisti sulle reali capacità di Internet nel creare e mantenere i necessari legami di fiducia che stanno alla base di ogni azione di mobilitazione sostenibile. Vedi Diani, 'Social Movement Networks. Virtual and Real', *Information, Communication & Society*, 3(3): 386-401, 2000), Tilly, 'Trust and Rule' in *Theory and Society*, 33(1): 1-30, 2004b, Clark e Themudo, 'The Age of Protest: Internet-Based "Dot Causes" and the "Anti-Globalization" Movement', in John D. Clark (ed.), *Globalizing Civic Engagement. Civil Society and Transnational Action*, London: Earthscan Publications Ltd, 109-26, 2003 e Earl e Schussman, 'The New Site of Activism: On-line Organizations, Movement Entrepreneurs, and the Changing Location of Social Movement Decision-Making', in Patrick G. Coy (ed.), *Consensus Decision Making, Northern Ireland and Indigenous Movements*, London: JAI Press, 155-87.2003.

¹⁷ Termini come "Twittare" o "Facebookare" sono ormai entrati nel linguaggio comune, segno della sempre maggiore diffusione di questa nuova e rivoluzionaria modalità di comunicare.



fattori cruciali quali il ruolo delle istituzioni statali, il ruolo dei tradizionali mezzi di comunicazione e le profonde fratture che segnano la stessa società civile. Una mobilitazione civile che passa attraverso un social network e che viene organizzata all'interno di un paese lacerato da pesanti contraddizioni politiche, economiche e sociali, e da un pluridecennale conflitto armato interno, non può essere analizzata senza considerare prima di tutto il fattore del *digital divide*. Identificare differenze e squilibri nell'accesso alle nuove tecnologie è dunque un primo passaggio fondamentale per tentare di comprendere se la mobilitazione ha preso la forma di un vero e proprio movimento sociale e eventualmente quale sia la sua rappresentatività all'interno della società civile colombiana.

Una volta delineati i contorni della natura del fenomeno sarà poi possibile passare alla seconda questione legata all'efficacia dell'azione collettiva la quale, oltre che dipendere strettamente dall'elemento identitario, è analizzabile attraverso altri fattori quali l'azione e il ruolo di attori esterni, la tipologia delle iniziative promosse nel tempo, il numero, l'intensità e la durata del coinvolgimento dei partecipanti e, infine, sugli eventuali obiettivi raggiunti rispetto al focus principale della mobilitazione stessa.

Dalla 'bacheca' alla piazza...

"One million voices against Farc" è una mobilitazione che nasce grazie all'iniziativa di un giovane ingegnere colombiano, Diego Morales, che sull'onda emotiva relativa alla vicenda di alcuni prigionieri delle Farc¹⁸, il 4 gennaio del 2008 crea una

¹⁸ L'evento scatenante riguardava la vicenda della trattativa per la liberazione del figlio dell'allora prigioniera delle Farc Clara Rojas.



'pagina' all'interno del giovane social network Facebook per denunciare questa crudele e disumana pratica e chiedere il rilascio incondizionato di tutti i sequestrati nelle mani del gruppo guerrigliero. L'iniziativa, inizialmente destinata a una ristretta cerchia di contatti, ottiene una diffusione inaspettata e nel giro di pochissimi giorni conta ben 160.000 adesioni¹⁹. Le potenzialità delle nuove tecnologie digitali, e in particolare dei cosiddetti social media, esplodono con tutta la loro forza e virulenza e, grazie alla loro capacità di catalizzare l'attenzione di una molteplicità di attori all'interno e all'esterno della società colombiana, danno vita alla straordinaria manifestazione del 4 febbraio 2008. Una manifestazione che si stima abbia portato nelle piazze di 165 città di tutto il mondo, principalmente nelle città colombiane, 12 milioni di persone. Parliamo dunque di un evento la cui portata non può certo essere sottostimata e che ci obbliga ad analizzare meglio la natura di questo particolare fenomeno. Una prima e superficiale lettura ci porterebbe a prendere atto del fatto che all'interno della società colombiana esista un vasto e compatto fronte di mobilitazione contro un gruppo terroristico che agisce isolatamente, le cui azioni, in particolare la tattica del sequestro, vengono bollate esclusivamente come atti criminali e privi di qualsiasi giustificazione politica o ideologica. Le dinamiche del lungo conflitto colombiano sono invece molto più complesse, sia per la presenza di diversi gruppi armati illegali che per le profonde fratture ideologiche e politiche che segnano il tessuto sociale²⁰.

¹⁹ Vedi l'articolo "Facebook Becomes Catalyst for Causes, Colombian Farce Protest" pubblicato il 22 febbraio 2008 in www.pbs.org/mediashift

²⁰ Per un approfondimento vedesi Rosato V., "Colombian conflict: "postmodern" conflict?" in XXXIV International Congress of Military History, Military conflicts and civil population: total wars, limited wars, asymmetric wars, Commissione Italiana Storia Militare e Presidenza della Repubblica Italiana, vol. II,



La Colombia è segnata da un conflitto 'camaleontico'²¹ proprio per le capacità che i diversi attori, legali e illegali, hanno avuto, nel corso degli anni, nell'adattarsi ai profondi mutamenti accorsi sia a livello locale che nazionale e globale. Il conflitto armato che inizialmente nasce negli anni Sessanta e che vede contrapposti due attori, lo Stato da una parte e le diverse formazioni guerrigliere dall'altra, si complica con l'ufficiale entrata in scena dei gruppi paramilitari negli anni Ottanta. Come già sostenuto in un precedente saggio, nonostante le profonde differenze ideologiche, i due diversi attori armati illegali sono accomunati da alcuni cruciali aspetti: prima di tutto la loro imponente struttura militare, in gran parte dovuta alle ingenti risorse derivanti dal narcotraffico, e la loro capacità di imporsi, non solo attraverso il monopolio della violenza, ma perfino come referenti simbolici all'interno di ampi territori del paese. L'estrema difficoltà che ha avuto, e continua ad avere, lo Stato colombiano nel controllare e espletare tutte le sue funzioni istituzionali all'interno di alcune zone stride con la sua, almeno formale, lunga tradizione democratica²². A riempire questi vuoti, nel corso del tempo, sono stati principalmente i due maggiori gruppi armati: le Farc, gruppo guerrigliero di ispirazione marxista-leninista e le Auc

Roma 2009 e Rosato V., *Conflitti 'camaleontici'. Il conflitto colombiano tra XX e XXI secolo*, Franco Angeli, Roma 2010.

²¹ Rosato V., *op. cit.*, 2010.

²² La Repubblica di Colombia fu proclamata nel 1886 dopo un lungo processo di emancipazione dalla Spagna e dopo una serie di guerre civili. Si tratta di una delle democrazie più longeve del continente Latino Americano dato che si contano, tra il IX e il XX secolo, solo quattro governi militari di breve durata: quelli di Rafael Urdaneta e José María Melo nel '800, quello di Gustavo Rojas Pinilla nel 1953 e la Junta Militar de Gobierno che assunse il potere per un solo anno nel 1957.



