



F O N D A Z I O N E  
CENTRO INTERNAZIONALE SU DIRITTO, SOCIETÀ E ECONOMIA

ANNALI  
ANNALES  
DELLA  
DE LA  
FONDAZIONE  
FONDATION

1997







FONDAZIONE  
CENTRO INTERNAZIONALE SU DIRITTO, SOCIETÀ E ECONOMIA

**ANNALI**  
ANNALES  
della  
DE LA  
**FONDAZIONE**  
FONDATION

**1997**

*Cura redazionale di Camilla Beria di Argentine*

*Progetto grafico copertina Franco Balan*

ORGANI DELLA FONDAZIONE  
*LES ORGANES DE LA FONDATION*

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Lodovico PASSERIN D' ENTREVES, *presidente*; Enrico FILIPPI, *vice presidente*, Carlo ARTAZ, Adolfo BERIA DI ARGENTINE, Pierluigi DELLA VALLE, Giuseppe DE RITA, Eligio MILANO, Lukas PLATTNER, Giuseppe ROMA, Roberto RUFFIER, Massimo TRUCHET

COMITATO SCIENTIFICO

Alberto PREDIERI, *presidente*; Fabio COURMOZ, Robert CRETON, Mario DEAGLIO, Laurent FERRETTI, Mauro FIORAVANTI, Bruno GERMANO, Franzo GRANDE STEVENS, Pier Giusto JAEGER, Roberta MANGANONE, Giuseppe NEBBIA, Guido NEPPI MODONA, Roberto NICCO, Livia POMODORO, Giuseppe SENA, Marco SINISCALCO, Aldo SOMMI, Tullio TREVES

COMITATO di REVISIONE

Giorgio DALLE, Gian Franco FISANOTTI, Marco GUARAMONTI, Giuseppe PIAGGIO

Benedetto MASCARDI, *segretario generale*



## INTRODUZIONE *INTRODUCTION*

Gli Annali del 1997 sono la “testimonianza scientifica” del lavoro svolto dalla Fondazione nel periodo.

Vorrei ricordare tra i programmi del 1997, per l'importanza dei temi ed il livello dei partecipanti, gli incontri svolti a Courmayeur in collaborazione con l'ONU e l'UNESCO.

Per l'Osservatorio sulla Montagna merita menzione la sesta e conclusiva giornata di studio “Montagna, Rischio e responsabilità”. Il ciclo ha permesso di conoscere in modo completo la legislazione e la giurisprudenza in materia con il prezioso conforto dell'esperienza diretta degli operatori. I quaderni pubblicati continuano ad essere richiesti sia dall'Italia sia dall'estero.

Il sostegno degli Enti Fondatori, in particolare della Regione Autonoma Valle d'Aosta, e l'impegno dei Consiglieri e dei Membri del Comitato Scientifico ha permesso di realizzare il piano di lavoro approvato alla fine dello scorso esercizio.

Un saluto affettuoso ad Adolfo Beria di Argentine ed un sincero ringraziamento a tutti coloro che hanno operato, collaborato e partecipato alla nostra attività.

Lodovico Passerin d'Entrèves  
*Presidente*  
*Fondazione Centro Internazionale*  
*su Diritto, Società e Economia*



*ATTIVITA' SCIENTIFICA  
ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE  
1997*



## ÉLITES E VALORI

Courmayeur Mont Blanc, 6-7 giugno 1997

Seminario internazionale

*organizzato da*

Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

*in collaborazione con*  
Fondazione Courmayeur

- Svolgimento dei lavori
- Resoconto dei lavori
- Relazione Introduttiva del Professor Michel Crozier
- Conclusioni del Professor Franco Ferraresi
- Elenco dei partecipanti

## PROGRAMMA

Venerdì 6 giugno 1997

Indirizzo di saluto

Ego PERRON  
*Consiglio Regionale della Valle d'Aosta*

Relazione introduttiva

Michel CROZIER  
*directeur de recherche émérite du CNRS - Conseil National de la Recherche Scientifique, France*

Le élites in Italia: problemi e prospettive  
Franco FERRARESI  
*ordinario di sociologia politica nell'Università di Torino*

Elitismo e populismo nelle politiche contemporanee  
Giancarlo BOSETTI  
*direttore della Rivista Reset*

Definizione e analisi empirica dei concetti di classe sociale, ceto ed élite  
Antonio DE LILLO  
*ordinario di metodologia delle scienze sociali nell'Università degli Studi di Milano*

La produzione delle élites  
Franco ROSITI  
*ordinario di sociologia nell'Università di Pavia*

Processi di mobilità e relazioni sociali delle élites italiane  
Antonio SCHIZZEROTTO  
*ordinario di sociologia nell'Università di Trento*

Comunicazioni e dibattito

Il reclutamento delle élites in Italia  
Marco MARAFFI  
*ricamatore di sociologia politica nell'Università degli Studi di Milano*

Luciano CAVALLI, Paolo GIOVANNINI, Paolo SORBI

Sabato, 7 giugno 1997

*Presiede*

Lodovico PASSERIN d'ENTREVES  
*presidente della Fondazione Courmayeur*

Élites politiche nazionali nel processo di internazionalizzazione

Maurizio COTTA  
*ordinario di scienza della politica nell'Università di Siena*

Il ruolo delle élites amministrative nelle democrazie europee

Ettore ROTELLI  
*ordinario di storia delle istituzioni politiche nell'Università di Bologna*

Fabio RUGGE

*ordinario di storia dell'amministrazione pubblica nell'Università di Pavia*

La nuova cultura politica: il ruolo delle élites nel cambiamento dei valori

Terry CLARK  
*Professor of Sociology, University of Chicago; Coordinator Fiscal Austerity and Urban Innovation Project, USA*

Trasformazione delle ricerche e cambiamento delle élites scientifiche

Riccardo VIALE  
*associato di metodologia delle scienze sociali nell'Università degli Studi di Milano*

Formazione delle élites tecnico scientifiche nel contesto europeo

Guido MARTINOTTI  
*ordinario di sociologia urbana nell'Università degli Studi di Milano*

Comunicazioni e dibattito

Giuseppe BARBAGALLO, Alessandro CAVALLI,  
Gian Piero ORSELLO

Il Workshop su “Élites e Valori” ha affrontato un ambito tematico di grande rilevanza utile alla comprensione delle continue trasformazioni che stanno investendo le società nazionali e che provengono da fonti nuove e inaspettate.

Il Workshop ha visto la partecipazione di diversi studiosi italiani (Giancarlo Bosetti, Maurizio Cotta, Antonio De Lillo, Franco Ferraresi, Marco Maraffi, Guido Martinotti, Franco Rositi, Ettore Rotelli, Fabio Rugge, Antonio Schizzerotto, Riccardo Viale, Giuseppe Barbagallo, Lodovico Passerin d'Entrèves, Ego Perron, Francesco Pintus) stranieri (Michel Crozier, Terry Clark) unitamente a un vasto pubblico intervenuto da più parti d'Italia.

La prima parte del Workshop ha affrontato i problemi teorici di definizione del concetto di élite, i meccanismi di selezione, i processi di mobilità e relazioni sociali delle élites italiane. Un aspetto importante emerso dalle relazioni sociali delle élites italiane è che nelle società contemporanee non si può parlare di una élite, come di un gruppo unitario e coeso. Rappresentando la società in termini di gruppi di interessi (o di struttura di classe) ciascuno di questi gruppi è espressione di una propria élite. In altre parole le élites sono i gruppi che rappresentano gli interessi di fondo che sono presenti nelle diverse società e che in nome di questi interessi negoziano, concertano, confliggono. Quindi se le élites sono in grado di compiere azioni di rappresentanza di interessi, di mediazioni e di negoziazione tra interessi ed orientamenti di valore diversi, il problema è quello di capire se in Italia, così come negli altri paesi ad economia di mercato avanzata, esistano o meno delle classi superiori che costituiscono una sorta di serbatoio per la produzione delle élites.

Le conclusioni alle quali sono pervenuti alcuni relatori è che, soprattutto pensando al caso italiano, pur esistendo i fondamenti per la formazione delle élites, le ideologie, gli ideali di giustizia sociale non sono probabilmente sufficientemente sviluppati per poter dire che le élites possano dare significative rappresentazioni delle loro classi di appartenenza, così come sensate operazioni di mediazione o di negoziazione degli ideali, perché questi ideali sono a volte piuttosto confusi.

A questo si aggiunge un'altra questione, emersa dal Workshop, e cioè la natura del rapporto tra élites amministrative ed élites politiche e se le élites politiche possano funzionare come guida “etica” per le élites amministrative. Un dato emerso è che alla fine del secolo ci si misura ancora con quella contraddizione che ha aperto l'inizio del secolo e cioè il fatto che le élites amministrative abbiano una qualificazione funzionale e una auto percezione fortemente dipendenti da quella delle élites politiche. Quindi, è proprio sugli svolgimenti delle organizzazioni delle élites politiche che in qualche modo si gioca anche il futuro e l'efficacia delle élites amministrative.

Una delle conclusioni del Workshop è che, se è vero che le élites, la leadership sono necessari in tutti i sistemi sociali, ciò che caratterizza la situazione italiana è il bisogno di una élite equilibrata, con una forte capacità di ascolto. Questo anche perché nell'assenza di riferimenti tradizionali si aprono gli spazi a figure di “contro élite”, fortemente anti establishment.

## RELAZIONE INTRODUTTIVA

MICHEL CROZIER

*directeur de recherche émérite du CNRS -  
Conseil National de la Recherche Scientifique, France*

Mon rapport introductif dans une discussion qui sera surtout italienne restera une présentation française et portera sur la France. Mais nos pays qui sont si différents ont il est vrai beaucoup de similitudes et la situation française offre beaucoup de réflexions intéressantes du point de vue italien. C'est dans cette perspective qu'on m'a demandé de faire ce rapport introductif. Mon livre critique des problèmes de la société française et du rôle des élites dans la société française; traduit en Italie l'année dernière, il sera, je l'espère, utile pour notre discussion. Je donnerai seulement quelques points sensibles de la thèse que j'ai exposée. Mon point de vue est relativement inhabituel, j'ai voulu proposer une vision qui ne soit pas philosophique dans le sens des valeurs, mais offre une réflexion sur le système de gouvernement et sur le rôle que les élites jouent dans ce système en dehors des choix de valeurs et d'une vision juridique. Pour prendre ce problème, je vais insister pendant une première partie sur les conditions nouvelles du système à l'intérieur de nos pays. Nous avons tous en commun dans les divers pays d'Europe et dans les pays avancés en général un changement radical des activités humaines, des relations entre les hommes. La logique des activités n'est plus la même. Le problème ainsi posé n'est pas seulement un problème classique : qui a droit à avoir accès au gouvernement et qui a le meilleur droit pour accéder aux postes de responsabilité. C'est un problème de changement du raisonnement et d'organisation. Pourquoi est-ce important ? La rupture actuelle est du même ordre que le passage des modèles de l'Ancien Régime à la démocratie.

La vision que nous avons de la démocratie formelle n'est pas davantage adaptée à la réalité que nous sommes obligés de vivre que ne l'était l'Ancien Régime au monde industriel. Quelques mots sur les changements et la rapidité de ces changements: les activités dominantes des hommes et des femmes de nos pays sont en train de disparaître. Et la rapidité des transformations est plus grande que la rapidité du passage à la société industrielle.

Avec le changement de ces activités, d'autres changements doivent être pris en compte, la logique du système économique n'est plus dominée par la production, mais par le système de rapport aux clients. Nous passons d'une société du matériel à une société de l'immatériel, de la communication, et du service et dans une telle société la logique n'est plus la même. La logique de la société industrielle c'est la rationalisation, qui se traduit dans la dernière phase, plus particulièrement par le contrôle de gestion. Mais dans la société des services le problème du développement et du maintien de l'activité c'est d'abord le problème de l'innovation. Ceux qui survivent sont ceux qui sont capables d'innover en temps utile. Si vous poussez trop loin la rationalisation, vous n'êtes plus capables d'innover, vous vous bloquez. Ça a été le problème de certaines grandes entreprises américaines traditionnelles, comme l'automobile : l'automobile sort de sa crise seulement dans la mesure où elle dépasse la vision étroite du contrôle de gestion. Ce n'est pas encore le cas de General Motors. En conséquence on voit Chrysler et Ford qui remontent et la part de marché de General Motors décline, parce que General Motors n'a pas encore réussi ce passage. Voilà ce qui devient tout à fait fondamental et derrière cela, bien, nous avons un problème de raisonnement et de problème des élites politiques françaises, du fait de la prééminence de l'Etat.

Il est important que vous italiens réfléchissiez sur les désavantages du système français que vous admirez au moment où la majorité des français le rejettent de

façon extrêmement vive. Tout ce qui vient de se passer c'est en même temps une victoire de la gauche - mais vous avez aussi une victoire de la part de la gauche, c'est la même chose, n'est-ce pas ? c'est le balancier, le balancier qui ne peut pas s'arrêter parce que ni l'un ni l'autre ne sont une solution. Le problème que nous avons maintenant c'est le rejet de cet Etat que vous admirez et que vous voudriez éventuellement nous emprunter - et ça se comprend très bien, car nous avons des inconvénients extrêmement graves des deux côtés. Votre Etat est trop faible et le nôtre trop fort.

Le problème français des élites - c'est le sens du livre que nous avons traduit en italien - est celui de la trop grande puissance de l'Etat, car les élites françaises sont organisées autour de l'Etat aussi bien dans la sélection que dans la formation. L'Etat en France a impressionné car il était à juste titre admiré dans le passé - malgré les inconvénients qui existaient déjà très fortement - car il offrait un type de sélection plus égalitaire, plus transparente, pour reprendre le terme de Bobbio. En apparence, en fait, on ne peut jamais bien sûr arriver à la transparence totale.

Dans ce cadre d'un contexte différent, ce qui était relativement efficace dans le monde du 19ème siècle et même de la plus grande partie du XX<sup>e</sup> siècle avec ces perfectionnements, particulièrement pendant la période de la reconstruction après guerre, célébré même par certains de nos amis américains qui ont même célébré ses louanges, est entré maintenant dans une crise extrêmement grave.

Premier problème : nous avons une sélection extrêmement sévère qui est certainement la plus sévère au monde - sauf celle du Japon, mais le Japon a beaucoup de caractéristiques communes et puis des points tout de même assez différents. Conséquence, la France comparée aux autres pays d'Europe et encore plus en Amérique, a une élite très peu nombreuse, passée par les mêmes écoles : une école maintenant dominante est l'Ecole Nationale d'Administration et une autre école qui fournit les cadres techniques et qui a perdu beaucoup du terrain par rapport à l'Ecole Nationale d'Administration. Cette élite très peu nombreuse, du fait des *cursums* rigides très particuliers qui tiennent à l'organisation de l'Etat en France, accapare tous les hauts postes de l'administration et progressivement, au cours des années d'après guerre, a accaparé les hauts postes de la politique. Ce gouvernement comme le précédent - je n'ai pas fait le compte puisque ça vient de se faire et les journalistes ne l'ont pas encore fait, mais au moins la moitié des ministres sont sorti de cette école et tous ceux qui ont une importance décisive - que se soit M. Jospin, le Ministre des Finances, Mme Martine Aubry, Ministre du Travail, etc. - sont tous sorti de la même école.

Quelle est leur caractéristique ? Cette école donne une sélection remarquable, acceptable parce que c'est un concours et, comme vous savez, nous avons une tradition de concours qui a le mérite, en soi et aux yeux du public, d'être égalitaire et tout le monde a les mêmes chances d'arriver aux concours - théoriquement. Bien sûr, ceux qui sont formés d'une façon particulière ont plus de chances que les autres. Certes ! Mais ça se présente bien, c'est acceptable - pourquoi un tel doit avoir accès et quelqu'un d'autre non ? Parce qu'il est plus intelligent et que ceci a été mesuré par les résultats aux concours. L'inconvénient de ce système c'est que, quand vous avez une élite peu nombreuse, vous êtes obligé quoique vous fassiez d'adopter un modèle hiérarchique. Si vous avez très peu de gens au sommet, qui ont le droit réel, pratique à occuper les hauts postes, vous les mettez dans une situation dans laquelle ils doivent absolument commander or cela crée un problème tout à fait fondamental car l'autorité ne peut plus s'exercer dans nos sociétés maintenant par le commandement traditionnel. Les gens qui tapent sur la table en disant "c'est comme ça et pas autrement !" Nous ayons eu notre Premier Ministre qui a eu un comportement de cet ordre à plusieurs reprises, qui a profondément choqué les français et c'est une des raisons de

son impopularité tout de même extraordinaire, alors que c'est un homme très capable et que les mesures qu'il a posées, étaient en partie acceptables, comme la nécessité, on ne peut pas faire autrement. Acceptables même par exemple par une partie du monde syndical. Alors que c'étaient des mesures très dures. Mais sa façon de les imposer correspondait au mécanisme dominant du système politico-administratif que nous avons constitué et qui répond à des problèmes tellement complexes qu'il ne peut plus désormais s'exercer autrement.

La grande tradition française à l'occurrence c'est la tradition de l'arbitrage. La chose importante c'est être arbitres et l'arbitrage ça veut dire que vous remontez jusqu'au sommet et ensuite ça redescend jusqu'en bas. Ça a pour conséquence que les mesures apparaissent lointaines d'une part et d'autre part qu'elles sont relativement mal informées de la réalité de la mise en œuvre et que d'autre part les gens qui ont demandé quelque chose voient revenir quelque chose qui n'a pas beaucoup de rapport avec ce qu'ils souhaitaient. La différence tout à fait naturelle qu'on trouve dans toutes les démocraties entre les demandes individuelles et l'agrégation du collectif se trouve exacerbée par ce modèle.

Mais nous avons un deuxième problème très lié au premier, et qui est celui de la sélection et la façon dont elle est opérée. Cette sélection se fait très tôt, parmi les étudiants qui n'ont eu aucune expérience de terrain et qui n'en auront que très rarement par la suite. Nous avons donc ainsi constitué un groupe de personnes à part, dont les qualités individuelles intellectuelles sont reconnues, mais dont le rapport à autrui est fortement marqué par le fait qu'ils ont été éduqués à part et c'est pourquoi on peut dire - ça n'a pas une grande importance - que c'est une caste. Ce n'est pas du tout une caste de naissance, mais c'est une caste d'éducation. Elle est mise à part et elle a droit de gouverner parce qu'elle a été mise à part et des gens ont beaucoup de mal à se sortir de cette arrogance très particulière qui caractérise la classe politico-administrative française et que les étrangers remarquent. Dans un colloque il y a trois ans, quatre ans, au Conseil Economique et Social on posait le problème du rapport de la France avec l'étranger et ce qui était tout à fait frappant c'est que tous les étrangers présents critiquaient l'arrogance française. Une des raisons des difficultés du développement de la France à l'étranger, du point de vue économique et aussi du point de vue de la gestion des affaires internationales, c'est l'arrogance des français et cette arrogance des français était remarquée tout aussi bien par les français de l'étranger qui disaient à peu près la même chose et cherchaient les évolutions possibles. Au contraire les responsables du côté français qui étaient issus des grandes écoles ne comprenaient pas de quoi il s'agissait. J'ai rarement vu une telle incompréhension mutuelle, mais curieusement avec beaucoup de français vivant à l'étranger du côté des américains.

Une sélection prématurée est dangereuse car elle correspond pour moi à la perception de la situation que nous connaissons maintenant. Nous ne pouvons faire accepter des décisions qu'à travers des types de relations qui ne soient pas des commandements, mais qui soient d'écoute, de collaboration et d'émergence de solutions qu'on fait accepter dans la mesure où on a orienté des gens pour qu'ils participent. Une fois qu'ils ont participé, ce n'est plus la même chose. Malheureusement nous faisons cela en France dans ce système et à cause de ce système, c'est la confusion parce qu'on ne sait pas travailler de cette façon. Donc, les gens disent "Oui, il faut participer", mais tout ce qu'ils organisent pour la participation est voué à l'échec parce que c'est d'une part une grande confusion et d'autre part un arbitre qui finalement va imposer les choix car il faut quand même décider. A ce moment là, les gens sont encore plus furieux que s'ils n'avaient pas participé. La capacité à participer dépend pour une très large part de la connaissance des problèmes par l'écoute préalable. Nos élites ne semblent pas capables de le faire et toutes les critiques vont dans ce sens.

Donc, si les critiques vont dans le même sens, les propositions sont pour le moment encore confuses et on peut prévoir toute sorte de conséquences inattendues défavorables si on ne prend pas de mesures approfondies. La seule chose qu'on puisse espérer c'est que dans ce mouvement, après des décisions qui ne résolvent pas le problème, on sera poussé plus loin pour le résoudre, mais par exemple l'abandon du cumul des mandats est à la fois indispensable et extrêmement difficile; malgré son apparente simplicité, c'est irréalisable jusqu'à présent parce que dans ce système c'est extrêmement fonctionnel ! C'est le seul moyen qu'on ait de faire participer les gens. Tout le monde proteste et finalement on arrive à des solutions. A partir du moment où on fait parler les gens, on n'arrive plus à des solutions. Alors, bien sûr, on peut penser qu'ils apprendront et apprendre dans une première période est très difficile et on a déjà l'exemple de la décentralisation qui pratiquement a été moins autant, un échec et un succès. On voit très bien les différences quand on compare la décentralisation à la française avec la décentralisation à l'italienne - qui ne marche pas très bien, mais qui marche tant bien que mal ! Qui est d'un type très particulier... Et regardez l'Espagne qui parvient beaucoup beaucoup mieux à régler ses problèmes. Il faut absolument qu'il y ait des conflits, mais ces conflits s'ordonnent et on a un système politique allégé du fait de la gestion des conflits à un niveau moins élevé et les quelques conflits centraux qui dominent la politique espagnole on apprend à les vivre. Ce n'est pas du tout le cas en France ! Pour des raisons bien sûr objectives.

Le dernier point sur lequel je vais insister pour essayer de vous faire comprendre les quelques orientations d'objectifs que je présente dans mon livre, avec en même temps aussi des exemples de réussite mais qui ne sont pas politiques, qui sont du côté des entreprises. Mais on pourra y revenir. Je vais les mentionner quand même, même si ce n'est pas directement politique, parce que c'est plein d'enseignements sur ce problème de fond : comment peut-on faire collaborer ensemble des gens qui ont nécessairement des points de vue différents, pour arriver à des solutions acceptables et aller ensuite plus loin ?

Ce dernier point c'est le type de formation que reçoivent ces jeunes gens sélectionnés trop vite, trop tôt et qui n'ont pas l'expérience du terrain. Cette formation est une formation très très abstraite et qui vous donne un mode de raisonnement déductif. Cela présente un avantage très fort puisque ça va plus vite, d'une part, et d'autre part ça permet de répondre à toutes les questions - à un premier niveau. Donc, vous avez gros avantage et vous ne l'abandonnez pas parce que c'est un tel avantage, vous raisonnez plus vite et en apparence mieux, mais vous n'écoutez plus. Et le problème fondamental c'est que nous avons des dirigeants - et c'est maximum dans le système administratif, particulièrement le Ministère des Finances, qui est un raisonnement que M. Chirac a caricaturé en parlant de "pensée unique". En part ce qui est important ce n'est pas le contenu de la pensée, c'est le raisonnement... car vous n'avez pas de pensées uniques, les responsables sont au contraire très opposés, de droite, même d'extrême droite aussi. Mais ces gens là raisonnent de la même façon et ils raisonnent de façon déductive et abstraite et ils n'écoulent pas, ils ne s'écoulent pas les uns les autres. S'ils avaient une pensée unique, les gens se mettraient d'accord facilement, mais il n'y a pas de pensée unique ! Il y a un raisonnement unique coupé du terrain et des gens qui n'ont pas appris à écouter parce qu'ils savent tout ; quand vous savez tout, vous n'écoutez plus. Il n'y a pas de valeur ajoutée à écouter quand vous savez tout d'avance ! Alors, ce que vous faites - et qui est une caricature bien française - vous écoutez d'une oreille pour faire plaisir aux gens, vous êtes démocrate, donc vous les écoutez ; mais vous ne prêtez pas attention à ce qu'ils disent profondément parce que c'est quelque chose qui vous empêche de faire votre travail, puisque vous savez déjà d'avance ce qu'il faut faire -

et donc nous sommes dans cette situation qui a ruiné M. Juppé, mais qui déjà auparavant et aussi loin avait ruiné les raisonnements socialistes. Quand on a décidé où il faut arriver, on n'écoute plus personne, on reste bloqué et on n'écoute plus. Et on ne sait pas non plus délibérer, parce que pour délibérer il faut écouter et apprendre à s'écouter les uns les autres et à laisser des choses ouvertes tout en gardant néanmoins l'autorité. Si le management est indispensable c'est parce qu'il faut faire des choses contradictoires. Si l'on avait pas besoin de faire des choses contradictoires, l'informatique permettrait de tout résoudre. Les gens des entreprises en France apprennent péniblement à écouter et à délibérer parce que on voit très bien que le gouvernement par les contrôles de gestion ne peut plus marcher et c'est plus particulièrement vrai dans un pays comme la France.

Chaque fois qu'il y a un Ministre de la Fonction Publique, quelques progrès sont fait, mais c'est tellement difficile que le Ministre ne commence à comprendre qu'à la fin de son mandat et il n'a jamais réussi à avancer suffisamment pour que ça fasse une différence, et nous nous retrouvons dans la même situation maintenant, avec en plus du fait de l'idéologie politique, ou du moins de ce qu'il en reste, la réforme de l'Etat n'est plus une priorité. La priorité en effet c'est le chômage qui implique une réforme de la société et on se retrouve dans le même système qui a rendu les socialistes impuissants et impopulaires : c'est l'Etat qui est la seule arme d'action pour la France ! On croit toujours que l'Etat doit réformer la société. Alors, que l'Etat est en retard sur la société, même si la société n'est pas aussi avancée qu'on le voudrait.

Alors, quels sont les points sensibles ? Premier point c'est l'ouverture de ce système en supprimant le monopole : le monopole d'une école sur les grands corps et le monopole ensuite des gens issus des grands corps sur les postes... Certes c'est un quasi monopole, mais finalement on sait très bien que quand il y a les deux tiers des places qui sont occupés par des hommes d'un certain corps, les autres s'assimilent facilement et il leur faut de montrer qu'ils sont aussi bien que leurs collègues.

Donc, il est absolument indispensable d'ouvrir, d'avoir plus de gens qui entrent. D'autre part, il est tout à fait essentiel que la formation supérieure ne se passe pas à la sortie de l'université. Il y a plusieurs façons de faire : la chose que j'ai proposée, et qui est toute simple mais difficile à faire, ce serait d'ouvrir d'avantage les grandes écoles et d'en raccourcir la durée de scolarité, ce qui ne pose aucun problème parce qu'on y apprend beaucoup de choses qui ensuite ne seront pas utilisées. Mais on réserve les postes à ceux qui ont eu ainsi accès à cette formation. Il devient indispensable au contraire de donner ces possibilités seulement après une demi douzaine d'années ou une dizaine d'années de travail de terrain et une année de formation permanente de haut niveau. La sélection ne se fera plus sur des critères scolaires mais permettra de distinguer des gens ayant réalisé quelque chose de concret, ayant montré imagination, rigueur et capacité de développement. Cela paraît utopique mais n'est pas du tout impossible. Nous avons réussi une en ce sens au Ministère de l'Equipement, et où on a changé à la fois l'accès aux postes supérieurs, à la formation de ceux qui y accèdent et les modalités d'évaluation des résultats de l'activité des gens, qui ont des responsabilités. On a réussi, dans l'espace d'une dizaine d'années, à tout changer, à travers gouvernement socialiste, gouvernement de droite, puis retour des socialistes et puis deuxième alternance. Tout a été réalisé pendant cette période. Donc on s'aperçoit qu'on peut faire ça, en dehors des prises de parti politiques. Il fait évidemment, bien sûr, tenir compte du fait que le Ministère de l'Equipement est un ministère technique assez particulier, que les évaluations sont relativement plus faciles, etc., etc. Mais néanmoins c'était considéré comme absolument impossible et ça a été fait.

La formation qu'on peut donner beaucoup plus facilement après une demi douzaine d'années d'expérience marche d'autant mieux que les gens ne sont pas

issus - c'est la grande majorité de ce qu'on appelle "le premier concours"... mais du deuxième concours, qui accueille des gens qui ont travaillé sur le terrain. Les problèmes qui sont passionnants pour les gens qui ont travaillé sur le terrain apparaissent secondaires pour les gens issus du premier concours, qui ne pensent en fait qu'au pouvoir. On commence à avoir une réaction assez vive actuellement à l'école mais qui n'a pas été répercutée par la presse : la moitié des élèves de l'ENA, un peu avant les élections, ont signé une pétition déclarant que la formation à l'école est complètement anachronique et qu'il fallait qu'on procède autrement, signalant que tout a été fait pour faire de cette école une école du pouvoir et pas de la mise en œuvre de la réalisation et du travail. Les élèves de ces grandes écoles ne savent pas délibérer parce qu'ils sont concurrents les uns des autres, car le problème fondamental c'est de sortir en fait pour le classement final, qui donnera accès aux grands corps, qui permettra d'avoir une chance de devenir si non Premier Ministre du moins Ministre - et c'est la seule chose qui est importante !

Les gens qui ont travaillé sur le terrain en revanche savent qu'ils ont beaucoup moins de chance d'arriver là haut, d'une part, et d'autre part ils ont des demandes très fortes, à partir de l'expérience de terrain.

Est-il possible de proposer une formation qui apprenne aux personnes à écouter ? Effectivement nous l'avons fait à l'Equipement, et des gens qui paraissent les plus loin de l'affaire, des ingénieurs apprennent à écouter, ils adorent ça ! Ils adorent ça une fois qu'ils ont appris que c'était non seulement important en soi mais important pour réaliser un objectif... et à partir du moment où ils ont compris que c'est important, en leur montrant qu'on pouvait analyser les résultats de l'écoute, qu'on pouvait découvrir que les gens ne savent pas vraiment ce qu'ils veulent mais qu'ils peuvent échanger, coopérer, découvrir des opportunités...

Ensuite, bien sûr, on peut délibérer. Le point le plus sensible, le plus difficile, ce qui pour moi est finalement le problème fondamental de raisonnement : ce sera faire passer les problèmes avant les solutions. En fait, dans le type de discours, de débats et de développement à partir d'un débat qui règne en France, vous gagnez toujours sur les solutions individuellement. Vous pouvez réussir - objectif naturellement d'une certaine façon de réussir - n'est-ce-pas ? - en proposant des solutions : vous êtes l'homme des solutions et pour arriver à faire passer une solution, il faut savoir quel est le problème, et nous avons un système dans lequel finalement les gens se battent à coups de solutions et tout le monde a oublié quel était le problème. C'est une déformation technocratique fondamentale, ça existe partout, même aux Etats Unis et j'avais emprunté le titre de Woody Allen: "Je sais bien quelle est la solution, mais rappelez-moi quel est le problème !"

Comment peut-on faire pour réussir à garder les gens sur le problème ? Ça c'est une question de management des groupes. Nous savons le faire, mais dans le débat dominant c'est difficile parce qu'on vous demande toute de suite : "Mais quelle est votre solution ?" et si vous donnez une solution, il y a tous les éléments de critique possibles, vous ne pouvez pas passer, vous êtes bloqués, toutes les solutions se valent, toutes ont des inconvénients et finalement on ne fait rien. Ou alors on va se lancer sans avoir préparé. Regardez, toutes les grandes décisions importantes françaises ont été soit pas du tout préparées ou soit, plus fréquemment - mais il arrive qu'elles ne soient pas préparées du tout, elles vont sortir comme un compromis politique, particulièrement mal préparées. Elles sont préparées du point de vue technique et du point de vue financier, mais d'un point de vue extraordinairement étroit : le Ministère des Finances français marche de plus en plus mal, dans le sens que les grandes directions du Ministère qui ont la main mise sur le Ministre, lequel a rarement du pouvoir - on ira voir si celui qui va être nommé par Jospin, qui a

une personnalité très forte va avoir du pouvoir - mais généralement il est manipulé par son Ministère et à l'intérieur du cabinet du Ministre les gens n'arrivent même pas à communiquer réellement !