(Autodefensas Unidas de Colombia)²³, gruppo paramilitare di destra difensore dello *status quo*. Seguendo la riflessione di Mark Duffield sui conflitti 'postmoderni' questi due gruppi presentano alcune caratteristiche dei cosiddetti 'complessi politici emergenti'²⁴, ossia di quelle nuove forme di gestione razionale del potere che sono sorte in diversi paesi lacerati da profondi conflitti e in cui è definitivamente crollata la struttura statale e, soprattutto, ogni sua forma di legittimità. L'aspetto interessante da sottolineare è che, nonostante l'aspetto violento e il coinvolgimento in traffici illeciti, questi due gruppi, seppur in modo ambiguo e discutibile, in alcuni territori sotto il loro controllo ricevono una sorta di legittimità da parte della popolazione. Solo attraverso un'analisi a livello micro è quindi possibile, come sostiene il sociologo Kalyvas, osservare che all'interno di società lacerate da conflitti interni, i legami tra la popolazione e i diversi attori armati, proprio a causa del clima di continua tensione e sospetto che le caratterizzano, sono diversificati e ambigui e rispondono ai più disparati interessi: privati, locali, pubblici ecc²⁵. Gli atteggiamenti della

²³ A partire dal 2002, con l'elezione di Uribe al governo del paese, è stato avviato un importante processo di negoziazione con le Auc che ha portato alla smobilitazione massiccia di questi eserciti illegali. In proposito vedi Duncán G., *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2006; terza ed. luglio 2007

²⁴ Vedi Duffield M., "Postmodern Conflict. Warlords, Post-Adjustment States and Private Protection" in *Civil Wars*, primavera 1998, 1 (1), pp. 65-102 e dello stesso autore, *Guerre postmoderne. L'aiuto umanitario come tecnica politica di controllo*, Casa editrice il Ponte, Bologna, 2004.

²⁵ Il modello teorico sulla violenza nella guerra civile proposto da Kalyvas è presente in diversi suoi scritti: nel saggio "Sociology of civil war. Warfare", Yale University, 2003, nell'articolo "Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil", op. cit. 2001 (tr. in inglese con il titolo "The Ontology of 'Political Violence': Action and Identity in Civil Wars" in *Perspectives on Politics*, 1:3, 475-494, 2003). Il modello viene poi sviluppato in maniera più



popolazione nei confronti degli attori armati, legali e illegali, possono variare e andare da un atteggiamento di convinto supporto ideologico, a un atteggiamento di accomodamento per puri calcoli di interesse fino ad una posizione di netto rifiuto. In quest'ultimo caso, tipico delle zone contese dagli attori armati e in cui più alti sono i livelli di violenza, la popolazione è costretta ad abbandonare le proprie terre²⁶ o a trovare coraggiose strategie di resistenza civile²⁷. Questo per sottolineare come la fluidità e la complessità delle dinamiche tipiche di contesti di guerra civile devono metterci in guardia da eventuali semplificazioni e banalizzazioni della realtà colombiana.

Negli anni i vari tentativi da parte dei diversi governi di portare avanti un processo di pacificazione sono falliti, riuscendo soltanto a raggiungere obiettivi parziali come lo scioglimento delle formazioni guerrigliere minori e delle Auc²⁸. La smobilitazione delle Auc, avvenuta nel 2006 durante il

12

completa nei testi *The logic of violence in civil war*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006 e in Kalyvas, Shapiro I e Masoud T. (a cura di), *Order, conflict, and violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

²⁶ Secondo l'ultimo rapporto del 2011 pubblicato dall' IDMC, Internal Displacement – Global Overview of Trends and Developments, la Colombia ha il triste primato nella classifica mondiale dei paesi maggiormente colpiti dal fenomeno dello sfollamento interno: si stimano dai 3,9 ai 5,3 milioni di “desplazados”.

²⁷ È il caso di molte comunità di pace come la Comunidad de paz de San José de Apartadó. Vedi in proposito il terzo capitolo del citato saggio di Rosato “Conflitti camaleontici”.

²⁸ Vedi Leal F., “Políticas de seguridad” in Leal F. (a cura di), op cit. 2006; Restrepo L. A., “Los dilemas de la paz en Colombia: las políticas de los dos últimos gobiernos antes el conflicto armado” in Helfrich e Kurtenbach (a cura di), Colombia, caminos para salir de la violencia, Iberoamericana, Madrid, 2006; Mejia Maria Emma, “Insurgency, Narco-terrorism and the Colombian Peace Process”, in AA.VV., *Pathways out of terrorism and insurgency: the dynamics of terrorist violence and peace processes*, op. cit., 2005, pp. 320-332.



governo Uribe, nonostante il grande valore a livello simbolico e politico, non ha portato ad una effettiva scomparsa dei paramilitari, che sotto nuove vesti e nuove denominazioni continuano ad agire indisturbati²⁹. Le Farc, da canto loro, nonostante negli ultimi anni abbiano subito dure sconfitte militari³⁰, continuano ad essere un gruppo armato ampio e compatto che continua imperterrito a portare avanti la sua lotta attraverso un preciso, seppur anacronistico, discorso ideologico e politico³¹.

Questo significa che ancora oggi il paese continua ad essere caratterizzato da profonde fratture, la principale delle quali è identificabile nella classica contrapposizione fra città-campagna; contrapposizione che all'interno di un contesto di conflitto armato significa forte contrasto tra la zona rurale, povera e coinvolta direttamente nella violenza, e quella metropolitana, abbastanza ricca e che gode di buoni livelli di

²⁹ In un articolo di Ospina "Amenazas de paramilitares colombianos en Europa" del 24 ottobre 2008, pubblicato sul sito web delle Agencia Prensa Rural (www.prensarural.org), il giornalista dà notizia circa le minacce che queste nuove formazioni paramilitari denominate Águilas negras hanno avanzato nei confronti di ONG nazionali e internazionali, di organizzazioni sindacali e studentesche nonché nei confronti delle rappresentanze e delle ambasciate di paesi come Canada, Stati Uniti, Messico, Ecuador, Venezuela, Cile, Brasile e Unione Europea. Le minacce fanno riferimento alla connivenza di tutte queste organizzazioni e istituzioni con il progetto della guerriglia.

³⁰ Negli ultimi quattro anni in seguito ad attacchi da parte delle Forze Armate colombiane sono stati uccisi alcuni tra i leader storici del gruppo. A parte la morte di Pedro Antonio Marin, conosciuto col nome diguerra Manuel Marulanda detto Tirofijo', avvenuta per malattia nel marzo 2008, sono stati uccisi Victor Rojas detto 'Mono Jojoy' nel settembre del 2010 e infine Alfonso Cano nel novembre 2011.

³¹ All'interno del sito ufficiale delle Farc è possibile accedere a tutti i loro comunicati pubblici www.farc-ep.co così come nella pagina ufficiale di Twitter 'Farc Ep Colombia' https://twitter.com/#!/FARC_COLOMBIA che conta a oggi 9.772 'followers' (u.a. 8/6/2012).



sicurezza³². Prendere atto dell'esistenza di queste 'due Colombie' è il primo punto dal quale si deve partire se si vuole comprendere l'origine e gli effetti di una mobilitazione civile come quella del 4F. La prima questione da analizzare riguarda allora l'identificazione, prima di tutto, dei promotori e dei sostenitori dell'iniziativa attraverso l'uso del social network e in seguito dei più ampi settori che si sono uniti nella mobilitazione. Un rapido sguardo ai dati relativi al *digital divide* al momento in cui viene lanciata l'originale idea mostra chiaramente come solo una ristretta percentuale di colombiani, stimata intorno a un quarto della popolazione, aveva accesso a Internet e, addirittura, solo circa il 3% dispone di un contratto di accesso alla rete nella propria abitazione³³. Si tratta principalmente di giovani, con alti livelli di istruzione, appartenenti alle classi medio-alte e residenti nelle aree metropolitane. Diego Morales, il principale promotore e ideatore della mobilitazione rappresenta perfettamente questa fascia della popolazione³⁴. Inoltre, è utile riflettere sul fatto che la grande innovazione del social network in quel periodo aveva appena iniziato a espandersi a livello globale e dunque è

³² Vedi Waldmann Peter, *Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*, Norma, Bogotá 2007.