Donc, vous avez un système qui ne peut pas échapper aux contraintes correspondant à sa structure qui s'est alourdie au cours des 25 dernières années beaucoup. Au moment où le général De Gaulle a restauré l'Etat il a mal orienté l'ensemble mais il le gérait assez bien. C'était quelqu'un qui prenait son temps, qui renvoyait les problèmes jusqu'à ce qu'on puisse faire émerger une solution. Mais depuis le système s'est accéléré du fait des problèmes qui sont les siens, et il est complètement impuissant. Il est impuissant à trouver des solutions et il est impuissant à se réformer. C'est le sujet de mon livre.

Quelques mots encore. Je prend dans ce livre un autre exemple de réformes accomplies : Air France, dont je me suis occupé pour sortir de la crise qui a failli faire sombrer totalement l'entreprise en 1993. Comment on a réussi à faire accepter des plans très drastiques, très durs au personnel qui a voté à 80% pour les plans proposés par Christian Blanc. Parce que ou l'on avait écouté et on a réussi à obtenir du tout puissant Président - tout puissant puisqu'il était le sauveur alors, bien sûr ! - mais il fallait qu'il obtienne 20 milliards de Paris et que ceci accepté par Bruxelles contre toutes les règles... C'était donc très difficile. J'ai réussi à obtenir qu'il ne parle pas pendant trois mois pour que nous ayons eu le temps d'écouter le personnel avant de proposer une solution. On a révélé les résultats au personnel, on a discuté avec eux et finalement les syndicats se sont trouvés dans une alternative impossible: soit ou bien ils signaient l'accord ou bien Christian Blanc ferait un référendum ! Il voulait que tout le monde signe... une moitié seulement a signé, donc on a fait un référendum et à ce moment là 80% des employés ont voté oui et la réforme a pu avoir lieu.

## CONCLUSIONI

di FRANCO FERRARESI  
*ordinario di sociologia politica  
nell'Università di Torino*

Da queste giornate di riflessione e di dibattito comune sulle élites e sui valori è emerso un punto che nella sua ovvietà è comunque molto importante: le élites, la leadership, i gruppi dirigenti sono necessari in tutti i sistemi sociali indipendentemente dal momento storico.

Ciò che caratterizza la situazione attuale è probabilmente la necessità di avere come guida una leadership più equilibrata. Questa necessità è oggi più forte di quanto non sia stato negli anni o nei decenni scorsi, soprattutto per l'aspetto traumatico dirompente delle trasformazioni in atto e che sono state ampiamente discusse nelle giornate di studio.

Basti pensare alla globalizzazione dell'economia, alla internazionalizzazione dei rapporti, al crollo del conflitto est-ovest e conseguentemente ad una erosione delle ideologie che a questi blocchi (est-ovest) facevano riferimento. E ancora all'indebolimento degli stati nazionali, dei partiti politici (soprattutto di quelli a contenuto ideologico) e, soprattutto in Europa, alla crescita della disoccupazione in contrasto come l'emergente progresso tecnologico che ha comportato crisi e trasformazione delle classi sociali.

Questa situazione, di cui si sono esasperati gli aspetti di tumultuosità e di trasformazione, ha comportato la perdita dei tradizionali punti di riferimento di carattere nazionale, di carattere statale, di carattere politico ai quali hanno fatto riferimento per molti anni cittadini ed élites.

In questo periodo di grandi trasferimenti sociali il bisogno di una leadership adeguata (in grado di ascoltare) è sempre più impellente soprattutto per calmare quei vuoti valoriali che rischiano di essere colmati da "contro élites", da élites negative, fortemente anti-establishment.

Un fenomeno che riassume, almeno in Europa, simbolicamente questa problematica, è quello dell'immigrazione. In larga misura il fenomeno migratorio odierno è un prodotto o, comunque un fenomeno collaterale, a tutte le grandi trasformazioni, che hanno caratterizzato questo fine secolo.

Facendo riferimento alla situazione italiana, un esempio è dato dal confronto tra l'immigrazione degli anni '50-'60 e l'immigrazione di oggi.

La vecchia immigrazione - soprattutto interna - è stata da un punto di vista qualitativo e quantitativo straordinariamente più dirompente di quella odierna. Decine di milioni di persone si sono spostate dal sud al nord, dalle montagne alla pianura, da est ad ovest, dalle campagne alle città.

In una situazione socio-economica di povertà, di scarsità di risorse economiche, questo fenomeno sociale, che ha investito la società italiana in quel periodo è stato assorbito in maniera relativamente poco traumatica ed ha suscitato, a livello politico sistemico un "trauma" sociale molto inferiore a quello che sta suscitando l'immigrazione di oggi, che è quantitativamente - e, forse, qualitativamente - molto meno grave.

Uno dei motivi per cui ciò è accaduto è riconducibile alla incapacità dei grandi partiti della prima repubblica (Democrazia Cristiana e Partito Comunista) di fare di questa problematica un *issue* sociale e politico. Pur essendo partiti di grande integrazione sociale non sono stati in grado di imporre questo fenomeno emergente e allarmante in un programma politico.

Oggi, invece, alcuni partiti hanno fatto del razzismo la propria bandiera politica.

Negli anni 50-60 nessun partito ha fatto dell'anti meridionalismo la propria bandiera. Come accade invece, oggi.

E questo è avvenuto in una situazione di vuoto, di caduta dei valori che ha permesso la crescita e il consolidamento di figure di "contro élites" o comunque di élites populiste, radicalmente anti establishment.

Un esempio emblematico è fornito dal caso italiano e dalla vicenda di alcuni consiglieri comunali di Chioggia di appartenenza politica leghista che hanno deciso di sostituire i nomi delle vie del loro comune che facevano riferimento alla storia italiana con nomi di personaggi leghisti.

Questo è un esempio classico di populismo: sovranità popolare nel senso più esasperato del termine.

Questo pone peraltro una serie di interrogativi concettuali.

Per esempio, è giusto, definirli élites questi consiglieri comunali?

Un numero considerevole di ricerche sulle élites politiche locali inserirebbe questi "signori" nella categoria delle élites e questo rimanda alla necessità - discussa ampiamente in queste giornate - di rivisitare criticamente il concetto di élite e di leadership.

Gli studi italiani su questi problemi sono abbastanza arretrati; sono pochi gli studiosi di scienze sociali che si stanno occupando del tema delle élites e ciò è dovuto, forse, anche al forte stigma che il concetto di élites ha avuto nella nostra cultura, dopo il fascismo. Cioè l'uso che il fascismo ed il nazismo hanno fatto del concetto di élites, dell'elitarismo in senso stretto, della contrapposizione fra visione elitaria e democrazia ha fatto nascere nella cultura democratica un fortissimo sospetto nei confronti del concetto di élites, che come effetto ha avuto quello di collocare questi concetti ed i problemi che ad esso si collegano in un'area marginale delle scienze sociali.

Un secondo motivo, forse più specifico, è che il marxismo ha rifiutato il concetto di élites perché lo vedeva come alternativo al concetto di classe. Cioè l'uso del pensiero elitista, che poi si è innervato nel pluralismo e nell'elitismo democratico, è stato percepito dal marxismo in pericoloso antagonismo con il concetto di classe ed è stato, anche per questo motivo, ignorato.

Oggi, di fronte al tipo di problemi sostanziali coi quali molti studiosi e non, devono confrontarsi non ci sono più alibi perché queste problematiche non vengano poste finalmente al centro della ricerca, della riflessione e della discussione.

## ELENCO DEI PARTECIPANTI

ROBERTO ARTAZ	giornalista
GIUSEPPE BARBAGALLO	consigliere di Stato
GIUSEPPE BARILE	ricercatore, I.Re.R.
PIETRO BASSI	medico condotto; soccorso alpino
PAOLO BERGAMANN	avvocato; pubblicista
GIANFRANCO BETTIN	ordinario di sociologia nell'Università di Firenze
ROBERTO BIORCIO	ricercatore del Dipartimento di sociologia nell'Università degli Studi di Milano
GIANCARLO BOSETTI	direttore della Rivista "RESET"; <i>relatore</i>
LORENZO CANOVA	collaboratore della cattedra di sociologia urbana presso il Dipartimento di sociologia dell'Università di Milano
MARCO CASELGRANDI	titolare filiare S.I.A.E. di Aosta
ALESSANDRO CAVALLI	ordinario di sociologia nell'Università di Pavia
LUCIANO CAVALLI	ordinario di sociologia e presidente del Centro interuniversitario di sociologia dell'Università di Firenze
ANDREA CERRONI	professore a contratto di filosofia della scienza nell'Università Bocconi di Milano
TERRY NICHOLS CLARK	Professor of Sociology, University of Chicago; Coordinator, Fiscal Austerity and Urban Innovation Project; <i>rapporteur</i>
MAURIZIO COTTA	ordinario di scienza della politica nell'Università di Siena; <i>relatore</i>
MICHEL CROZIER	Directeur de recherche émérite du CNRS - Conseil National de la recherche Scientifique, France; <i>rapporteur</i>
CINZIA DATO	ricercatore, docente di sociologia politica nell'Università di Milano
GIUSEPPE DELFINI	magistrato

ANTONIO DE LILLO	ordinario di sociologia e direttore del Dipartimento di sociologia nell'Università degli Studi di Milano; <i>relatore</i>
PIERLUIGI DELLA VALLE	dottore commercialista; componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione Courmayeur Mont Blanc
MARIA DEL SAVIO BONAUDO	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta
FRANCO FERRARESI	ordinario di sociologia politica e vice rettore dell'Università di Torino; <i>relatore</i>
ENRICO FORMENTO DOJOT	vice commissario, Casino de la Vallée
GIUSEPPE GARIO	direttore, I.Re.R
PAOLO GIOVANNINI	ordinario di sociologia e preside della Facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze
ANDRÉ LANIECE	consigliere regionale della Valle d'Aosta
MARCO MARAFFI	ricercatore di sociologia politica nell'Università di Trento; <i>relatore</i>
GIORGIO MARSIGLIA	associato di sociologia nell'Università di Firenze
GUIDO MARTINOTTI	ordinario di sociologia urbana nell'Università degli Studi di Milano; <i>relatore</i>
MARCO MARZANO	membro del dipartimento di scienze sociali dell'Università di Torino
UMBERTO MELOTTI	ordinario di sociologia politica nell'Università di Roma "La Sapienza"
CINZIA MERAVIGLIA	borsista posta dottorato, Dipartimento di sociologia dell'Università degli Studi di Milano
FRANCA MONTANARI ORNELLO	associato di sociologia nell'Università "La Sapienza" di Roma
ROBERTO MOSCATI	straordinario di sociologia nell'Università di Trieste
VINCENZO NOCIFORA	ricercatore, affidatario di sociologia nell'Università di Siena
GIAMPAOLO NUVOLATI	borsista post-dottorato di sociologia presso il Dipartimento di sociologia dell'Università degli Studi di Milano

GIAN PIERO ORNELLO	professore di ruolo di istituzioni di diritto pubblico nell'Università "La Sapienza" di Roma
LODOVICO PASSERIN D'ENTREVES	presidente della Fondazione Courmayeur Mont Blanc
EGO PERRON	Consiglio Regionale della Valle d'Aosta
FRANCESCO PINTUS	procuratore generale presso la Corte di appello di Cagliari
LIVIA POMODORO	presidente del Tribunale per i minorenni di Milano; segretario generale della Fondazione Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
FRANCO ROSITI	ordinario di sociologia e preside della Facoltà di economia dell'Università di Pavia; <i>relatore</i>
ROBERTO RUFFIER	componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione Courmayeur Mont Blanc
FABIO RUGGE	ordinario di storia dell'amministrazione pubblica nell'Università di Pavia; <i>relatore</i>
FEDELE RUGGERI	docente di sociologia del lavoro, Dipartimento di scienze sociali dell'Università di Pisa
EMANUELA SALA	dottoranda in sociologia presso il Dipartimento di sociologia dell'Università degli Studi di Milano
ANTONIO SCHIZZEROTTO	ordinario di sociologia nell'Università di Trento; <i>relatore</i>
PAOLO SORBI	sociologo; vice-presidente, I.Re.R. Lombardia
SONIA STEFANIZZI	contrattista presso l'Università Bocconi; responsabile dell'Ufficio Studi del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
RICCARDO VIALE	associato di metodologia delle scienze sociali nell'Università degli Studi di Milano e direttore della Fondazione Rosselli; <i>relatore</i>
FRANCESCA ZAJCZYK	docente di sociologia nell'Università degli Studi di Milano; segreteria dell'Associazione italiana di sociologia

MAFIA: DONNE CONTRO

Courmayeur Mont Blanc, 4 agosto 1997

Jardin de l'Ange

— Svolgimento dei lavori

— Resoconto dei lavori

## PROGRAMMA

### *Presiede*

Fernanda CONTRI BRUZZONE  
*giudice della Corte costituzionale*

### *Introduce*

Luciano CAVERI  
*deputato al Parlamento*

### *Partecipano*

Carla DEL PONTE  
*procuratore generale della Confederazione Elvetica*

Maria FALCONE  
*presidente della Fondazione Giovanni Falcone*

Livia POMODORO  
*presidente del Tribunale per i minorenni di Milano*

L'Incontro, presieduto dall'on. Luciano Caveri, ha riunito donne impegnate a vari livelli sul fronte istituzionale e non, a discutere di mafia e di come è cambiata la presenza femminile dentro Cosa Nostra.

Maria Falcone, Carla Del Ponte, procuratore generale della Confederazione Elvetica, Livia Pomodoro, presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, Fernanda Contri Bruzzone, giudice della Corte Costituzionale, sulla base delle loro diverse esperienze, hanno illustrato come all'interno del mondo della criminalità organizzata le donne siano passate da suddite a soggetti. Anche se le donne non sono visibili e non sembrano avere una posizione centrale nelle organizzazioni criminali, agiscono "dietro le quinte" e, nel loro ruolo di mogli, amanti, amiche, sorelle sono, soprattutto per quanto riguarda il riciclaggio del denaro sporco, le persone di fiducia dei criminali.

D'altra parte ci sono anche delle donne disponibili a collaborare con la giustizia. Maria Falcone ha ricordato il contributo delle donne al mutamento in Sicilia, sia pur lento, della cultura dell'omertà. E questo è sicuramente dovuto all'effetto positivo del diffondersi dell'istruzione e di un mutato ruolo della donna nella nostra società.

Durante l'Incontro si è discusso anche del problema dei pentiti e in questo ambito Carla Del Ponte ha sottolineato il ruolo strategico dei collaboratori di giustizia nei casi di corruzione. Anche per Maria Falcone i pentiti sono tra gli strumenti più utili nella lotta alla mafia, anche se tutte le relatrici hanno convenuto nel ritenere che le dichiarazioni dei pentiti devono essere sempre verificate perché altrimenti il rischio è la strumentalizzazione.



SCIENZA, ETICA, DEMOCRAZIA

Courmayeur Mont Blanc, 14 agosto 1997

Jardin de l'Ange

- Svolgimento dei lavori
- Relazione Nicola Dioguardi

## PROGRAMMA

*Presiede:*

François STEVENIN  
*presidente del Consiglio Regionale della Regione  
Valle d'Aosta*

*Partecipano:*

Luciano VIOLANTE  
*presidente della Camera dei Deputati*

Giuseppe DE RITA  
*presidente del CNEL*

Nicola DIOGUARDI  
*direttore scientifico dell'Istituto Clinico Humanitas*

All'Incontro, presieduto da François Stevenin, sono intervenuti il presidente della Camera dei deputati Luciano Violante, il presidente del CNEL Giuseppe De Rita ed il professor Nicola Dioguardi, presidente del Centro di Medicina Teoretica nell'Università Statale di Milano e direttore scientifico dell'Istituto Clinico Humanitas.