³³ Nell'anno 2008 in Colombia si stima che gli utilizzatori di Internet fossero il 25,6% della popolazione e che il 3,3% avesse un accesso alla rete dalla propria abitazione. I dati sono consultabili all'interno del rapporto dell'International Telecommunication Union *Measuring the Information Society 2011*, Geneva, 2011.

³⁴ Diego Morales è un giovane ingegnere colombiano con percorso formativo e professionale dal respiro internazionale. È interessante notare il dato riportato da Neumayer e Raffl (2008) in cui si osserva, attraverso l'indice di Sviluppo Umano delle città in cui hanno avuto luogo le marce anti-Farc 4 febbraio, che queste appartengano quasi totalmente alla fascia 'alta' e 'media', a conferma del fatto che la protesta è stata organizzata da un'élite globale.



ipotizzabile che solo una ristretta cerchia di internauti fosse a conoscenza o avesse dimestichezza con questo innovativo strumento di comunicazione. Come sostenuto da Castells, è evidente la logica di esclusione insita nella nuova morfologia sociale a rete: i flussi di comunicazione e risorse si concentrano nei cosiddetti 'nodi' corrispondenti alle principali aree metropolitane del pianeta, laddove tutto ciò che si situa all'esterno ne rimane automaticamente escluso. Nel caso della mobilitazione del 4F questa forte frattura è evidente: è la Colombia più ricca e istruita ad essere 'connessa' globalmente e ad avere le risorse per cogliere e utilizzare al meglio le nuove opportunità offerte dalle nuove tecnologie; mentre la Colombia rurale, povera, maggiormente colpita dal conflitto non solo rimane esclusa da questo spazio virtuale ma continua a dipendere dalle élite dello spazio reale.

Cerchiamo allora di comprendere quali sono gli elementi che hanno contribuito alla riuscita di un'iniziativa nata sul web ma che poi è riuscita a trasformarsi in una maestosa marcia dal respiro internazionale. Il primo e principale elemento da considerare è la risonanza, che fin da subito, l'evento ha ottenuto presso i mass media tradizionali come la televisione e la carta stampata³⁵. Il grande supporto ottenuto dai classici mezzi di comunicazione di massa, oltre che derivare dall'interesse suscitato dalla nuova 'tecnica' di mobilitazione civile è da analizzare anche in riferimento al preciso contesto

³⁵ Il principale quotidiano colombiano El Tiempo ha seguito sistematicamente e riportato notizia della mobilitazione che stava prendendo piede su Facebook. Solo per citare alcuni dei tanti articoli: "Detrás de movilización contra Farc en Facebook está un ingeniero civil sin experiencia en política" del 19/01/2008, 'Un millón de voces contra las Farc' sigue sumando adeptos desde Colombia para marcha cívica mundial' del 21/01/2008.



politico nazionale e internazionale. La posizione dei promotori e l'obiettivo dell'iniziativa era molto chiara: protestare contro le Farc e in particolare contro la loro brutale tecnica del sequestro. L'evidente equazione conflitto = Farc, in modo più o meno consapevole, veicolava inevitabilmente anche un preciso messaggio politico: associava il conflitto esclusivamente all'esistenza di questo gruppo armato e alle sue azioni di violenza contro i civili attraverso il rapimento. Nonostante l'evidente e indiscussa natura pacifica, dunque, il significato di fondo consisteva in una forte riduzione delle complesse dinamiche del conflitto armato prestandosi così ad una, fin troppo semplice, strumentalizzazione da parte dell'*establishment* colombiano. L'allora in carica Presidente Alvaro Uribe, al suo secondo mandato³⁶, stava già da anni portando avanti una precisa linea di governo improntata sulla stigmatizzazione della guerriglia come gruppo narcoterrorista e sulla conseguente azione di repressione armata senza alcuna reale volontà e possibilità di apertura e dialogo. L'iniziativa contro le Farc, quindi, combaciava perfettamente con gli interessi della parte politica al potere ottenendo di conseguenza un ampio appoggio, e si potrebbe aggiungere cruciale, dei principali mezzi di comunicazione di massa nazionali.

16

Inoltre, anche l'inaspettata risonanza che l'evento ha ottenuto a livello internazionale può essere collegata alla coincidenza di una serie di fattori. Il primo è direttamente riferibile al diffuso clima di tensione a livello globale dettato dallo scenario 'post-11 Settembre'. La conclamata guerra al terrorismo internazionale da parte dell'Occidente aveva fin da

³⁶ Alvaro Uribe è stato eletto per la prima volta Presidente del Governo colombiano nel 2002 e poi rieletto nel 2006. Il suo secondo mandato si è concluso regolarmente nel 2010.



subito contribuito a diffondere presso l'opinione pubblica mondiale una reinterpretazione e generalizzazione in chiave meramente 'terroristica' di tutti i diversi gruppi armati illegali attivi nei vari contesti conflittuali disseminati nel pianeta³⁷. Nel caso colombiano, e in particolare nei confronti delle Farc, questo repentino cambio è evidente: da gruppo armato illegale che rivendicava istanze politiche a gruppo terrorista mosso esclusivamente da interessi di natura criminale. A questo scenario bisogna aggiungere il clamore internazionale dovuto al sequestro di un personaggio eccellente, la candidata alle Presidenziali del 2002³⁸ Ingrid Betancour, di nazionalità franco-colombiana e di tre cittadini statunitensi³⁹. Il diretto coinvolgimento di due potenze occidentali come la Francia e gli Stati Uniti, ha fatto sì che, per la prima volta, i riflettori dell'opinione pubblica internazionale fossero puntati sulle Farc e sulla loro crudele tattica del sequestro omettendo che si trattava di uno strumento da sempre utilizzato dalle guerriglie colombiane per portare avanti la loro lotta. Fin dalla loro nascita le Farc e gli altri gruppi guerriglieri hanno infatti utilizzato il rapimento come fonte di finanziamento, ma nel tempo, soprattutto dal momento in cui la principale fonte di finanziamento è divenuto il narcotraffico, questa tecnica ha

³⁷ Data la particolare congiuntura internazionale sia gli Usa e poi la Ue inseriscono questi gruppi illegali (Farc, Eln e Auc) nella lista delle organizzazioni terroriste. Vedi il "2001 Report Foreign Terrorist Organizations" del 5 ottobre 2001 pubblicato dall'Ufficio del Direttore del Controterrorismo del Dipartimento di Stato, Washington.

³⁸ Ingrid Betancour, candidata alle presidenziali colombiane del 2002 con il partito "Verde Oxigeno" fu sequestrata durante la campagna elettorale il 22 febbraio del 2002.

³⁹ I tre *contractor* statunitensi, sequestrati dalle Farc il 13 febbraio del 2003 furono liberati durante l'operazione denominata "Operación Jaque", insieme ad altri 12 prigionieri fra cui Ingrid Betancour, il 2 luglio del 2008.



assunto sempre più una valenza 'politica': i sequestrati, per la maggior parte membri delle forze armate colombiane catturati durante operazioni militari, ma anche esponenti politici del paese, sono considerati prigionieri di guerra⁴⁰. Ne è una riprova il fatto che il numero dei prigionieri nelle mani delle Farc è sempre stato molto elevato, nell'ordine delle centinaia, i periodi di prigionia sono sempre molto lunghi e le trattative per il loro rilascio rientrano sempre all'interno di un'ampia e pubblica strategia politica⁴¹.

...e dalla piazza alla 'bacheca'

Il grande impatto e la risonanza mondiale della mobilitazione F4 sono la dimostrazione di come lo sviluppo della *mass-self communication* si stia trasformando in uno straordinario *medium* per i movimenti sociali e la loro azione. Come sostiene infatti Castells, la tecnologia non origina i movimenti né rappresenta un semplice strumento a loro disposizione; essa si configura piuttosto come una vera e propria struttura sociale al cui interno è in atto una continua

⁴⁰ Nei loro comunicati ufficiali le Farc usano sempre il termine 'prigioniero di guerra'. Vedi il sito www.farc-ep.co

⁴¹ Attualmente sono in corso delle trattative per il rilascio dei prigionieri in mano del gruppo guerrigliero attraverso l'intermediazione della ex-senatrice Piedad Cordoba e di Marleny Orjuela, una rappresentante dei movimenti civili per la pace, direttrice della Ong ASFAMIPAZ. Le Farc nei loro comunicati pubblici affermano di voler sospendere l'uso della tecnica del sequestro, dichiarazioni che ovviamente rientrano all'interno di una loro precisa strategia politica.



trasformazione dei rapporti di potere⁴². Ciò significa che l'analisi di questo nuovo spazio di comunicazione non può prescindere dalle forti interconnessioni che esistono sia tra i mass media e i media networked, che dalle relazioni sempre più complesse che si instaurano tra i vari attori politici, sociali e mediatici.

Se da una parte lo sviluppo della comunicazione orizzontale offre grandi opportunità ai movimenti *grass-roots*, dall'altra viene sempre più 'insinuata' dall'interno da coloro che detengono il potere. Istituzioni, governi, gruppi di potere non solo non vengono più colti di sorpresa dalle nuove modalità di azione dei movimenti sociali ma stanno affinando sempre più le loro tecniche di controllo per gestire e sfruttare a loro favore le nuove forma di comunicazione⁴³. Indicativo in tal senso è il concetto di "spinternet" con il quale si vuole indicare proprio questa tendenza, soprattutto dei governi autoritari, di fare un uso 'soft' della rete: per fare attività di propaganda risulterebbe strategicamente più efficace inserirsi all'interno del nuovo meccanismo piuttosto che censurare⁴⁴.

Nel caso della mobilitazione "One million voices against Farc" è stata evidente la capacità da parte del governo colombiano di sfruttare e strumentalizzare un'iniziativa nata dal basso e che presentava il vantaggio di usufruire delle nuove e inaspettate potenzialità di un social network. Il principale partito all'opposizione, il Polo Democratico Alternativo, ha infatti fin da subito denunciato tale strumentalizzazione

⁴² Castells M., "Communication, power and counter-power in the network society" in *International Journal of Communication*, 1(1), 238-266, 2007.

⁴³ Van Laer J. e Van Aelst P., op.cit., 2009.

⁴⁴ Morozov E., *The Net Delusion: the Dark Side of Internet Freedom*, PublicAffairs, New York, 2011.



criticando l'evento che, secondo la sua opinione, avrebbe esclusivamente contribuito a polarizzare la società. A riprova della profonda frattura che segna la società colombiana non solo si è da subito risposto con una contro-manifestazione di accusa del fenomeno paramilitare⁴⁵, ma anche all'interno degli stessi social network si sono creati numerosi spazi di denuncia unilaterale contro il paramilitarismo⁴⁶.

Dunque, non solo i partiti all'opposizione ma anche ampi settori della popolazione civile e organizzazioni impegnate nel sociale stigmatizzavano e criticavano l'iniziativa che, nonostante si dichiarasse come apolitica, pacifica e contraria a ogni tipo di strumentalizzazione, nella realtà proponeva una soluzione alquanto irrealistica⁴⁷. In una intervista uno degli organizzatori della mobilitazione esprime chiaramente la posizione sostenuta: "Una Colombia senza Farc. Né a favore dell'accordo umanitario, né del riscatto militare dei

⁴⁵ In risposta alla marcia contro le Farc del 4 febbraio 2008, fu subito organizzata il 6 marzo 2008 una contro-marcia per denunciare i crimini compiuti dai paramilitari.

⁴⁶ Numerose sono i siti e le pagine sui diversi social network nate per denunciare i crimini dei paramilitari. Fra questi vedi *VerdadAbierta* (www.verdadabierta.com) presente anche su Twitter con 20.149 'followers' e su Facebook con 2.630 'mi piace' (u.a. 8/6/2012).

⁴⁷ A dichiararsi apertamente contrari alla manifestazione non erano solo i rappresentanti politici dell'opposizione, ma anche tutte le popolazioni delle zone maggiormente controllate dalla guerriglia e i famigliari dei prigionieri. La preoccupazione condivisa era quella di temere un deterioramento degli equilibri raggiunti col rischio di minare tutti gli sforzi volti a portare avanti un accordo umanitario. Tra i numerosi articoli presenti sul quotidiano *El tiempo* e sul sulla rivista *Semana* ne citiamo solo alcuni: "Huila no marchará contra Farc" (*El Tiempo* 28/01/2008), "Dirigido a los marchantes de Facebook" (*El Tiempo* 28/01/2008), La marcha del 4 de febrero contra las Farc nació como un foro en Internet y ya está en 163 ciudades (*El Tiempo* 31/01/2008), (*Semana* 8/2/2008).



sequestrati”⁴⁸. La frase sintetizza chiaramente la sterilità e l’impossibilità di incidere o contribuire alla risoluzione del conflitto: il fine non consisteva nel sensibilizzare o fare pressione sul governo o sulle istituzioni perché si perseguisse una politica di dialogo, tantomeno nell’intraprendere una politica di dura repressione. La soluzione implicita sarebbe dovuta consistere, dunque, in una resa incondizionata delle Farc, possibilità alquanto improbabile e illusoria dato il forte radicamento di questa guerriglia sul territorio. L’ambiguità che caratterizzava il messaggio iniziale si è dissolta immediatamente mettendo in luce, al contrario, una evidente parzialità politica dei promotori. Attraverso l’analisi della pagina di Facebook della Fondazione “One million voices against Farc”, che si presenta oggi come la pagina ufficiale dell’originario movimento “Un millón de voces contra las Farc” promotore della mobilitazione del 4 Febbraio 2008, è infatti possibile confermare questa ipotesi. La *mission* dichiarata della Fondazione è quella di “disegnare strategie per sradicare il terrorismo in Colombia attraverso la coscientizzazione e la sensibilizzazione della società riguardo le azioni commesse da queste organizzazioni armate illegali, approfittando della forza sociale ottenuta nelle passate marce cittadine”⁴⁹. Ma osservando i commenti e i cosiddetti ‘post’ (articoli, foto e video) pubblicati in questi anni si nota esclusivamente un’azione di denuncia forte e unilaterale contro le Farc e di attacco fazioso diretto esclusivamente verso tutti coloro, istituzioni e personaggi

⁴⁸ Dichiarazione riportata nell’articolo “Organizadores de la marcha del 4 de febrero rechazan lo que llaman ‘el oportunismo del uribismo’” della rivista *Semana* dell’ 8 febbraio 2008.