Il filo conduttore è stato la constatazione che la crescente sofisticazione tecnologica ha comportato soprattutto profitto, al di là di ogni problema posto dall'etica. La domanda che ci si pone è se lo sviluppo scientifico, tipico della nostra era, è vera scienza o è solo tecnologia che, se da una parte contribuisce a migliorare la vita dell'uomo, dall'altra - basandosi su un sapere comune - ne condiziona la libertà di pensiero e di conoscenza.

Si sono esaminati i rapporti complessi tra scienza, etica e democrazia con particolare attenzione ai problemi della responsabilità sia tra i soggetti che all'interno delle istituzioni pubbliche.

NICOLA DIOGUARDI  
*direttore scientifico, Istituto Clinico Humanitas*  
*presidente, Centro di Medicina Teoretica, Università Statale di Milano*

### *L'epigenesi*

Secondo Nikolas Tinbergen, etologo olandese, *l'istinto* è il meccanismo nervoso organizzato che determina la pulsione innata che porta gli uccelli a costruirsi un nido, gli altri animali a cercare una tana in cui trovare rifugio dai pericoli e riparo dalle intemperie. La predeterminazione di tale meccanismo ha la finalità della conservazione dell'individuo e della specie.

Con lo scorrere dei millenni, nel cervello *dell'Homo Erectus* si verifica la crescita *dell'intelletto*, che gli dà la capacità sia di conoscere per intuizione, sia di analizzare ciò che vede. Insieme a queste attitudini si sviluppa anche la *ragione* che gli dà la capacità di dedurre, ovvero, di pensare connettendo le conclusioni alle premesse.

Dalla convergenza di queste due facoltà si forma *l'intelligenza* e, con essa, la possibilità di *intus legere* e di *interligare*, quindi, anche di impostare problemi inerenti la ristrutturazione del suo rapporto con l'ambiente e di cercarne le soluzioni.

Egli comincia allora a riflettere sulle sue condizioni di vita e prende atto che per migliorarle deve dominare l'ambiente in cui è emerso, cosa possibile solo con la conoscenza della natura.

Da queste riflessioni nascono sia il primo abbozzo di *Scienza*, intesa come impiego della ragione per conoscere, sia i primi approcci alla *tecnologia*, intesa come impiego dell'intelletto per costruire marchingegni che aiutino a risolvere problemi pratici. La ruota fu il più importante.

La scienza primitiva, definita anche *prescienza*, nasce, quindi, sotto la spinta delle contingenze derivanti dai fenomeni naturali che imposero i problemi da affrontare.

L'epigenesi della scienza e della tecnologia, vista in questa ottica, fa subito sorgere la questione della libertà della scienza e dello scienziato.

*Libertà* è termine che, in senso generale, si basa su tre postulati:

1. La possibilità di scelta dei fini senza costrizioni esterne;
2. la possibilità di agire senza impedimenti, in piena autonomia operativa;
3. la totale indipendenza nel vaglio dei mezzi adatti a conseguire i fini scelti.

Questa definizione, che non mette vincoli, è quindi lontana dal tipo di libertà che può attribuirsi chiunque, in ogni tempo, ha inteso dedicarsi alla scienza poiché questa non ha avuto discrezionalità di scelta dei problemi da affrontare sin dal suo nascere. Oggi, per i caratteri di utilità sociale che ha assunto, ha diretto la sua attenzione soprattutto sulle opportunità di procurare "la felicità del maggior numero" o di accrescere la potenza militare degli stati nazionali o la capacità produttiva delle industrie.

Ne è derivato che, sotto l'effetto di questi condizionamenti, allo scienziato moderno, più che a quello primordiale, è consentita solo la libertà di individuare le metodologie per avvalorare la veridicità delle ipotesi e delle teorie che egli può formulare.

La scienza, intesa nel suo etimo di desiderio di conoscenza (*scio*=conosco), sollecitato dalla osservazione di eventi naturali e dalla critica di proposizioni altrui, è definibile, quindi, solo in riferimento a qualche ordine di valori che condizioni la risposta mentale a questo tipo di stimoli.

Da ciò deriva che nessuna nuova osservazione può considerarsi "pura", "neutra", secondo la definizione dei neopositivisti del Circolo di Vienna, perché nessuno scienziato parte da proposizioni completamente nuove. Le sue osservazioni nascono sempre da riflessioni critiche che riguardano i risultati e le metodologie dei suoi predecessori. Ciò ha creato aumento della complessità e diversificazione dei problemi. La irrisolvibilità di molti di essi, con l'impiego delle conoscenze e delle regole comuni, ha imposto alla scienza la *necessità* di identificare *leggi generali* con le quali addivenire alla loro soluzione.

Poiché tali leggi sono in gran parte proponibili solo in termini astratti, slegati dalle situazioni concrete che le hanno suggerite, si è creata la netta separazione tra *sapere scientifico (episteme)* e *sapere comune*. Il sapere scientifico usa metodi deduttivi, si basa su concetti oggettivi e verificati ed ha un suo *metalinguaggio* con semantica, simbologia e grammatica propria, atta ad enunciare in forma rigorosa i propri problemi e le loro soluzioni. *Il sapere comune (doxa)*, invece, si basa su opinioni soggettive non sempre verificate, utilizza metodi induttivi ed usa il linguaggio discorsivo.

Contingenza, necessità, condizionamento teoretico e discriminazione del linguaggio non sono, però, i soli vincoli che limitano la libertà dello scienziato.

### *Lo scienziato e la tradizione*

Werner Heisenberg negli anni '70 indicò nella *tradizione* un altro fattore condizionante la libertà della scienza.

La sua tesi si basa sul fatto che la tradizione tende a mantenere nel tempo la stabilità dei concetti, della cultura, delle usanze di cui è depositaria. Essa, infatti, per sua natura, si oppone a tutto ciò che possa interrompere la continuità dal presente con il passato. Di questo concetto, Heisenberg fa il perno della sua critica alla scienza deduttiva. Egli afferma che la deduzione vincola il futuro a casi precedenti ovvero alla tradizione, per cui le conclusioni che si traggono hanno fondamenti, quindi, più che condizionamenti nel passato.

Heisenberg, per provare questa tesi, porta come esempio la teoria cosmologica Copernicana. Egli rileva che non a caso questa fu elaborata dopo la conquista del grande mare oltre le colonne di Ercole ad opera dei navigatori del XV secolo. Si può anche aggiungere che lo stesso Galileo fu vincolato dalla tradizione quando dimostrò la veridicità di questa teoria e si batté per la sua diffusione. D'altra parte, sia la concezione matematica e geometrica Galileiana dell'Universo, sia la matematizzazione della fisica Newtoniana, trovano anche loro radici nella tradizione del Giusnaturalismo matematico di Ugo Grozio. Si può così trarre la conclusione che chiunque si occupi di scienza, soprattutto di quelle che adottano metodologie deduttive, deve

liberamente accettare gradi di autonomia della propria azione pragmatica ed ideativa imposte dalle istanze del passato.

La contraddittorietà della libertà che ti lascia la scelta di stati condizionanti è sottolineata da Jean Paul Sartre quando afferma che l'uomo è condannato a essere libero.

### *La scienza, le consensus conferences e l'impact factor*

Tutta la scienza ufficiale con le sue *consensus conferences* è diretta a creare tradizione. Attraverso esse, infatti, fissa i requisiti della accettabilità scientifica entro norme, procedure ed approcci assai rigidi che essa decide. Ciò ha fatto assumere al termine scienza almeno due accezioni.

Con la prima assume il significato di mezzo allargamento cognitivo diretto a ridurre l'ignoto e ad aumentare il noto anche contro la scienza ufficiale. Essa, per giungere alla formulazione di teorie nuove, utilizza approcci, metodi, metodologie, anche fuori dei modelli correnti. E' storicamente provato che tutte le nuove teorie nella prima formulazione non sono mai perfette. Esse, per ciò, diventano facile obiettivo delle critiche e degli attacchi, entrambi violenti, delle comunità scientifiche che istituzionalmente si propongono di accantonarle. Solo nel mondo della fisica viene mantenuto il rispetto per i fondatori di correnti di pensiero che con qualche garanzia di validità abbiano aperto nuovi orizzonti.

Va detto, infatti, che in questa area scientifica l'importanza della intuizione geniale prevale sugli eventuali errori della teoria che li ha aperti.

La seconda accezione attribuisce alla scienza il significato di approfondimento di quanto è già noto. In questa accezione, più che nella precedente, la scienza vincola il processo della conoscenza quasi esclusivamente al procedere tecnologico.

Questo ultimo modo di intendere la scienza, ha imposto quel tipo di ricerca rigorosamente nei limiti ufficiali fissati dalle comunità scientifiche, che ha generato il mare di pubblicazioni contenenti verità senza significanza, ma ad alto *impact factor* che ci sta sommergendo.

Per inciso, con questo strumento la scienza ufficiale intende quantificare il peso di un lavoro scientifico, in funzione del prestigio della rivista in cui è pubblicato. Questo parametro di valutazione se valorizza ed aumenta la diffusione degli approfondimenti di teorie note, tende a ridurre la portata conoscitiva di teorie e modelli la cui validità è provata da garanzie diverse da quelle prefissate dalla scienza ufficiale dalla quale tendono a staccarsi, ed eventualmente a contrapporsi, per farsi principio di se stessi in modo libero ed indipendente.

E' possibile quindi che, soprattutto nelle scienze biologiche, *l'impact factor* freni il formarsi di quelle fratture epistemologiche che rimuovono il panorama culturale e gli assetti concettuali della nostra epoca storica.

### *La tecnologia è parte della scienza*

Ma un altro attentato alla libertà di espansione della conoscenza scientifica può venire dalla tecnologia che la stessa scienza stimola, quando, la tecnologia, eletta a credo, viene scambiata per scienza.

Questa branca della ricerca per lo sviluppo è considerata in una posizione tra scienza e tecnica. Essa si differenzia, infatti, dalla scienza pura perché, più di questa, è diretta ad ottenere risultati pratici e si distingue dalla tecnica perché più di questa attività squisitamente pragmatica è caratterizzata da una certa essenza teorica. Per la caratteristica che la porta ad usare la parte di scienza pura, utile per la realizzazione di attrezzature per migliorare la sua forza lavoro, la tecnologia è anche definita *scienza applicata*.

Galileo, con l'invenzione del telescopio e del microscopio, dimostrò che senza innovazione delle vecchie e la produzione di nuove tecnologie la conoscenza scientifica non può procedere. Ma già Giordano Bruno e, soprattutto, Francis Bacon, a cavallo tra il XVI e XVII secolo, avevano sottolineato la sua importanza per il progredire della scienza, perché essa consente la costruzione di mezzi tecnici con i quali ottenere lo sfruttamento dell'infinita fecondità della natura e la costruzione di un mondo dominato dalla scienza per il bene dell'umanità. Sta di fatto che oggi una scienza senza tecnologia è impensabile.

### *Le epoche del procedere della scienza*

Se si considera la storia della scienza, si può notare che il progresso scientifico procede con un ritmo irregolare. Qualcuno ha detto che assomiglia più al canto di un menestrello che all'ordine armonico di una sinfonia. Essa, infatti, è caratterizzata da periodi irregolari di incisiva attività del pensiero scientifico che si alternano a periodi di prevalente, ma intensa attività lavorativa altrettanto irregolari. Ciascun periodo è caratterizzato da un suo *episteme*. Con questo termine Michel Foucault intende riassumere l'insieme del pensiero della concettualità e dei valori con cui ogni periodo, ogni *Epoca*, rappresenta se stessa.

Nei periodi di stasi del pensiero scientifico, prevale un tipo di episteme, che tende a far progredire prevalentemente la conoscenza tecnologica, al fine di produrre mezzi sempre più sofisticati diretti a facilitare lo sviluppo delle attività lavorative e la ottimizzazione dei processi reali diretti ad apportare benessere.

Se partiamo dalla preistoria l'uomo ha escogitato tecnologie per ottenere da pietre informi parallelepipedi squadrati con estrema precisione e mezzi di misura sofisticatissimi per costruire le piramidi, le case di Babilonia. Fenici e Romani, Egizi e Vichinghi impararono a tagliare legni per fabbricare navi con fasciami di incredibile sofisticazione e bellezza, con cui solcarono i mari. Gli astri furono usati per orientarsi e molti aspetti dei fenomeni naturali furono attentamente osservati.

Ma quando l'avanzamento tecnico e tecnologico di quella prima "epoca" si fermò perché il suo episteme si esaurì, allora si generò la necessità di integrare le tecniche e le tecnologie acquisite dando loro valore sistematico e culturale. Fiorì così quella problematica scientifica che generò la frattura epistemologica determinata in Grecia dai grandi filosofi e, nella Magna Grecia, da Pitagora e dai fisici della sua scuola. Essi iniziarono la intensa fase in cui il pensiero fece fare il salto di qualità alla ragione ed all'intelletto che portò il genere umano a capire se stesso.

L'esaurirsi della scienza greca fu seguito da un altro lungo periodo durante il quale fiorirono di nuove conoscenze tecniche che portarono ad opere e scoperte di grande importanza.

I Romani costruirono edifici, ponti, strade che resistono al tempo, i Monaci Benedettini furono gli scribi che conservarono e tramandarono la cultura greca e Romana, i Maestri Comacini costruirono le cattedrali romaniche in Lombardia e in Puglia, gli Arabi raggiunsero un raffinato grado di civiltà. Lo sbarco di Cristoforo Colombo sulle spiagge di un nuovo continente dimostrò la opportunità delle grandi navigazioni per scoprire quanto di inesplorato c'era ancora sulla Terra.

La frattura epistemologica che segnò la fine di questa seconda epoca di straordinario avanzamento tecnico inizia con l'Umanesimo e il Rinascimento. Entrambi questi movimenti culturali faranno fiorire nuovi fermenti che portarono, per dirla con Thomas Kuhn, le rivoluzioni scientifiche di Copernico che cambiò la visione dell'Universo, di Newton e di Galileo che portarono all'impiego della matematica per la dimostrazione delle leggi fisiche.

Nella medicina, la pubblicazione del celebre manifesto meccanicistico di Giovanni Alfonso Borrelli, avviò la iatromeccanica, rivoluzionò l'arte medica e fu uno degli elementi che prepararono il determinismo illuministico. Harvey scoprì la circolazione del sangue e Marcello Malpighi l'anatomia microscopica e l'istologia.

Inizia allora la scienza moderna, il cui sapere comincia ad essere accumulato solo in funzione di conoscenze ottenute con il vincolo di prove atte a fornire le migliori garanzie di validità. La tecnologia, stimolata dalla nuova scienza, raggiunse l'apice di perfezione quando fu inventata la macchina a vapore.

Ma tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, questo periodo di intensa attività tecnologica viene interrotto dalla critica ai fondamenti della matematica tradizionale. Nascono così le nuove geometrie, la topologia, la relatività, la fisica dei *quanta*. Si attua, dopo queste rivoluzioni scientifiche, la frattura epistemologica che porterà alla scomposizione dell'atomo, allo sconfinamento dell'esplorazione dal pianeta verso lo spazio oltre l'atmosfera, al di là di queste colonne d'Ercole. La tecnologia informatica supera la comunicazione orale e scritta, quella della medialità invade con le immagini tutte le pieghe della vita dell'Homo Sapiens, che non invoca più di essere curato dalle malattie, ma pretende di vivere bene.

Oggi il pensiero che la scienza possa perseguire, anche solo prevelentemente, curiosità intellettuali, è divenuta idea priva di senso, proprio perché la scienza è diventata più tecnologica.

### *Il crepuscolo di una epoca scientifica*

L'uso bellico dell'atomo, della chimica e della batteriologia, gli eccessi nella manipolazione del patrimonio genetico sono segni di degenerazione tecnologica che sembrano segnare il tramonto dell'epoca scientifica che stiamo vivendo. E lo è anche il cosiddetto faraonismo informatico, un vero monumento che ha la stessa significanza delle piramidi.