⁴⁹ Pagina Facebook “One million voices against Farc” www.facebook.com/onemillionvoices (u.a. 8/6/2012).



pubblici, accusati di supportare, fiancheggiare o simpatizzare per questo gruppo terrorista⁵⁰. L'impressione è che questo strumento di comunicazione, inizialmente utilizzato con successo come catalizzatore dell'immenso desiderio di pace che accomuna la quasi totalità dei colombiani, si sia trasformato in un capzioso canale di informazione politica. Anche il linguaggio utilizzato, sia dai gestori che dai 'followers', a tratti duro e violento, è fortemente indicativo della faziosità e della rigidità con le quali si intende affrontare il tema del conflitto armato⁵¹. Tale posizione, a nostro giudizio, non solo non contribuisce costruttivamente alla ricerca di una positiva e duratura strategia di pacificazione, ma rischia pericolosamente di alimentare la conflittualità e acuire le fratture della società colombiana.

A più di quattro anni di distanza il bilancio della grande mobilitazione F4 è chiaro: non solo non si è trasformata in un vero e proprio movimento sociale attivo nella scena politica del paese ma la situazione di stallo del conflitto permane. Tilly nella sua teoria 'catnet', ha individuato due principali variabili attraverso le quali è possibile stabilire il grado di coesione e di capacità di mobilitazione dei movimenti: la *catness* e la *netness*.

⁵⁰ All'interno dei siti e degli spazi sui social network gestiti dai promotori della mobilitazione ('One million voices against Farc', 'Un millón de voces contra de las Farc', 'Millòn de voces' e 'ColombiaSoyYo') si possono trovare commenti e articoli contro il Presidente venezuelano Chavez e contro la ex-senatrice colombiana Piedad Cordoba accusati di fiancheggiare per le Farc, fino ad un attacco contro i giudici della Corte Suprema di Giustizia accusati di favorire esponenti del gruppo armato illegale.

⁵¹ Oltre alle espressioni sarcastiche verso i personaggi pubblici accusati di simpatizzare per le Farc, viene spesso utilizzato un linguaggio che denota a tratti un atteggiamento di aperta conflittualità. Per esempio l'uccisione del leader delle Farc Alfonso Cano viene commentata con frasi del tipo "Hoy fue abatido..." o ancora 'la lucha luegra otra victoria...'



La prima, che deriva dal termine *category* indica l'elemento identitario, ossia le caratteristiche legate a una particolare categoria (di classe, di genere, ecc.); la seconda dal termine *net*, indica invece le reti di socializzazione volontaria. Secondo la nostra ipotesi la mobilitazione 'One million voices against Farc' nonostante la sua grandiosità e risonanza mondiale si è dimostrato un evento alquanto effimero proprio perché non era il prodotto di un'azione collettiva forte e coesa e soprattutto non era espressione di una categoria dalla precisa identità. La facilità e la rapidità dell'informazione offerte da internet hanno sicuramente avuto un ruolo decisivo nel catalizzare l'attenzione di ampi settori della società colombiana, insieme ad altri importanti fattori intervenienti di cui abbiamo detto sopra, e dunque nella riuscita dell'evento. Ma è illusorio, come sostengono Van Laer e Van Aelst, pensare di perseguire cambiamenti politici e sociali affidandosi esclusivamente alle opportunità della rete. Quest'ultima ha sicuramente incrementato e rafforzato il repertorio di azioni dei movimenti sociali ma, come sostiene Tilly, non ha la capacità di stravolgerlo⁵². Se la mobilitazione non presenta contemporaneamente alti livelli di *catness* e *netness* difficilmente può dare vita ad azioni significative e efficaci. Il reale e profondo coinvolgimento alla causa e il forte legame di fiducia tra i membri sono indispensabili per dare vita a una rete sostenibile di attivisti. Internet è esclusivamente uno strumento, per alcuni studiosi piuttosto debole⁵³, che può solo completare ma non rimpiazzare le classiche azioni di protesta.

⁵² Tilly C., op. cit., 2004b.

⁵³ Vedi Diani (2000), Tilly (2004b), Clark e Themudo (2003) e Earl e Schussman (2003).



È così che della grandiosa mobilitazione 'One million voices against Farc', originata dal fecondo ventre della rete e capace di portare milioni di persone in tante piazze del mondo, oggi non rimane che una serie di immobili 'mi piace' e 'followers' all'interno di faziose pagine di social network. L'evento, salutato come la dimostrazione delle grandi e magnifiche opportunità offerte dalle nuove tecniche di comunicazione, mostra tutti i suoi limiti svelandone la loro natura esclusivamente strumentale. L'analisi di questo caso ha dunque ampiamente dimostrato come, in contesti complessi caratterizzati da un'alta conflittualità, le risorse fornite dai nuovi media, seppur 'rivoluzionarie' in sè, da sole non sono sufficienti a realizzare un oggettivo cambiamento sociale. La rete non fa altro che trasportare in uno spazio virtuale le medesime contraddizioni dello spazio reale e molto spesso le amplifica attivando meccanismi pericolosi e difficilmente controllabili⁵⁴. La riflessione su questa particolare esperienza può contribuire, dunque, a compiere letture più caute di eventi simili, dimostrando la necessità di non fermarsi all'impatto emotivo prodotto dai nuovi media ma di analizzare con più attenzione i contesti e le reali dinamiche conflittuali.

⁵⁴ Inquietante l'uso dei social network da parte di gang o gruppi armati per intimidire e minacciare la popolazione. Un caso riportato nelle cronache è quello di alcune 'liste della morte' pubblicate su Facebook nell'agosto del 2010 in cui furono inseriti i nomi di 69 persone.

Alla pubblicazione delle 'liste nere' sono seguiti realmente, a Puerto Asis, città del sud della Colombia, gli omicidi di tre dei giovani indicati (vedi <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2010/08/25/colombian-youths-flee-facebook-hitlist-after-three-deaths.html> u.a. 8/6/2012).



OSSERVATORI



L'IMMIGRATO CLANDESTINO: IL "MUGNAIO DI POTSDAM" DEI GIORNI NOSTRI?

Maria Daniela Poli

Corte di giustizia delle Comunità europee (Grande Sezione). Sentenza 6 dicembre 2011, causa C-329/11, *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*.

Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia – Direttiva 2008/115/CE – Norme e procedure comuni in materia di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Normativa nazionale che prevede, in caso di soggiorno irregolare, la pena della reclusione e un'ammenda.

La Corte di giustizia, al fine di garantire l'effetto utile della direttiva rimpatri, dichiara parzialmente non conforme al diritto dell'Unione la disciplina francese in materia di reato di clandestinità.

1

1. – Originata da una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, 2008/115/CE (direttiva rimpatri)¹, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi

¹ Sulla direttiva rimpatri: F. Zorzi Giustiniani, *Direttiva rimpatri e politica comunitaria in materia di immigrazione*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2009, 671 ss.; B. Nascimbene, *Direttiva rimpatri: solo innovazioni di sistema superano l'inutile ricorso a strumenti penali*, in «Guida dir.», 2011», n. 20, 10 ss.



terzi il cui soggiorno è irregolare, la sentenza² ricalca e ribadisce quanto già affermato nella decisione *El Dridi*³ circa la fattispecie

² Sulla quale si segnalano i seguenti commenti: C. Favilli, *Sentenza Achughbalian – C-329/11, 6-12-2011*, in www.asgi.it; F. Picod, *Non-conformité de la loi française par rapport à la directive «retour»*, in «La Semaine Juridique - édition générale», 2011, n. 51, 2527; R. Raffaelli, *La direttiva rimpatri e il reato di ingresso e soggiorno irregolare francese: principi ed effetti della sentenza Achughbalian nell'ordinamento italiano*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2011, 73 ss.; A. Levade, *Incompatibilité partielle de la loi française avec la directive «retour»: priorité à l'effet utile!*, in «La Semaine Juridique» - édition générale, 2012, n. 8, 377 ss.; P. Henriot, *Garde à vue et séjour irrégulier: les enseignements de l'arrêt Achughbalian sont limpides...*, in «Gazette du Palais», 2012, n. 43-45, 17 ss.