Esso comincia a diventare un flagello che colpisce aziende e fabbriche dove non sempre facilita decisioni e spesso causa inceppi e ritardi della produzione. Ha contaminato anche non pochi ambienti scientifici in cui si arriva a chiedere alla tecnologia di aprire nuovi orizzonti di ricerca scientifica anziché di validare nella prassi teorie e proposizioni poste da ragione ed intelletto.

Poiché ciò è vero, di quale natura potrà essere la nuova frattura epistemologica e quali interessi e quali attenzioni derivate dalla tradizione che si è sino ad oggi costruita attiveranno la futura epoca della storia della scienza?

Ci si domanda se, inevitabilmente, il futuro del mondo sarà dipendente solo dal progresso tecnico e tecnologico che caratterizza il secolo che si va estinguendo. Quanto, cioè, la tecnologia informatica di cui ci vantiamo e quanto d'altro ufficialmente riconosciuto della cosiddetta comunità scientifica, può avere attribuito tanta nobiltà e dignità all'attuale umano pensiero da farlo determinante di una frattura epistemologica che possa chiudere un'epoca?

In altri termini, ciò che proponiamo è vera scienza oppure è solo tecnologia che migliora o produce tecnica il cui significato epistemologico non è poi così dissimile da quello della tecnologia che permise di squadrare le pietre per costruire le piramidi o per tagliare i legni delle navi fenicie?

Era allora nel vero Pablo Picasso quando anni fa disse che per il progresso del pensiero dell'uomo i computer sono inutili perché sanno dare solo risposte?

### *Conclusioni*

Non si può negare che la sofisticazione tecnologica istituzionalmente produca solo tecnica per aumentare il profitto, ignora l'etica, quindi, non è capace di nobilitare e tanto meno di umanizzare il pensiero scientifico. Quello fiorito nella nostra epoca, non ha saputo trovare leggi etiche generali. Queste, oggi, sono infatti stabilite caso per caso da appositi comitati, quindi, non vanno al di là di regole locali che creano solo incertezza. Così, lasciate a se stesse, scienza, tecnologia e tecnica, sono state utilizzate quasi esclusivamente per aumentare la potenza distruttiva delle armi moderne e della efficienza militare, l'economia, il benessere di alcuni stati nazionali, divario tra paesi industrializzati ricchi e paesi non industrializzati poveri.

L'uomo è stato di nuovo rimosso dal centro dell'Universo. Il che fa dire, parafrasando Jacques Monod, che egli nuovamente sa di essere solo nell'immensità indifferente dell'Universo da cui è emerso per caso. Il suo destino non è scritto in nessun luogo. A lui la scelta tra il Regno e le tenebre.

La incapacità di risolvere i problemi dell'uomo visto come persona, non solo come essere vivente, è sempre stato un segno che indica la fine di tipo degenerativo di ogni epoca eminentemente tecnologica, perché indica che essa non ha saputo trovare in se stessa la giustificazione del suo episteme. Questa affermazione trova un incredibile riferimento nel teorema di Kurt Gödel, che può essere preso come enunciato di carattere generale quando da esso si astraie il concetto che all'interno di ogni sistema esistono proposizioni che il sistema non riesce a validare.

Ma forse proprio da questa constatazione, dopo le fratture epistemologiche determinate dalla filosofia e dalla geometria ellenistica, dalla fisica nell'età barocca ed illuministica e dalla critica mossa ai fondamenti della matematica, si può arrivare alla conclusione che la prossima frattura prenderà forma differente dall'episteme, strettamente legato alla rivoluzione informatica che caratterizza il nostro tempo. La frattura epistemologica nell'idea di Michel Foucault è molto più profonda di una rivoluzione scientifica, più incisiva di una rivoluzione tecnologica.

Penso che la frattura epistemologica che segnerà la fine dell'Epoca Scientifica che stiamo vivendo prenderà forma ed essenza Etica.

Ma non è mio compito, in questa sede, parlare di etica anche se è pensiero predominante nell'area scientifica e professionale in cui opero.

TURISMO E AMBIENTE

Courmayeur, 21 agosto 1997

Jardin de l'Ange

— Svolgimento dei lavori

— Resoconto dei lavori

## PROGRAMMA

Partecipano:

Ted MANNING

*Associate Director, Centre for Sustainable Future,  
Canada*

Alessandro LANZA

*Fondazione Eni Enrico Mattei*

Laurent FERRETTI

*Osservatorio sulla montagna della Fondazione Cour-  
mayeur*

All'Incontro su "Turismo e ambiente" hanno partecipato, tra gli altri, Laurent Ferretti della Fondazione Courmayeur, Alessandro Lanza della Fondazione Mattei e Ted Manning, direttore del Centro canadese sullo sviluppo sostenibile con un film da lui prodotto.

Nell'Incontro sono state ripercorse le principali fasi dello sviluppo turistico montano che vanno dalla scoperta dell'alpinismo (avvenuta nel secolo scorso) agli anni settanta con la nascita dei primi gruppi e movimenti ecologisti e della coscienza ambientalista.

Tutti i relatori hanno sottolineato l'importanza e l'utilità (in termini economici) della conservazione dell'ambiente affinché il turismo da prima industria mondiale sia sempre più capace di controllare le proprie risorse.



MONTAGNA RISCHIO E RESPONSABILITA'  
LA VIA ASSICURATIVA  
*MONTAGNE RISQUE ET RESPONSABILITE'*  
*VERS DES CONTRACTS D'ASSURANCE?*

Courmayeur Mont Blanc, 23 agosto 1997

5° Incontro organizzato in collaborazione con:  
Comune di Courmayeur  
Regione Valle d'Aosta

- Svolgimento dei lavori
- Resoconto dei lavori
- Relazione di Roberto Ruffier e Laurent Ferretti
- Relazione di Waldemaro Flick
- Intervento di Luciano Caveri
- Intervento di Gianni Coda
- Conclusioni di Giuseppe Sena
- Elenco dei partecipanti

## PROGRAMMA

### Indirizzi di saluto

Lodovico PASSERIN d' ENTREVES  
*presidente della Fondazione Courmayeur*

Idelmo LUGON  
*coordinatore dell'Assessorato al Bilancio e alle  
Finanze della Regione Valle d'Aosta*

### Relazioni

Il ruolo dell'assicurazione tra rischio e responsabilità:  
tendenze e orientamenti

Aurelio CANDIAN  
*responsabile dell'area giuridica del CERAP - Univer-  
sità Bocconi e docente di diritto delle assicurazioni  
private; direttore della Rivista "Diritto ed economia  
dell'Assicurazione"*

Rischio montagna: come assicurarsi

Waldemaro FLICK  
*avvocato in Genova*

La tutela assicurativa fra previdenza e responsabilità

Armando FEDELI, *presidente della Sezione Tecnica  
Infortuni ed R.C. Generale dell'ANIA - Associazione  
Nazionale fra le Imprese Assicuratrici*

Intervento prestabilito

Gianni CODA  
*ARCA - Soc. Consulenza Assicurativa, Aosta; socio  
dell'AIBA - Associazione Italiana Brokers Assicurativi*

Conclusioni

Giuseppe SENA  
*ordinario di diritto industriale nell'Università di Milano;  
componente del Comitato scientifico della Fonda-  
zione Courmayeur*

Il Convegno<sup>1</sup> ha visto la presenza dell'onorevole Luciano Caveri, di Aurelio Candian, docente di diritto delle assicurazioni, di Giuseppe Sena, ordinario di diritto industriale, dell'avvocato Waldemaro Flick, avvocato in Genova, di Armando Fedeli, rappresentante dell'ANIA e di Laurent Ferretti e Roberto Ruffier dell'Osservatorio sulla montagna della Fondazione Courmayeur.

La questione centrale dibattuta al Convegno è stata se è possibile pensare a una polizza obbligatoria per chi opera o si diverte in montagna alla luce del fatto che la Regione Valle d'Aosta spende oltre quattro miliardi l'anno per le operazioni di soccorso in montagna. Queste spese non sono rimborsabili neanche quando l'infortunio è assicurato perché la legislazione prevede la gratuità del soccorso.

L'ipotesi di creare l'obbligatorietà di una polizza assicurativa segue all'individuazione dei possibili utenti che possono venire a contatto con la montagna. Le categorie individuate sono state: gli imprenditori, i professionisti e gli utenti della montagna.

Al di là della difficoltà di trovare le formule più adatte per i diversi soggetti, diversificando il rischio montagna, l'assicurazione può risolvere molti problemi riguardanti gli infortuni. L'assicurazione rende sicuramente meno dura al danneggiante la sanzione economica nel caso di violazioni di norme civili e penali, proprio perché si escluderebbe la parte civile dal processo penale. Così come per il danneggiato, il vantaggio deriverebbe dal vedere riconosciuto il proprio risarcimento a prescindere dalle possibilità economiche del danneggiante.

L'assicurazione, come ha sottolineato in conclusione dei lavori Waldemaro Flick, non può essere comunque concepita come una panacea di tutti i rischi che la montagna comporta. Forse il miglior incentivo alla prudenza è una polizza che premia concretamente chi adotta in montagna cautele e comportamenti responsabili.

---

<sup>1</sup> Gli Atti del Convegno sono pubblicati, a cura della Fondazione Courmayeur, dall'Editore Musumeci

## CONSIDERAZIONI DELL'OSSERVATORIO DELLA MONTAGNA

ROBERTO RUFFIER - *Presidente dell'Osservatorio della Montagna*  
LAURENT FERRETTI - *Membro dell'Osservatorio della Montagna*

L'Osservatorio della Montagna, emanazione del Comitato Scientifico della Fondazione Courmayeur, ha seguito da vicino le problematiche sollevate dai Convegni su "Rischio e responsabilità in montagna", inquadrandoli nel territorio dell'Espace Mont Blanc e vagliando con cura ogni accadimento generato in questo ambito da frane, valanghe, nubifragi, incidenti, ecc.

Gli sviluppi assicurativi, giudiziari, penali e civili, i giudizi di prevedibilità e la distribuzione di responsabilità varie, per incidenti recenti, hanno indotto l'Osservatorio a porsi in questa sede una serie di interrogativi:

1) È possibile assicurare i comportamenti anomali, eccezionali e imprevedibili di un ghiacciaio, ad esempio quello della Brenva, in rapporto alla circolazione di veicoli o di sciatori, oppure assicurare le montagne in genere?

2) Può discriminarsi il rischio specifico, per esempio di valanghe di neve che interessa la nivologia, di valanghe di ghiaccio e neve con relazione alla nivologia e glaciologia, di frane o frane - valanghe con relazione alla geologia e glaciologia?

3) Chi deve assicurarsi? La Regione? L'Assessorato all'Ambiente o l'Assessorato alle Risorse Naturali? Il Comune, la Comunità, la Protezione Civile? I singoli addetti?

4) È possibile discriminare "la prevedibilità" distinguendola per gradi o per percentuali, o come si possono determinare?

5) Il giudizio di imprevedibilità dato da una commissione di valligiani (esempio la Commissione Valanghe) a priori, può avere dei riflessi sul piano civile e giudiziale contro un giudizio contrario espresso da tecnici esterni a posteriori?

6) Come dovrebbe essere assicurato un territorio tipo Courmayeur che ha 18 ghiacciai (6 grandi e 12 più piccoli) e una catena di montagne lunga 30 km. e profonda 7?

7) Le valanghe di neve sono oggi sorvegliate e monitorate, ma le frane, piccole e grandi sono numerose; con quali mezzi, quali obblighi, quali adempimenti si possono monitorare (o assicurare) tenuto conto che i giudizi di valutazione e di prevedibilità possono essere dissimili non fosse che per i tempi e l'entità?

Il recente caso della frana della Brenva, 16/18 gennaio 97, è esemplare a questo fine:

fino al 1995 non esistevano segni premonitori o pericoli; nell'estate del '96 ci furono dei modesti, anche se continui sgretolamenti, ma ad esempio la nota glaciologa A. V. Cerutti scrisse sulla rivista "Mont Blanc e Dintorni" un tranquillo articolo sul ghiacciaio della Brenva e la sua storia ponendo in rilievo che dal 1988 c'è una fase climatica povera di precipitazioni per cui il ghiacciaio retrocede.

La stessa glaciologa, nell'autunno/inverno 96/97 si preoccupò giustamente del ghiacciaio pensile delle Grandes Jorasses che, monitorato, cadde senza far succedere nulla.

Il giornale dei Verdi, invece, non appena caduta la frana della Brenva, ha parlato di un crollo annunciato, senza dire da chi, quando e come. Lo stesso giornale ha invocato la collaborazione delle Guide che possano integrare il lavoro dei tecnici con strumentazioni adeguate (!).

A questo punto cosa possono fare i valligiani in ordine ai fatti che accadono normalmente in montagna: cadute di sassi, sgretolamento di ghiaccio e roccia, pic-

cole frane, il tutto legato a fattori climatici, cambiamenti di pressione di rocce e ghiacciai, ecc.?

Solo per ricordare alcuni fatti evidenti accaduti recentemente, indichiamo:

- nel 1987: caduta di sassi dal Monte Chetif sul piazzale del Santuario di Notre-Dame-de-la-Guérison (1 ferito);
- nel 1991: frana di ghiaccio e neve del Pavillon (12 morti);
- nel 1991: frana di sassi e fango in Val Ferret;
- nel 92/93: frana con distacco visibile di grossi massi alle Aiguille Marbrée;
- nel 92/93: frana con grossa scarica di sassi al Mont Rouge de Peuterey;
- nel 1995: valanga dalla Tour Ronde fino al Purtud con grossi danni ad un bosco centenario;
- nel 1996: frana di sassi dal ghiacciaio di Prasec in occasione di un nubifragio;
- nel 1997: frana-valanga della Brenva per lo sfaldamento dello Sperone della Brenva.

I detti fatti, prevedibili in base alla legge di gravità, sono difficili da determinare a priori per la data, le dimensioni e gli effetti.

In questo elenco vi sono eventi trascurabili, di lieve entità e di grandissima entità, ma se dobbiamo dare un giudizio sulla frana della Brenva, diciamo che questo è di grande entità, ma tutti i valligiani, gli operatori della montagna e gli alpinisti sono concordi, nella maniera più assoluta, che non si poteva prevedere che una enorme parte dello Sperone, sempre apparso consistente e solido, potesse franare tutto insieme (si parla di 2 milioni di metri cubi ...) anche se da 18 mesi si assisteva a continui sgretolamenti e a superficiali cadute di sassi, terra, neve e ghiaccio.

Gli interrogatori degli indagati (11 persone: 3 Amministratori Pubblici; 2 Tecnici Regionali; 2 Amministratori di Impianti; 2 Tecnici di Piste; 1 Presidente della Commissione Valanghe; 1 Presidente del Soccorso Alpino) più il teste Funk, considerato il super-esperto di Zurigo, rivelano che tutti sono concordi nel giudicare la frana come imprevista e anomala, e che due giorni prima dell'evento, una ricognizione aerea della zona non segnalava pericoli di sorta.

La perizia dei consulenti d'ufficio, prof. Barla, dott. Dutto, dott. Mortara, (2 geologi e un ordinario di meccanica delle rocce) incaricati di ricostruire l'evento calamitoso del 18 gennaio, enunciano certezze e presunzioni e si richiamano all'evento simile del 19 novembre 1920.

L'analisi tecnica è presunzione dove dice:

- “La massa rocciosa è scivolata *presumibilmente* in modo inizialmente unitario”;
- “I valori della massa - velocità - accumulo - dislivello e percorso *non sono usuali* nel quadro complessivo dei fenomeni gravitativi”;
- “La corsa sul ghiaccio ha come effetto una ulteriore riduzione dei valori di attrito”.

Ma chi poteva sapere, immaginare, pensare come, quando e in che misura sarebbe caduta una tale frana, visto che l'evento considerato similare è avvenuto una volta sola nel secolo partendo da quota 4.360 m.?

I valligiani che operano, lavorano, amministrano e che già non dormono solitamente tranquilli per l'incombenza dei rischi dell'ambiente, si chiedono perché devono trovarsi indagati per eventi straordinari della natura, per i quali si cerca sempre un responsabile, eventi che gli inglesi chiamano: “*Acts of God*”?

Devono cancellare il Fato?

Devono assicurarsi contro gli eventi più forti delle precauzioni e delle previsioni?

## RISCHIO MONTAGNA: COME ASSICURARSI?

WALDEMARO FLICK  
*avvocato in Genova*

La sicurezza è senza alcun dubbio un aspetto fondamentale per chi in montagna vive e lavora come per chi gode della montagna come turista, escursionista, sciatore, rocciatore ecc..

Questo tema della sicurezza coinvolge una serie molteplice di problematiche che è impossibile schematizzare rigidamente. Certo è che soltanto recentemente ci si è resi conto di come tutti i problemi della montagna coinvolgano un numero sempre maggiore di persone e di conseguenza ci si è impegnati nell'esaminarli approfonditamente.

Non esiste sicurezza senza assicurazione: il calembour è voluto!

Assicurazione è null'altro che l'atto con cui si assicura ossia si dà sicurezza a qualcosa o a qualcuno.

Non vi può essere dubbio circa il fatto che l'assicurazione in montagna possa risolvere un grosso numero di problemi riguardanti gli infortuni che possono capitare a chi ne fruisce quotidianamente o occasionalmente.

Bisogna osservare come la responsabilità abbia una funzione prettamente sanzionatoria: alla violazione di norme civili e penali consegue la responsabilità e, alla responsabilità, l'applicazione di una sanzione. L'assicurazione certamente rende meno dura la sanzione economica al danneggiante: pensiamo ad esempio all'assenza di una causa civile o all'esclusione della parte civile dal processo penale.

Tuttavia anche il danneggiato avrà grandi vantaggi dal fatto che il danneggiante sia assicurato: pensiamo, ad esempio, al suo interesse ad ottenere un congruo risarcimento a prescindere dalle possibilità economiche del danneggiante. Per questi motivi l'ordinamento riconosce la piena validità del contratto di assicurazione (art. 1917 c.c.).

Si può tentare di diversificare il rischio montagna attraverso le categorie di soggetti che con la montagna vengono in contatto.

Per creare uno schema molto semplificato, ma, io credo, chiaro per chiunque, sarà possibile individuare tre categorie di soggetti: gli imprenditori della montagna, professionisti della montagna e gli utenti della montagna.

Queste tre categorie rappresentano nel modo più ampio possibile tutti i soggetti che possono venire in contatto con la montagna.

### *1. Gli imprenditori della montagna*

Gli imprenditori della montagna sono anzitutto i gestori degli impianti sciistici che devono far fronte ad una serie innumerevole di problematiche.

Esaminare il rischio montagna del gestore degli impianti è assai complesso per la frammentarietà dei riferimenti normativi.

Una volta qualificato il rapporto giuridico che viene in essere tra gestore ed utente sarà chiaro quale sarà il rischio, di volta in volta, per il gestore degli impianti e quale sarà il vantaggio che l'assicurazione potrà fornire. Occorre mettere in rilievo come la risalita da valle a monte con seggiovie e funivie sia pacificamente riconducibile al contratto di trasporto, con i rischi tipici di questo contratto e con la connessa rigorosa responsabilità del vettore (risponde dei sinistri avvenuti durante il viaggio se non prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno),

mentre la risalita tramite "ski-lift", secondo alcuni autori richiede una collaborazione del trasportato e configura perciò un contratto atipico.

Si avrà pertanto una responsabilità contrattuale del gestore nella fase di risalita: infatti per effettuarla l'utente paga un biglietto sotto forma di ski-pass o tessera punti.

Problema più complesso è quello del rapporto che sussiste tra sciatore e gestore dell'impianto di risalita durante la discesa: è evidente che solo tramite l'impianto di risalita la pista di discesa è accessibile.

Questo collegamento funzionale esiste ma secondo alcuni non permette una estensione del rapporto contrattuale avente ad oggetto la fase di risalita.

In base a questa tesi l'unica responsabilità ascrivibile al gestore degli impianti è quella extracontrattuale.

Questo orientamento diminuisce il rischio che ricade sui gestori.

Tuttavia autorevole dottrina sulla scorta di una recente pronuncia del Tribunale di Modena del 1990 dice che il gestore di impianti assume la veste di vettore ed è responsabile anche per la fase di discesa.

Si è ritenuto pertanto possibile configurare un rapporto contrattuale unitario, comprendente tutti i servizi offerti dal gestore dell'impianto tra cui l'utilizzo delle piste di discesa. Questa tesi è preferibile dal momento che l'utente che acquista il biglietto per la risalita lo fa per usufruire delle piste da discesa.

Tuttavia è evidente come questa tesi aggrava il rischio che ricade sui gestori degli impianti e si ritiene preferibile applicare l'art. 2043 c.c. e far ricadere questo rischio nell'ambito extracontrattuale.

La responsabilità che può ricadere sul gestore degli impianti può essere, a grandi linee, correlata a tre casistiche: quella del difetto di costruzione, quella dell'esercizio dell'impianto e quella della discesa sulle piste che, a titolo contrattuale o extracontrattuale, è di pertinenza del gestore.

La colpa che può commettere il gestore è, in questi casi, sia generica che specifica ossia è possibile che il gestore sia imprudente, negligente o imperito oppure che lo stesso sia inosservante di leggi, regolamenti, ordini o discipline. Spesso peraltro la colpa rilevante nasce da un'omissione.

Perché l'omissione possa essere equiparata ad un'azione occorre un'obbligo di garanzia.

Ma tale obbligo di agire può nascere non solo da leggi e regolamenti, ma anche da un'assunzione volontaria ossia dallo svolgimento spontaneo dei compiti di tutela.

In questo modo anche se non vi sono obblighi di legge relativi alla manutenzione delle piste da sci (e molte leggi regionali lo prevedono) tuttavia se il gestore si occupa dell'apprestamento e della battitura delle piste sarà responsabile degli incidenti avvenuti per cattive condizioni della pista o per insidie presenti in conseguenza di negligente manutenzione.

È evidente che, in assenza di apposite prescrizioni, l'onere probatorio a carico del danneggiato sarà di più difficile assolvimento.

Tuttavia tale onere è reso meno gravoso da tutta una serie di prescrizioni normative generali che, benché generiche e quindi di difficile interpretazione, costituiscono di per sé colpa specifica.

Circa il rischio montagna per gli imprenditori della montagna è dunque già possibile osservare che l'incertezza legislativa amplia ancora il rischio già insito nella gestione di impianti di questo tipo.

L'assicurazione in questo caso rendendo più sicuro l'utente permette all'imprenditore di essere tranquillo di fronte a qualsiasi evento possa accadere nella fruizione dei suoi impianti eliminando il risarcimento in sede civile che spesso è l'unico vero rischio in caso di sinistro.

Il rischio montagna, per il gestore di impianti, riguarda, come si è detto, la progettazione, costruzione, collaudo ecc. dell'impianto, casi in cui il gestore sarà ritenuto responsabile in concorso con progettista, costruttore e collaudatore.

Tuttavia il rischio del gestore è anche quello relativo agli atti dei suoi dipendenti ex art. 2049 c.c..

Vi sono poi una serie di obblighi come la revisione periodica, la manutenzione, l'utilizzo del personale necessario a garantire la sicurezza, l'adozione di misure atte a evitare sinistri e l'obbligo di soccorso oltre agli obblighi specifici del direttore o responsabile d'esercizio alla cui nomina il gestore è tenuto per legge.

Per ciò che concerne gli ski-lift si hanno ulteriori prescrizioni e corrispondenti rischi come l'esecuzione di tutti i lavori necessari per la buona conservazione degli impianti e la revisione, l'assunzione di agenti addetti che seguano il funzionamento, l'apprestamento di un servizio di pronto soccorso, il mantenimento in buona conservazione e viabilità dei cartelli e dispositivi di segnalazione, la scelta di velocità adeguata, la battitura della pista, l'obbligo degli agenti di essere presenti nei punti di attacco e distacco degli sciatori, la sospensione del servizio in casi determinati nonché l'obbligo di effettuazione di verifiche e prove giornaliera ecc..

Come si vede il rischio non è poco: basterebbe la dimostrazione dell'inadempimento di uno di questi obblighi, e il nesso causale tra l'omissione ed il danno per essere responsabili di tutti i sinistri che avvengano nell'utilizzo degli impianti.

Per ciò che concerne le seggiovie si hanno gli stessi obblighi che riguardano la manutenzione e le verifiche ma oltre a ciò vi sono prescrizioni riguardanti il personale addetto alle stazioni di partenza ed arrivo che debbono alla partenza guidare il seggiolino per agevolare la salita, aiutando a chiudere la barra di sicurezza ed accompagnando il seggiolino per evitare oscillazioni eccessive e arrestando brevemente l'impianto alla discesa quando gli sciatori siano in difficoltà.

Molti di questi obblighi nascono da norme regionali.

Tra gli obblighi regionali più rilevanti vi è quello, ricadente sui gestori, di segnalare alla partenza dell'impianto la percorribilità delle piste.

L'obbligo di segnalazione rende sempre più attendibile la tesi della responsabilità contrattuale anche nella discesa dello sciatore a carico del gestore dell'impianto.

È indubitabile che l'assicurazione del gestore per sinistri che avvengono durante l'utilizzo dell'impianto sia in fase di discesa che, a maggior ragione, in fase di risalita porrebbe il gestore al riparo da una moltitudine di problemi dei quali il processo non è il più grave dal momento che la cattiva pubblicità che lo stesso porta con sé è quasi sempre una condanna prima del tempo.

La sicurezza che è sempre il tema di fondo del diritto in questa materia diverrebbe una certezza.

È infatti impensabile che i gestori, sicuri della copertura dei sinistri, non si occuperebbero più della sicurezza degli impianti o della loro manutenzione, dal momento che è comunque loro interesse una assidua frequentazione degli impianti e la cattiva nomea di un impianto fa presto a diffondersi nella cerchia degli appassionati dello sport in montagna.

Le obiezioni di questo tipo non sono assolutamente attendibili, a mio avviso, e non rendono giustizia agli indubbi vantaggi che l'assicurazione del gestore dell'impianto reca allo stesso imprenditore ma anche a tutti i fruitori dei suoi impianti.

L'obbligo di copertura assicurativa è previsto da alcune norme di legislazione regionale, alcuni esempi sono:

— Art. 19 Legge regione Friuli - Venezia Giulia 24.3.1981 n. 15 che prevede l'obbligo di assicurazione per il concessionario contro gli infortuni e i danni causati alle persone o cose trasportate, al personale e ai terzi;

— Art. 57 l. Prov. Trento 21.4.1987 che prevede l'assicurazione degli impiegati della Provincia incaricati della vigilanza degli impianti per la responsabilità civile verso terzi e per gli infortuni;

— Art. 31 l. Regione Veneto 6.3.90 n. 18 che prevede che il rilascio dell'autorizzazione all'apertura dell'impianto sia subordinato al possesso di copertura assicurativa atta a coprire ogni infortunio o danno connesso all'esercizio dell'impianto.

Il Progetto di legge "disciplina degli impianti a fune, delle piste di sci e delle relative infrastrutture" al Capo VIII *sub* art. 84 prevede che "i concessionari degli impianti a fune devono stipulare contratti di assicurazione per qualsiasi danno che può derivare ad addetti, utenti o terzi dalla costruzione, manutenzione od esercizio degli impianti stessi".

È del tutto evidente come una tale disposizione normativa sarebbe di grande utilità ed importanza per tutti gli appassionati di montagna e sports invernali.

La previsione di un'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile dei gestori degli impianti renderebbe la sicurezza sugli impianti un fatto pacifico atteso che gli utenti ed i gestori sarebbero più consapevoli dei rischi insiti nel loro utilizzo.

Le polizze che i gestori degli impianti dovrebbero avere obbligatoriamente sono almeno due: una a copertura della responsabilità civile verso terzi relativa agli impianti ed una a copertura della responsabilità civile verso dipendenti (cosiddette R.C.T. e R.C.O. o R.C.I. se il dipendente non è iscritto all'I.N.A.I.L.).

La gestione dell'impianto sciistico è, generalmente, considerata un alto rischio per la compagnia di assicurazione. I rischi di questo tipo sono definiti "direzionali" perché è a discrezione della direzione della compagnia di assicurazione fare questa polizza o meno.

La polizza della responsabilità civile nella gestione dell'impianto è appunto un rischio direzionale e la semplice agenzia di solito non può farla senza parere della direzione. La responsabilità per i danni ai dipendenti si ha in tutti i casi in cui al datore di lavoro sia attribuibile il danno occorso al dipendente, in seguito alla richiesta di danni da parte del dipendente stesso e spesso anche ad un'inchiesta. Per il gestore dell'impianto l'assicurazione sarà di fondamentale importanza in ogni caso e per qualsiasi danno cagionato a chiunque dalla sua attività.

## *2. I professionisti della montagna*

Ho scelto la definizione professionisti della montagna perché evidenzia un tipo specifico di contratto (2229 c.c. e segg.) e, di conseguenza, una caratteristica responsabilità con una speciale esimente che è quella dell'art. 2236 c.c. che prevede in casi di particolare difficoltà tecnica, la responsabilità del professionista solo per dolo o colpa grave.

La responsabilità del professionista potrà essere anche a titolo extracontrattuale nel caso in cui oltre all'inadempimento si abbia una violazione del principio generale del *neminem laedere*.

Il problema della sicurezza si pone anche per professionisti della montagna che assumono l'impegno di accompagnare gli utenti in montagna (guide alpine) oppure di insegnare a coloro che ne fanno richiesta le tecniche dello sci (maestri).

Ritengo che la responsabilità, in entrambi i casi, sia contrattuale con un'obbligazione principale che ha per oggetto l'accompagnamento o l'insegnamento ed un'obbligazione accessoria che è quella di protezione della persona che si affida al professionista della montagna dalle insidie che in essa si nascondono per chi non la conosce, oltre all'eventuale responsabilità extracontrattuale che sorgerà nel caso in cui vi sia l'inadempimento e la lesione di un diritto assoluto (art. 2048 c.c. comma II).

La responsabilità dell'istruttore o maestro nei confronti dell'allievo sarà relativa alla mancanza di preparazione tecnico-professionale esigibile e all'assenza delle cautele che le circostanze impongono.

Questo dovere di protezione concerne tutti gli elementi che il professionista della montagna deve conoscere ed applicare come il controllo delle condizioni atmosferiche, della difficoltà dei percorsi scelti, dell'abilità dell'allievo, dell'attrezzatura in possesso dell'allievo ecc..

Pertanto il professionista della montagna potrà essere responsabile sia per un'azione che abbia cagionato danno alla persona a lui affidata sia per un'omissione degli obblighi di protezione anzidetti.

La colpa del professionista potrà essere generica oppure specifica: vi sono infatti regolamenti (es. del C.A.I.) che prevedono i comportamenti da tenere nell'accompagnamento.

Ci sono pertanto dei parametri di condotta cui si può fare riferimento per capire se ci si trovi in un caso in cui era esigibile il fatto che il danno non si verificasse.

Si dovrà far ricorso a criteri di diligenza come quelli del buon maestro di sci o della buona guida alpina, tenendo presente che anche l'utente dovrà comportarsi da buon alpinista o da buono sciatore.

Ci sono alcuni casi in cui il mancato rispetto di regole comuni di diligenza e prudenza renderà quasi sicuramente attribuibile la colpa al professionista: ad esempio il caso in cui abbia preso con sé un numero di allievi superiore alle sue possibilità di controllo oppure abbia scelto una pista da lui non conosciuta.

Bisogna ricordare che per gli istruttori e i maestri non è applicabile l'esimente dello stato di necessità, in quanto, per il 2° comma dell'art. 54 c.p. tale esimente non è applicabile "a chi ha un particolare dovere giuridico di esporsi al pericolo".

Vi sono poi tutta una serie di cautele preliminari che vertono sullo stato di salute degli utenti del suo servizio, infatti la guida e il maestro di sci debbono accertarsi delle condizioni fisiche degli accompagnati.

Se le guide o i maestri siano poi, come spesso accade, organizzati da enti che esercitano professionalmente questa attività si avrà una responsabilità solidale dell'ente ex art. 2049 c.c.