³ Corte giust., sent. 28-04-2011, causa C-61/11, Hassen El Dridi, in www.curia.eu, su cui: M. Castellaneta, *Netta bocciatura per il sistema italiano troppo duro con chi ignora l'espulsione*, in «Guida dir.», 2011, n. 20, 25 ss.; A. Rovagnati, *È legittimo sanzionare penalmente la permanenza irregolare dello straniero?*, in «Quad. cost.», 2011, 440 ss.; S. Lorenzon, *Tanto va la gatta al lardo... Il caso El Dridi e le conseguenze sulla politica repressiva italiana in materia di immigrazione*, in *ivi*, 699 ss.; C. Caruso, *La decisione El Dridi della Corte di giustizia secondo il Consiglio di Stato: dall'interpretazione pregiudiziale al sindacato di "legittimità comunitaria"?*, in *ivi*, 702 ss.; F. Deana, *Sanzioni penali a carico degli stranieri irregolari e politica europea di rimpatrio. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso El Dridi*, in «Dir. pubbl. comp. ed eur.», 2011, 1230 ss.; C. Amalfitano, *La reclusione degli immigrati irregolari per violazione dell'ordine di allontanamento del questore non è compatibile con le prescrizioni della c.d. direttiva rimpatri*, in «Cass. pen.», 2011, 2786 ss.; C. Favilli, *Il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore di fronte alla Corte di giustizia*, in «Diritto penale e processo», 2011, 904 ss.; F. Kauff-Gazin, *La directive «retour» au secours des étrangers?: de quelques ambiguïtés de l'affaire El Dridi du 28 avril 2011*, in «Europe», 2011, n. 6, 10 ss.; G. Poissonnier, *Un étranger en situation irrégulière n'est pas un délinquant*, in *Recueil Le Dalloz*, 2011, 1880 ss.; L. Leboeuf, *La directive retour et la privation de liberté des étrangers. Le rappel à l'ordre de la Cour de justice dans l'arrêt El Dridi*, in «Revue du droit des étrangers», 2011, 181 ss.; F. Morrone, *Gli effetti della direttiva rimpatri nell'ordinamento giuridico italiano: la sentenza CG El Dridi*, 2011, in www.duitbase.it.



di reato di soggiorno irregolare introdotta negli ordinamenti degli Stati membri. Nonostante il suo carattere pressoché riepilogativo, desta particolare interesse per un duplice ordine di ragioni: da un lato rinsalda la tesi della possibile incisione da parte del diritto dell'Unione europea del diritto penale e processuale penale degli Stati membri, sebbene si tratti di materie riservate alla loro competenza, mentre dall'altro fa salva la disciplina nazionale in materia di immigrazione clandestina. Essa induce, inoltre, a riflettere sul rapporto tra giurisdizione europea e giurisdizione costituzionale: con riferimento alla normativa francese che prevede l'applicazione del procedimento della *garde à vue* ai clandestini (art. L. 621-1 del Cesda), dichiarata parzialmente contraria al diritto dell'Unione dalla decisione di cui si tratta, viene infatti sollevata una questione prioritaria di costituzionalità davanti al Consiglio costituzionale⁴. Quest'ultimo nel rigettare i dubbi di legittimità, torna nuovamente, dopo la *querelle* del caso *Melki*⁵,

3

⁴ Conseil constitutionnel, Décision n. 2011-217 QPC du 3 février 2012, in www.conseil-constitutionnel.fr.

⁵ Cfr. Corte giust., sent. 22-6-2010, C-188/10 e C-189/10, Aziz Melki und Sélim Abdeli, in *Racc.*, 2010, I-5667. In merito si rinvia ai seguenti commenti: G. Marti, *L'arrêt Melki de la Cour de justice, la clef d'un pluralisme constitutionnel renforcé?* CJUE, *gde ch.*, 22 juin 2010, *Melki et Abdeli*, in «Revue des affaires européennes», 2009, 889 ss.; F. Donnat, *La Cour de justice et la QPC: chronique d'un arrêt prévisible et imprévu*, in *Recueil Le Dalloz*, 2010, 1640 ss.; G. Lucazeau, *Constitution, Convention ou Traité. La «guerre des trois» aura-t-elle lieu?*, in «La Semaine Juridique» - édition générale, 2010, 1330 s.; F. Chaltiel, *La Cour de justice de l'Union européenne poursuit le dialogue sur les rapports entre conventionalité et constitutionnalité (A propos de CJUE, 22 juin 2010)*, in *Petites affiches*, 2010, 6 ss.; F. Scanvic, *La question de constitutionnalité est-elle vraiment prioritaire?*, in «L'actualité juridique, droit administratif», 2010, 1459 ss.; A. Ianniello Saliceti, *Constitution et primauté: un bilan jusqu'à l'arrêt «Melki et*



sul tema del rapporto tra giudizio di conformità costituzionale e giudizio di conformità convenzionale.

2. – La controversia concreta, da cui origina la decisione della Corte di giustizia, riguarda il soggiorno irregolare del Sig. Achughbabian nel territorio francese. In seguito ad alcuni controlli di polizia effettuati a Maisons-Alfort nella pubblica via, emergeva che il Sig. Achughbabian, cittadino armeno, aveva fatto ingresso in Francia il 9 aprile 2008 e aveva chiesto la concessione di un titolo di soggiorno in tale Paese. Tuttavia, nel novembre 2008 tale domanda veniva respinta; nel gennaio 2009 il suo diniego confermato dal prefetto di Val-d’Oise e corredato di un decreto, recante l’obbligo di lasciare il territorio francese entro un mese. Il 25 giugno 2011 il Sig. Achughbabian veniva colpito da una nuova decisione di rimpatrio sotto forma di decreto di riaccampamento coattivo alla frontiera e di un

4

Abdeli, in «Revue du droit de l’Union Européenne», 2010, 583 ss.; D. Sarmiento, *L’arrêt Melki: esquisse d’un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française*, in «Revue trimestrielle de droit européen, 2010», 588 ss.; X. Magnon, *La QPC face au droit de l’Union: la brute, les bons et le truand*, in «Revue française de droit constitutionnel», 2010, 761 ss.; D. Simon, A. Rigaux, *La priorité de la question prioritaire de constitutionnalité: harmonie(s) et dissonances(s) des monologues juridictionnels croisés*, in «Cahiers du Conseil Constitutionnel», 2010, 63 ss.; C. Drigo, *La Corte di giustizia riafferma il proprio primato: la questione prioritaria di costituzionalità al vaglio dei giudici di Lussemburgo*, in «Dir. pubbl. comp. eur.», 2010, 1484 ss.; F.-X. Millet, *La “question prioritaire de constitutionnalité” e il dialogo a singhiozzo tra giudici in Europa*, in «Giorn. dir. amm.», 2011, 139 ff.; D.-U. Galetta, *Autonomia procedurale e dialogo costruttivo fra giudici alla luce della sentenza Melki*, in «Dir. Un. Eur.», 2011, 223 ss.; L. Fabiano, *L’eccezione “prioritaria” di costituzionalità francese deve cedere il passo alla pregiudizialità comunitaria: la pronuncia Melki-Abdeli della Corte di giustizia*, in www.dpce.it.



decreto di trattenimento. Il 27 giugno 2011 il giudice delle libertà e della detenzione del *Tribunal de Grande Instance de Créteil*, adito ai sensi dell'art. L. 552-1 del Codice dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e del diritto di asilo (*Ceseda*), disponeva la proroga del trattenimento oltre le quarantotto ore e respingeva le eccezioni di nullità proposte dall'imputato, tra cui anche quella relativa all'incompatibilità dell'art. L. 621-1 del *Ceseda* con il diritto dell'Unione. Avverso tale ordinanza, il Sig. Achughbabian proponeva appello alla *Cour d'appel de Paris*, la quale decideva di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di giustizia se la direttiva rimpatri osta ad una norma nazionale come l'art. 621-1 del *Ceseda* che prevede l'irrogazione della pena della reclusione ad un cittadino di un Paese terzo esclusivamente in ragione del suo ingresso o soggiorno irregolare sul territorio nazionale.