Due sono i tipi di assicurazione di cui può giovare il maestro di sci o la guida alpina nell'esercizio della sua attività: l'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione per la responsabilità civile.

L'assicurazione contro gli infortuni, che non riguarda il rapporto di accompagnamento, può essere utile per questi soggetti allo scopo di evitare quel rischio montagna che potrebbe danneggiare anche loro nell'esercizio dell'attività.

L'assicurazione per la responsabilità civile rileva invece proprio nel rapporto di accompagnamento.

Questo tipo di assicurazione è volto infatti a manlevare l'assicurato dalla responsabilità contrattuale ed extracontrattuale con una più vasta tutela dei terzi e con una miglior sicurezza di tutte le parti del rapporto, sicurezza data anche dalla consapevolezza che la montagna è di per sé rischiosa.

Prova ulteriore dell'utilità dell'assicurazione per la responsabilità civile è il fatto che la grande maggioranza delle attività organizzate (si pensi ad esempio al C.A.I.) sono coperte con questa polizza.

Vi sono alcuni casi in cui l'assicurazione per i soggetti che esercitano questa attività è espressamente prevista; qui di seguito farò alcuni esempi:

— Art. 7 l. reg. Friuli-Venezia Giulia 15.6.1984 n. 21: "È fatto obbligo, per i titolari di autorizzazione regionale di cui all'art. 3 della presente legge, di stipulare apposite polizze assicurative contro gli infortuni e per la responsabilità civile verso i terzi per le attività connesse con l'esercizio della professione di guida alpina o di aspirante guida alpina.";

— Art. 18 l. prov. Bolzano 13.12.1991 n. 33: “Le guide alpine e gli aspiranti guida devono essere assicurati contro la responsabilità civile verso terzi e gli infortuni (...). Le scuole di alpinismo devono essere assicurate contro la responsabilità civile verso terzi”;

— Art. 57 l. prov. Trento 23.8.1993 n. 20: “Al fine di agevolare la professione di guida alpina nella provincia di Trento e, in particolare, per tutelare adeguatamente le guide alpine-maestri di alpinismo e gli aspiranti guida anche nelle operazioni di soccorso di cui al comma 2° dell’art. 5, la Giunta Provinciale è autorizzata a concedere al collegio provinciale delle guide alpine contributi in misura non superiore all’80 per cento dell’onere complessivo per il pagamento dei premi delle assicurazioni a favore delle guide alpine-maestri di alpinismo e degli aspiranti guida residenti in provincia di Trento per la copertura:

— dei rischi di morte, invalidità permanente e temporanea, per infortunio nell’esercizio della professione;

— dei rischi di responsabilità civile nell’esercizio della professione (...);

— Art. 15 l. reg. Basilicata 12.4.1990 n. 13: “(...) È costituito presso l’Assessorato competente in materia di sport della regione l’elenco regionale delle scuole di sci cui possono essere iscritte solo quelle aventi le seguenti caratteristiche: (...) f) dimostrino di avere contratto una adeguata polizza di assicurazione contro i rischi di responsabilità civile verso terzi e per infortuni derivanti dallo svolgimento dell’insegnamento (...)”. (così anche art. 13 l. reg. Basilicata 29.3.1993 n. 16, art. 7 l. reg. Emilia Romagna 9.12.1993 n. 42);

— Art. 18 l. prov. Bolzano 22.10.1984 n. 12: “Ciascun maestro di sci ed ogni scuola devono essere assicurati contro la responsabilità civile verso terzi (...);

— Art. 40 l. prov. Trento 3.12.1976 n. 41: “La giunta provinciale riconosce come scuole di sci le organizzazioni alle quali facciano capo più maestri di sci per esercitare in modo coordinato la loro attività e che presentino seguenti ulteriori requisiti (...) h) adeguata copertura assicurativa contro i rischi di responsabilità civile verso terzi conseguenti all’esercizio della professione (...);

— Art. 20 l. reg. Valle d’Aosta 1 dicembre 1986 n. 59: “L’autorizzazione (all’apertura della scuola, n.d.A.) è concessa allorché ricorrano le seguenti condizioni (...) f) che la scuola sia coperta da una polizza assicurativa contro la responsabilità civile della scuola stessa o dei suoi addetti (...)”.

L’assicurazione dei maestri di sci e delle guide alpine, lungi dall’essere una certezza è quindi un’idea appartenente ancora solo a qualche legge regionale, mentre anche in questo caso l’assicurazione obbligatoria sia per gli infortuni sia per la responsabilità civile eliminerebbe una grossa parte del “rischio montagna”.

Sul tema dei professionisti della montagna vorrei ancora precisare che anche per il professionista la montagna mantiene sempre un margine di rischio e che anche con la massima esperienza e prudenza ci sono casi in cui sembra si richieda al professionista di prevedere l’imprevedibile.

Ritengo che da questo punto di vista ci dovrebbe essere una certa accortezza nell’adottare tecniche di responsabilità quasi oggettiva a carico dei professionisti della montagna.

Le polizze che possono interessare maestri di sci e guide alpine sono due: la polizza infortuni e la polizza di responsabilità civile verso i terzi.

Quanto alla polizza infortuni si può osservare che i maestri di sci appartengono ad una classe di rischio medio-alta (classe cinque) per cui si avranno tariffe più alte perché viene riconosciuto un maggior rischio nell’attività.

Per ciò che riguarda la polizza di responsabilità civile nei confronti dei terzi questa polizza esiste più per le associazioni che per i singoli maestri (ad esempio società e scuole sportive).

La polizza infortuni per la guida alpina è invece un rischio direzionale, solitamente, per cui la direzione della compagnia dovrà decidere se stipulare la polizza o meno. In generale viene escluso, quantomeno dai prodotti base degli infortuni, l'alpinista, specialmente quello che effettua scalata di roccia e ghiaccio, in quanto il rischio è considerato altissimo per cui anche in questo caso potrà essere stipulata una polizza di questo tipo solo in caso di parere favorevole della direzione della compagnia.

### *3. Gli utenti della montagna*

Ho utilizzato il termine utenti della montagna per individuare tutti quei soggetti che si recano in montagna solo per passione, divertimento, svago.

Se gli imprenditori e i professionisti della montagna sono tra i soggetti più danneggiati in caso di infortuni ricadenti sotto la loro responsabilità, lo sciatore e l'amante della montagna in genere sono coloro che rischiano di veder trasformarsi uno svago in un grave problema economico.

Per questo motivo si è giunti a ritenere necessario enucleare i diritti e doveri degli utenti della montagna nei confronti degli altri utenti della montagna.

Innanzitutto il rispetto delle tecniche fondamentali per l'esercizio dello sport e delle norme di diligenza e di prudenza è necessario in ogni circostanza.

Inoltre sarà necessario tenere una velocità (per lo sci) ed un comportamento (per l'alpinismo) adeguati a capacità tecniche, alla difficoltà della pista o dell'ascensione affrontata ed alla situazione metereologica.

Sarà necessario mantenere una distanza di sicurezza tra i soggetti che fanno la medesima ascensione o discesa, prestare soccorso in caso di incidente.

La responsabilità degli utenti della montagna sarà sempre extracontrattuale per cui il mancato rispetto delle norme di prudenza anzidette darà diritto all'utente danneggiato di chiedere il risarcimento del danno *ex art. 2043 c.c.*

Riassumendo si può delineare un dovere di comportamento responsabile dell'utente della montagna che deve collaborare affinché la montagna sia sicura per sé e per gli altri.

Molti sono gli incidenti che si sarebbero potuti evitare se gli sciatori e gli alpinisti dilettanti fossero stati meno incoscienti e superficiali.

Spesso chi frequenta la montagna lo fa senza adeguata preparazione, inconsapevole dei rischi che essa presenta.

Un'idea che alcuni hanno già proposto è quella dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per gli sciatori.

L'idea, in astratto buona, in realtà difficilmente praticabile per la difficoltà dei controlli circa l'adempimento di tale obbligo avrebbe l'indubbio vantaggio di rendere più prudenti gli sciatori ed alpinisti dilettanti: per comune sentire la necessità di assicurarsi è presente laddove è presente anche un rischio.

Questo rischio spesso per gli utenti della montagna non esiste ed è un'amara sorpresa la constatazione che l'idea della montagna è correlata a quella di rischio in quanto essa è tanto più bella quanto più la si conquista, e la si vince superandone le naturali insidie e difficoltà.

Nessuna norma prevede l'obbligatorietà dell'assicurazione per la responsabilità civile per gli utenti della montagna. D'altronde l'assicurazione per la responsabilità civile non è l'unica che può interessare sciatori o alpinisti dilettanti: anche una polizza infortuni potrebbe essere importante per rendere il rischio insito in queste discipline sportive un po' meno gravoso.

Sarebbe opportuna la diffusione dell'assicurazione della responsabilità civile

mediante polizze cumulative da stipularsi, come già è avvenuto, dalla F.I.S.I. o dai club di sci, per tutti gli associati con massimali adeguati.

Occorre senza dubbio fare una distinzione tra l'attività dell'utente della montagna che è attività agonistica e l'attività invece a puro scopo ricreativo.

L'agonismo è infatti considerato un rischio direzionale per ciò che riguarda la polizza infortuni in quanto tutti i prodotti base delle polizze escludono l'agonismo, in particolare l'alpinismo, ciò non solo per il rischio altissimo ma anche per il fatto che gli agonisti, nella grande maggioranza degli sports, sono coperti da polizze dei clubs cui appartengono.

Quanto al dilettantismo si potrà avere una polizza infortuni normale per ciò che concerne lo sci mentre è sempre escluso dal prodotto base l'alpinismo, specialmente quello con scalata di rocce o ghiaccio.

Anche per lo sci comunque, dai prodotti base assicurativi è, in generale, escluso lo sci acrobatico o il salto con gli sci.

La responsabilità civile verso i terzi in caso di sciatore è una responsabilità civile cosiddetta del capofamiglia con la quale vengono assicurati i membri del nucleo familiare per i danni a terzi.

La responsabilità civile dell'alpinista è invece considerata un rischio molto alto per cui viene considerato generalmente dalle compagnie un rischio direzionale.

#### *4. Conclusioni*

È opportuno, infine, porre l'accento sul fatto che se l'assicurazione sgrava da rischi e da preoccupazioni tuttavia essa risarcisce solo quando vi sia la responsabilità dell'assicurato e non in ogni caso.

Ciò sembra ovvio ma non lo è in quanto spesso si tende a vedere l'assicurazione come una panacea di tutti i mali (o meglio i rischi) che la montagna comporta; non è così: panacea di tutti i mali sono come sempre la prudenza e il buon senso congiunti al rispetto delle regole di comportamento scritte e non che tutti coloro che vivono o si trovano in contatto con la montagna non possono non conoscere.

Un'osservazione circa i problemi dell'assicurazione può essere questa.

Le compagnie di assicurazione non hanno prodotti specifici legati agli sports in montagna e lo considerano soltanto un rischio molto alto per cui in molti casi la polizza di coloro che svolgono queste attività è effettuata solo dopo il consenso della direzione della compagnia.

Forse sarebbe opportuno che le compagnie di assicurazioni attivassero sistemi come quelli che vengono utilizzati per altri tipi di rischio, come ad esempio quello derivante dalla circolazione dei veicoli, premiando, in qualche modo, la prudenza del gestore dell'impianto, del maestro o dell'utente ed aumentando, per converso, il premio della polizza per chi causa danni a sé o agli altri.

Quale miglior incentivo alla prudenza di una polizza che premia concretamente chi adotta cautele e comportamenti responsabili?

Non so se sia concretamente attuabile una scelta di questo tipo ma qualcosa di simile è, a mio avviso, ciò che unitamente all'assicurazione obbligatoria di coloro che gestiscono impianti, dei maestri e degli utenti potrebbe modificare i comportamenti della maggioranza delle persone che si avvicinano alla montagna senza conoscerla e senza avere quel timore che, in certi casi, è giusto e responsabile.

## INTERVENTO

LUCIANO CAVERI  
*deputato della Repubblica*

Poiché parleranno dopo di me gli esperti in diritto assicurativo, io vorrei lasciare brevissimamente una testimonianza e fare anche una proposta.

Già si è parlato del fatto che l'argomento di maggiore attualità, di cui tanto si è discusso anche sui giornali nel corso di questa estate, è quello dei costi sempre più crescenti del soccorso alpino. La sola Valle d'Aosta io credo che abbia speso lo scorso anno in eli-soccorso circa quattro miliardi e mezzo, una cifra notevolissima, sulla quale è necessario riflettere, e noi ci riflettiamo anche perché il sistema sanitario valdostano è un sistema completamente autofinanziato; noi, cioè, non riceviamo nessun tipo di trasferimento dal Fondo sanitario nazionale. Allora io ci terrei a fare una proposta, ricostruendo brevemente anche le ragioni per le quali l'eli-soccorso attualmente non è rimborsabile, perché credo che sia un elemento che fino adesso non è emerso.

Il servizio di eli-soccorso oggi è fornito gratuitamente dal soccorso alpino e dal soccorso sanitario nazionale. Il paradosso attuale è che, se l'elicottero, con le guide e il medico a bordo, va a soccorrere un alpinista dotato di un'assicurazione che permette di ottenere un eventuale rimborso della cifra spesa per la prestazione effettuata, in realtà poi l'assicurazione non interviene semplicemente perché questa è una prestazione del servizio sanitario obbligatoria, quindi come tale non è rimborsabile dalle assicurazioni. È per questo che questa estate si è discusso tanto. In Francia, per esempio, si è visto che questo servizio è pagato dallo Stato perché ad utilizzarlo è la *gendarmérie* francese, si è visto che in Svizzera l'elicottero non si alza in volo, se non c'è la sicurezza che l'infortunato sia assicurato, che Air-Zermat non spreca neanche un minuto di volo, se non è sicura di essere rimborsata. Ecco perché io vorrei sottoporre all'attenzione degli esperti qui presenti una proposta di cui, in verità, ho già parlato nei giorni scorsi con il professor Giarda, che sta scrivendo la Finanziaria del prossimo anno.

La Finanziaria del prossimo anno conterrà certamente molte norme in materia sanitaria (quando parlo di Finanziaria, parlo evidentemente di quel provvedimento che si affianca alla vera e propria Finanziaria, il cosiddetto Collegato, che contiene tutte le norme di dettaglio). Allora io ho provato a scrivere una norma, che però lascio alla vostra attenzione, anche per avere dei suggerimenti concreti. Si potrebbe scrivere qualcosa del genere: "A partire dal primo dicembre 1998" (la scelta del primo dicembre, non sfuggirà certamente agli esperti, riguarda la possibilità di poter inserire anche pienamente la stagione invernale), "gli alpinisti, gli escursionisti e gli sciatori, per le loro attività sportive in zona di montagna, sono tenuti ad avere apposite assicurazioni, singole o di gruppo, che coprano le spese per eventuali soccorsi loro prestati. Dalla stessa data, l'eli-soccorso in montagna, per i soggetti precedentemente indicati, non può essere considerato prestazione sanitaria gratuita e dunque il fruitore del servizio è tenuto al rimborso delle spese di soccorso".

Ora, al di là del fatto che io non sono un esperto in diritto assicurativo e quindi può darsi che nel tentare di scrivere questo eventuale emendamento io abbia sbagliato, ritengo che questo debba essere il terreno sul quale confrontarci, perché credo che oggi sia impensabile immaginare, ad esempio, quella soluzione che riguarda gli sciatori e che consiste nel far gravare sul costo dello ski-pass giornaliero la parte assicurativa. Questo perché si creerebbero già dei problemi di tipo interpre-

tativo, perché, se poi lo sciatore va fuori pista, si può considerare questo titolo di esercizio sempre valido, visto che la maggior parte degli incidenti avviene a pochi metri dalla pista, perché qualunque sia la condizione della neve, lo sciatore tende ad andare fuori pista. E poi, è giusto gravare lo ski-pass di un costo che dovrebbe essere assunto direttamente o potrebbe essere assunto direttamente dallo sciatore? Si sa che oggi, per esempio, anche solo mille o duemila lire in più sul settimanale o sul giornaliero fanno sì che i grandi circuiti dei tour-operator internazionali scelgano una località piuttosto che un'altra località. Ecco perché io credo che già nella prossima Finanziaria questo tema possa essere affrontato e risolto brillantemente.