5

La Corte di giustizia si trova quindi a dover sindacare nuovamente le politiche sull'immigrazione adottate dagli Stati membri rispetto al diritto dell'Unione. Se nel caso *El Dridi* e nel caso *Sagor MD*⁶, ancora pendente, è la normativa italiana a creare dei dubbi di compatibilità, nel caso di specie è quella francese. Infatti, la delicatezza della materia, considerata soprattutto la particolare contingenza del momento storico caratterizzato da un eccezionale afflusso di persone provenienti dai Paesi del Nord Africa, in seguito al fermento rivoluzionario che ha contraddistinto quelle zone e che è stato significativamente denominato "primavera araba", e il differente approccio che gli Stati membri hanno mostrato verso

⁶ Corte giust., C-430/11 (pendente).



di esso, ha indotto l'Unione europea a dettare norme e procedure comuni per il rimpatrio di cittadini il cui soggiorno è irregolare. Orbene, benché il valore e l'importanza della direttiva rimpatri siano stati ampiamente minimizzati, il loro impatto dal punto di vista giuridico è notevole. La pronuncia *de qua* così come la precedente e presumibilmente la successiva conducono, invero, ad una forte limitazione della discrezionalità degli Stati sul campo. E ciò, nonostante i giudici di Lussemburgo non manchino di sottolineare a chiare lettere che le prerogative degli Stati rimangono salve. Anzi si può dire che tali affermazioni di principio costituiscano piuttosto il tentativo di sdrammatizzare la portata e la forza stessa dell'incisione delle prerogative degli Stati in materia penale e processuale penale.

L'ispirazione fondamentale "cauta" del ragionamento sviluppato dalla Corte è già nel suo *incipit*, laddove viene evidenziato come la direttiva 2008/115 non si prefigge di armonizzare integralmente le norme nazionali sul soggiorno degli stranieri, ma si limita piuttosto ad introdurre procedure comuni con riferimento all'adozione di decisioni di rimpatrio e alla loro esecuzione. Essa, pertanto, né vieta agli Stati membri la qualificazione del soggiorno irregolare alla stregua di un reato né la previsione da parte loro di sanzioni penali per scoraggiare e reprimere la commissione di siffatta infrazione. La normativa francese, nella parte in cui considera irregolare il soggiorno di un cittadino di un Paese terzo ed irroga nei suoi confronti sanzioni penali, non risulta pertanto in contrasto con la normativa europea. Ciò premesso, la Corte afferma che ad essa spetta comunque il compito di verificare se la reclusione



imposta dalla normativa francese nel corso del procedimento di rimpatrio leda il fine della direttiva, privandola del suo effetto utile. Se la prudenza utilizzata dai giudici di Lussemburgo continua a caratterizzare il tono argomentativo della decisione, lo stesso non può dirsi per il suo contenuto. La Corte sottolinea che, sebbene la direttiva rimpatri non escluda la competenza degli Stati in materia di immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, questi ultimi devono fare in modo che la propria legislazione rispetti il diritto dell'Unione. Richiamandosi alla sentenza *El Dridi*, afferma dunque che la normativa penale interna non deve essere tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva e tale da privare quest'ultima del suo effetto utile. Sulla base di questa considerazione, statuisce che irrogare ed eseguire una pena detentiva nel corso di una procedura di rimpatrio incide evidentemente sulla realizzazione dell'obiettivo primario, in vista del quale la direttiva europea è stata emanata, ossia l'allontanamento degli individui di cui si accerta l'irregolarità del soggiorno. L'imposizione della reclusione, infatti, finisce per ritardare il rimpatrio, che costituisce invece ai sensi della normativa comunitaria la procedura da applicare in via prioritaria. La *garde à vue* per i *sans papiers*, quindi, non è considerata *tout court* illegittima; lo è solo nella parte in cui ostacola l'allontanamento degli stranieri: «in tale prospettiva, il trattenimento amministrativo dello straniero non costituisce l'*extrema* ed *ultima ratio* delle misure privative della libertà personale che gli Stati possono *in assoluto* adottare nei confronti degli stranieri che entrano o soggiornano irregolarmente sul loro territorio, ma unicamente l'*extrema* ed *ultima ratio* delle



misure coercitive previste dal diritto dell'Unione europea al fine di procedere al rimpatrio degli stranieri in situazione irregolare»⁷. Il problema della tutela dei diritti fondamentali non viene nemmeno affrontato; esso assume tutt'al più un «carattere meramente strumentale»⁸: «il temporaneo sacrificio della libertà personale dello straniero viene infatti declassato dalla Corte di giustizia ad interesse marginale, se non addirittura irrilevante, rispetto alle esigenze connesse al perseguimento delle finalità delle direttive»⁹. La pronuncia, pertanto, sebbene dichiarata in parte non conforme al diritto dell'Unione europea la disciplina francese in materia di reato di clandestinità, non si traduce in maggiori garanzie per gli immigrati irregolari. La Corte di giustizia, dunque, scalfisce sì un *totem* della politica criminale degli Stati membri in materia di immigrazione, ma non elimina il cosiddetto diritto penale degli stranieri. Anzi da una parte lo avalla, dall'altra getta sulla materia un'ombra di ambiguità, perché sembra assecondare quella prassi ormai consolidata di utilizzare la *garde à vue* come un passaggio quasi obbligato nella procedura d'identificazione piuttosto che come mero strumento investigativo¹⁰.

⁷ L. D'Ambrosio, *Se una notte d'inverno un ... sans papiers: La Corte di giustizia dichiara il reato di ingresso e soggiorno irregolare conforme e non conforme alla "direttiva rimpatri"*. Nota a Corte di giustizia dell'UE (Grande Sezione), sentenza del 6 dicembre 2011, Achughbabian contro Préfet du Val-de-marne, causa C-329/11, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 26-1-2012, 14.

⁸ Ibidem.

⁹ Ivi, 6.

¹⁰ In questo senso: M. La Rosa, *Diritto penale e immigrazione clandestina in Francia: cui prodest?*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 1-2-2012, 18.



Dal ragionamento condotto emerge con chiarezza come la criminalizzazione degli stranieri in situazione irregolare non venga messa in discussione dalla Corte di giustizia, se non nella parte in cui essa viola l'effetto utile della direttiva. Il riferimento al pieno rispetto dei diritti fondamentali, in particolare quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali, è solo accennato nella parte finale della sentenza e comunque appare piuttosto timido: una sorta di auspicio, nemmeno un monito, rivolto ai giudici nazionali¹¹. Pertanto, l'incisione della materia penale e processuale degli Stati membri da parte dell'Unione europea non comporta il superamento del loro atteggiamento recalcitrante e spesso spregiativo dei diritti umani nei confronti degli immigrati clandestini. Il che significa che questi ultimi dovranno cercare, ahimè, un altro giudice (magari a Strasburgo, avendo – come vedremo – anche quello costituzionale “fallito” in questo senso) per far valere le loro ragioni.

9

3. – Qualche settimana prima della pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia, la *Cour de Cassation* ha sollevato davanti al *Conseil constitutionnel* questione di legittimità costituzionale dell'art. L. 621-1 *Ceseda* in relazione al principio di proporzionalità-necessità della pena, di cui all'art. 8

¹¹ Al punto 49 della sentenza si legge: «A tale riguardo, occorre sottolineare che, nell'applicazione di dette norme di procedura penale, l'irrogazione delle sanzioni menzionate al punto precedente è subordinata al pieno rispetto dei diritti fondamentali, in particolare quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950».



della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, proprio con riferimento alla presunta qualificazione del trattamento amministrativo quale parametro comunitario per la giustiziabilità dell'*extrema ratio* delle scelte sanzionatorie nazionali in caso di soggiorno irregolare¹². Il Consiglio costituzionale in data 3/02/2012¹³ ha, tuttavia, rigettato la questione sulla base delle seguenti argomentazioni: 1) la propria incompetenza ad esaminare la compatibilità di una disposizione legislativa con i Trattati o con il diritto dell'Unione europea; 2) l'impossibilità da parte sua di censurare il potere di apprezzamento del legislatore in materia di libertà e sicurezza, salvi i casi di sproporzione manifesta tra l'infrazione e la pena; 3) la non contrarietà delle norme contestate ad alcun altro diritto o libertà garantito dalla Costituzione. La decisione, brevissima come nel consueto stile francese, merita attenzione sotto due profili. Dal punto di vista sostanziale, il Consiglio costituzionale, nascondendosi dietro un eccessivo *self restraint* nei confronti del Parlamento, evita di valorizzare il peso dei diritti fondamentali, riconosciuti anche ai clandestini, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino

¹² Cour de cassation, première chambre civil, arrêt n. 1252 du 23 novembre 2011.

¹³ Conseil constitutionnel, Décision n. 2011-217 QPC du 3 février 2012, cit., su cui: A. Levade, *QPC et directive «retour»: retour en arrière jurisprudentiel?*, in «La Semaine juridique», 2012, n. 8, 350 ss.; D. Simon, *Directive retour et sanctions pénales du séjour irrégulier*, in «Europe», 2012, n. 3, 1 s.; J.-H. Robert, *Divergence entre le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de l'Union européenne*, in «Droit pénal», 2012, 36 s.; V. Tchen, *Séjour irrégulier: constitutionnalité de délit*, in «Droit administratif», 2012, n. 4, 33 ss.; C. Saas, *Séjour irrégulier: le Conseil constitutionnel désavoué par la Chambre criminelle*, in «Actualité juridique-Pénal», 2012, n. 7-8, 410 ss.



del 1789. Dopo aver richiamato il contenuto dispositivo dell'art. 8 della Dichiarazione («La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires»), afferma infatti che la necessità di infliggere pene per la commissione di infrazioni appartiene al «pouvoir d'appréciation» del legislatore, che il giudice costituzionale può censurare solo nel caso riscontri una sproporzione manifesta tra infrazione e pena, il che non si verificherebbe nel caso di specie. Non può non sottolinearsi come l'atteggiamento reticente¹⁴ del Consiglio costituzionale francese ad esercitare il controllo di proporzionalità-ragionevolezza in un settore "politicamente sensibile" come quello dell'immigrazione non sia un fenomeno isolato. Esso trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che, chiamata a pronunciarsi sull'art. 10 bis D.Lgs. 25/07/1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, c. 16, lett. a) L. 15/07/2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), ha similmente dichiarato che «l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore: discrezionalità, il cui esercizio può formare oggetto di

¹⁴ Sulla reticenza delle Corti costituzionali al riguardo cfr.: L. D'Ambrosio, *Se una notte d'inverno un ... sans papiers: La Corte di giustizia dichiara il reato di ingresso e soggiorno irregolare conforme e non conforme alla "direttiva rimpatri" ...*, cit., 16.



sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie»¹⁵.

Oltre che per il suo contenuto materiale, la pronuncia è interessante perché conferma in tema di rapporti tra giurisdizione comunitaria e giurisdizione costituzionale la scelta della distinzione netta dei due sindacati (di costituzionalità e di convenzionalità) e del conseguente carattere solo indiretto del dialogo tra *Conseil constitutionnel* e Corte di giustizia. In particolare, il Consiglio ribadisce pedissequamente quanto asserito nella decisione n. 2010-605 DC del 10 maggio 2010¹⁶ e cioè che l'introduzione del controllo

¹⁵ Corte cost., sent. 8-07-2010, n. 250, in «Giur. cost.», 2010, 3064 ss.; su cui M. Pelissero, *Lo straniero irregolare tra diritto penale d'autore e diritto penale del fatto: coraggio e self restraint della Corte costituzionale*, in «Questione giustizia», 2010, 147 ss.; L. Masera, *Corte costituzionale ed immigrazione: le ragioni di una scelta compromissoria*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 2010, 1373 ss.; M. La Rosa, *Clandestinità e profili di illegittimità costituzionale: Corte cost. 5 luglio 2010 n. 249 e Corte cost. 8 luglio 2010 n. 250*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2011, 1406 ss.

¹⁶ Conseil constitutionnel, Décision n. 2010-605 DC du 12 mai 2010, in www.conseil-constitutionnel.fr, annotata da: M. Haas, *Où l'on voit sur la procédure pénale et la Cour de cassation peuvent déclencher une poussée de fièvre souverainiste . . .* (Cass, crim, 16 avril 2010, n. 10-40002; Cons. const., 12 mai 2010, n. 2010-605 DC), in «Droit pénal», 2010, 39 ss.; J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, la Court de cassation et les jeux en ligne: le contrôle de constitutionnalité a posteriori ne peut nuire au contrôle de conventionnalité*, in *Les petites affiches*, 2010, 6 ss.; F. Chaltiel, *Le dialogue des juges se poursuit sur la question prioritaire de constitutionnalité*, in «Les petites affiches», 2010, 8 ss.; A. Levade, *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité ne sont pas jeux de hasard: la réplique du Conseil constitutionnel à la Court de cassation!*, in *Recueil Dalloz*, 2010, 1321 ss.; G. Drago, *Le hasard et la nécessité (à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 12 mai 2010)*, in «Gazette du palais», 2010, 12 ss.; P. Costanzo, *Decolla in Francia la questione prioritaria di*



a posteriori non ha intaccato il principio già affermato nel 1975¹⁷ secondo cui il *contrôle de constitutionnalité* non ricomprende al suo interno anche il *contrôle de conformité aux engagements internationaux et européens de la France*, che spetta invece soltanto alla giurisdizione ordinaria e amministrativa.

4. – Le pronunce richiamate, nella parte in cui salvano la disciplina dettata a livello nazionale in materia di soggiorno irregolare, non riescono a garantire all’immigrato clandestino una tutela piena dei suoi diritti, facendo risaltare con grande nitidezza la criticità della sua posizione nell’attuale contesto europeo. A tal proposito viene spontaneo chiedersi se il “mugnaio di Potsdam” dei nostri giorni riuscirà prima o poi a trovare “un giudice a Berlino”... o a Strasburgo!

costituzionalità: la Cassazione tenta di sparigliare le carte, ma il Consiglio costituzionale tiene la partita in mano (una cronaca), in www.giur.cost.org.

¹⁷ Conseil constitutionnel, Décision n. 74-54 DC du 15 janvier 1975, in www.conseil-constitutionnel.fr.