Ricordo brevemente due altre questioni.

*Primo:* la legge quadro. La legge quadro intendeva in qualche modo dare omogeneità alla legislazione regionale in materia di impianti a fune e di piste di sci anche a innevamento artificiale. Io qui getto la spugna, perché ritengo, essendo ormai arrivato alla quarta legislatura, che non ci sia spazio e non ci sia sensibilità su argomenti come questi. Lo dico con grande rincrescimento, anche come presidente del gruppo parlamentare Amici della Montagna, che raggruppa circa duecento fra deputati e senatori e che ha raggiunto anche importanti risultati nel corso delle Finanziarie su temi specifici riguardanti la montagna. Io ho l'impressione, però, che sulla necessità di dare omogeneità alla legislazione non ci senta quasi nessuno. Devo dire, tra l'altro, come deputato della Valle d'Aosta, che considero il fatto per la Valle d'Aosta ormai del tutto ininfluenza, perché la Valle d'Aosta ha una legislazione regionale serissima. Al prossimo Consiglio dei Ministri, nel mese di settembre, verranno presentate anche le norme di attuazione in materia di impianti a fune, di piste di sci (compreso il discorso della sicurezza) e di innevamento artificiale, che faranno sì che venga riconosciuta in pieno la nostra competenza esclusiva in materia. Noi, quindi, dovremmo comunque essere fuori da una legislazione quadro, però non si può non notare come la maggiore severità delle leggi valdostane possa avere un effetto distorsivo sul principio della concorrenza, perché, se si vanno a vedere le stazioni sciistiche in altre località, si nota come, mentre da noi esistono delle obbligatorio che gravano sugli imprenditori, altrove queste obbligatorio non ci sono.

Un ultimo accenno alla figura della guida alpina evocata dall'avvocato Flick.

Proprio come Amici della Montagna, d'accordo con il neonato Collegio nazionale delle guide (tra parentesi, questo Collegio è stato previsto da una legge del 1989 e ha visto la luce solo pochi mesi fa, a causa del macchinoso funzionamento dell'ex Ministero dello Sport e del Turismo, che ci ha messo alcuni anni per emanare il regolamento elettorale), noi organizzeremo a fine ottobre, nell'ambito del Salone della Montagna di Torino, un incontro sul futuro della guida alpina, perché la verità (e le guide alpine che sono qui lo sanno perfettamente) è che la figura della guida alpina sta lentamente scomparendo (direi meno gravemente in Valle d'Aosta, dove una legislazione regionale attenta ha fatto sì che, per esempio, sia stato loro affidato il servizio di soccorso, cosa che non avviene in altre regioni d'Italia). Bisogna riflettere sul futuro della guida alpina. Io sono contrario al patentino della montagna, perché trovo che sarebbe discriminatorio, mentre sono favorevole a una formula assicurativa, che diventerebbe implicitamente anche un mezzo di controllo, però credo che, laddove esiste l'avvicinamento alla montagna (e penso al ruolo che potrebbe avere il Club Alpino italiano), ci debba essere obbligatoriamente la valorizzazione della figura della guida alpina (oggi capitano troppi incidenti a persone iscritte al Club Alpino Italiano che sono istruttori del CAI, che certamente non hanno la competenza e le capacità che hanno invece le guide alpine). Io credo, quindi, che questo debba essere un interrogativo che forse in futuro la Fondazione Courmayeur vorrà porsi insieme ai parlamentari Amici della Montagna.

## INTERVENTO PRESTABILITO

GIANNI CODA

*Soc. Consulenza Assicurativa, Aosta; socio dell'AIBA -  
Associazione Italiana Brokers Assicurativi*

Ho accettato con molto entusiasmo l'invito a parlare su temi di cui mi occupo da venticinque anni, cioè la montagna, il rischio in montagna, il rischio per gli operatori e gli utenti della montagna.

Sono venuto molto volentieri a Courmayeur perché proprio Courmayeur è stata la mia palestra di lavoro. Nel 1973, infatti, ho avuto il primo incarico prestigioso da parte delle Funivie Val Veny e dell'allora presidente Piero Savoretti. Successivamente, la Scuola di Sci di Courmayeur è stata proprio la palestra in cui abbiamo fatto tutte le esperienze che poi sono state estese a tutti i maestri di sci della regione. Abbiamo qui il Presidente che può confermare. Diciamo che Courmayeur ha fatto da cavia. Sono doppiamente felice, quindi, di poter essere qui.

Avevo il problema di che cosa dire, in quanto condensare in quindici minuti parole su un tema così importante non è facile, ma a questo punto sono stato aiutato molto dall'ultimo intervento del dottor Fedeli.

Faccio soltanto una precisazione, in quanto non vorrei che il rischio montagna diventasse un rischio mostruoso; nelle polizze infortuni c'è l'esclusione di quasi tutti i rischi sportivi di una certa pericolosità, o considerati tali, per cui non è soltanto la montagna che viene esclusa, il motociclismo viene tassato a parte, il surfismo viene tassato a parte, così come l'uso del deltaplano, il paracadutismo e via discorrendo.

Detto questo, mi soffermerei su due problemi: il rischio in sé, come facente parte della tecnica assicurativa, e il modo in cui noi abbiamo cercato di risolvere con gli assicuratori di Aosta i problemi della nostra Valle.

Nella tecnica assicurativa di tutti i giorni, che comunemente viene chiamata un gergo *risk management*, come schema logico operativo abbiamo l'individuazione del rischio, l'analisi e la trattazione. Come diceva all'inizio il professor Candian molto bene, qui c'è solo un problema: che il rischio non può essere trasferito, il rischio in montagna esiste da sempre, esiste per il fascino che le montagne hanno sulla gente, per la pericolosità insita nella montagna, per la sua imprevedibilità, la sua potenza assoluta, la sua bellezza, tutte cose che attraggono la gente. Ricordo comunque cosa diceva un nostro vecchio presidente di tribunale, che forse qualcuno di voi ricorda: chi va in montagna si assume almeno il venticinque per cento di responsabilità propria, perché non gliel'ha ordinato il medico. Detto questo, la gente che andrà in montagna ci sarà sempre, ci saranno gli imprudenti. Raccomandare prudenza abbiamo visto che non serve, né a coloro che si avvicinano alla montagna per la prima volta, né a coloro che sono esperti, anzi, qualche volta l'esperienza gioca dei brutti tiri. Abbiamo visto morire tanti amici, in montagna, e anche tanti amici che con gli elicotteri vanno in soccorso di chi ha degli incidenti.

Apro una breve parentesi sul discorso lanciato dall'onorevole Caveri. Per la verità me ne ha parlato il dottor Fedeli, il quale mi ha pregato di rivolgermi agli assicuratori per avere un conforto rispetto al fatto che la sua idea fosse o meno giusta. La prima cosa che gli ho risposto a caldo è che non si può obbligare nessuno ad assicurarsi. Un'altra cosa è il fatto di arrivare, perdonatemi l'espressione poco felice, da dietro, vale a dire: se eliminiamo la gratuità del soccorso alpino con l'elicottero, la gente o paga o si assicura.

Ho apprezzato molto quanto ha detto l'avvocato Flick, cioè che c'è una divisione netta tra alpinismo, escursionismo e tutta la parte sciistica a cui si lega il rischio in montagna.

Detto che il rischio c'è e che sarebbe comunque un bene usare prudenza e assicurarsi (ma, secondo me, siamo ancora lontani da questo, e spero che questo dibattito non sia solo un sasso lanciato in uno stagno), io farei velocemente alcune considerazioni portando quella che è la mia esperienza professionale di trincea.

Noi abbiamo una categoria prestigiosa che, indubbiamente, è il nostro biglietto da visita per gli utenti che vengono in Valle d'Aosta, quella delle guide alpine e dei maestri di sci. Bene, in tempi non sospetti, a iniziare dalle guide, seguite dai maestri di sci, pur non avendo nessuna obbligatorietà, questi soggetti hanno sentito il dovere, unitamente alla necessità, di coprirsi con una polizza di responsabilità civile. Faticosamente, negli anni li abbiamo convinti anche ad assicurare loro stessi e stiamo arrivando ad assicurare anche le ore di lezione delle scuole di sci. A cosa ci riferiamo? Intanto, ai danni da responsabilità civile, ai danni fisici e alle spese mediche e di trasporto, ovviamente compreso l'uso dell'elicottero. Con estrema fatica c'è stato un contributo regionale per questo tipo di garanzia, però, a parte la responsabilità civile, per il resto abbiamo dei massimali ancora estremamente bassi.

Io vorrei tranquillizzare il professor Candian, al quale mi permetterò di mandare un po' di materiale che con gli assicuratori di Aosta abbiamo messo in cantiere in questi anni, per quanto riguarda le polizze di responsabilità civile. Non abbiamo polizze di responsabilità civile *all risk*, abbiamo polizze costruite su misura, certamente perfettibili, ma che tengono conto dell'effettivo rischio e soprattutto dei casi che purtroppo sono successi e che non erano coperti. L'esperienza qualcosa dovrebbe averci insegnato, ma queste polizze sono certamente perfettibili e quindi gradiremmo una sua risposta in proposito come giurista.

Detto delle guide e dei maestri di sci (lascio per ultimi gli impianti di risalita), una buona sensibilità al problema dei danni fisici l'hanno dimostrata (perché anche i nostri atleti vanno in montagna) i vari presidenti che si sono succeduti alla guida della FISI-AVISA. Negli ultimi anni essi hanno integrato le coperture obbligatorie previste dalla SPORTASS, assolutamente insufficienti e inutili per i ragazzi e per i tecnici delle varie rappresentative, con somme di tutto rispetto (io spero sempre che le aumentino un po' di più, così aumentano anche le provvigioni..., scherzo, ovviamente). Questa copertura è stata estesa a tutti gli sci club della regione e di essa possono beneficiare, oltre agli atleti degli sci club, tecnici, accompagnatori e dirigenti. Questo mi sembra un bel passo verso un'assicurazione che, per intenderci, possiamo chiamare obbligatoria.

Un'altra categoria che è stata toccata (anche per motivi legislativi, mi diranno i signori seduti qui al tavolo) è quella degli albergatori e dei ristoratori. Io posso dire con sufficiente tranquillità che in Valle d'Aosta tutti i gestori di locali hanno coperture più che sufficienti, discoteche comprese, almeno per quanto riguarda la responsabilità civile; è vero, sono obbligati a farlo per legge (1783 e 1784 del codice civile), però le compagnie sono molto morbide per quanto riguarda le coperture di responsabilità civile, alcune considerano anche l'effetto panico, il che è abbastanza estensivo.

Ho lasciato per ultimi gli esercenti e coloro che si occupano del soccorso alpino, ma io non vorrei essere amministratore delegato o gestore di una società di impianti per tutto l'oro del mondo, perché questi soggetti sono seduti su un barile di polvere, rischiano la pelle tutti i giorni, sono sottoposti a numerosi obblighi e a migliaia di richieste di risarcimento, dico migliaia, qualche volta ingiustificate e assurde. Gli sciatori, infatti, quando sono sottoposti al regolamento di trasporto di cui avete già sentito parlare in precedenza, durante l'uso degli impianti sono più propensi a rispettare l'indicazione degli addetti alla sorveglianza; sulle piste, al contrario, sono svincolati da ogni costrizione e regolamento e non seguono i consigli di nessuno. Non solo, ma i gestori che hanno la responsabilità delle piste e degli

impianti si trovano a rispondere della sicurezza di persone sulle quali non hanno il minimo potere di controllo. Abbiamo, in buona sostanza, una duplice responsabilità del gestore: primo, per i danni a terzi, con i quali esiste un vincolo contrattuale avente ad oggetto, previo pagamento di un prezzo, lo spostamento in quota derivato direttamente dall'esercizio dell'impianto (quindi strumentazione tecnica, organizzazione del personale, segnalazione interna alle strutture, soccorso alle persone infortunate); secondo, per i danni derivati agli utenti dall'uso normale delle piste, delle quali, in quanto si dipartono dalla stazione dell'impianto di risalita, lo stesso gestore deve rispondere per l'apertura, la segnaletica, la manutenzione relativa, ecc.

Gli obblighi dei gestori degli impianti di risalita non si esauriscono con la responsabilità civile, c'è anche la responsabilità penale. Avete sentito prima enunciare dal professor Candian il principio generale del *nemen ledere*, art. 2043 del codice civile, per quanto concerne l'utilizzo degli impianti. Talvolta, l'utilizzazione delle piste di risalita viene addirittura considerata come attività pericolosa ai sensi del 2050. È nella consuetudine italiana, quindi, e anche nel mondo, che chi percorre una pista da sci debba essere messo in condizioni tali da poter avventurarsi anche in luoghi a lui ignoti, anche in condizioni di scarsa visibilità, in assoluta sicurezza. Ora, abbiamo delle piste da sci che sono diventate delle autostrade, abbiamo gli impianti di innevamento artificiale, d'estate si spendono miliardi per livellare le piste, che hanno reti di protezione dove non passa neanche un cane (per fortuna, voglio dire, ma io sto enunciando quello che è stato fatto, vuoi per le nuove norme di sicurezza, vuoi per proprie necessità), abbiamo, in Valle d'Aosta, gli impianti tecnologicamente più avanzati d'Europa, stanno scomparendo gli ski-lift e abbiamo quasi solo seggiovie, anche per problemi economici. Cosa devono fare, ancora, questi gestori? Possono rispondere per lesioni e ricevere delle querele. Le querele il più delle volte vengono composte come mezzo per arrivare prima al risarcimento, quindi sono una forzatura, hanno lo scopo di sollecitare il risarcimento del danno. Mi scuserà l'avvocato Flick, ma il loro uso sta diventando sempre più strumentale, anche con l'aiuto di certi avvocati.

Per quanto riguarda la giurisprudenza, abbiamo delle aggravanti, ultimamente, cioè: non viene più considerato l'impianto, la pista, ma viene considerato il comprensorio sciabile, in quanto, dice il giudice, tu paghi il biglietto, arrivi in cima e poi scendi dove vuoi, anche fuori pista. Noi abbiamo pagato dei danni anche fuori pista, purtroppo, e questo ricade negativamente sul costo assicurativo della polizza l'anno successivo. Le richieste di danni sono cresciute in maniera esponenziale, negli ultimi anni. È vero, è cresciuta anche la popolazione sciistica, ma le richieste di danni sono cresciute da una a cento.

Due parole sul soccorso in montagna.

Il soccorso in montagna viene svolto in Valle d'Aosta, come credo tutti sappiate, dalla Protezione civile e dalle guide alpine, in collaborazione con i medici del soccorso. Il soccorso viene richiesto in caso di incidente con lesioni e nella maggior parte dei casi (è esatta la cifra che ha enunciato prima l'onorevole Caveri) le spese sono a carico della comunità. Io mi chiedo fino a che punto questo sia giusto, ma solo per aprire un dibattito, non per polemica. In montagna ci sono delle leggi per cui, come in mare, si va a soccorrere chiunque. Non vorrei che questo ricadesse su tutta la comunità, come sta succedendo in questo momento. Forzando anche quelle che sono le misure di sicurezza, gli interventi con l'elicottero possono provocare dei danni agli stessi soccorritori, in quanto non sempre gli elicotteri si possono alzare in condizioni di visibilità, di temperatura e di agibilità normali. I nostri uomini, però, sono veramente bravi, sono eccezionali, hanno fatto anche dei soccorsi notturni, ultimamente. Pensate al sincronismo e alla perfezione di intervento che devono raggiungere queste persone, ad esempio per l'evacua-

zione di una seggiovia. Infatti, vengono svolti corsi di formazione professionale, per quanto riguarda i gestori, con una persona giuridica ben definita, il caposervizio, che è il responsabile e il coordinatore di tutte le operazioni di soccorso. Uomini e mezzi sono tutti molto ben assicurati, così pure i passeggeri che sono ospitati a bordo, con coperture che vengono controllate regolarmente dai funzionari della Protezione civile e regionali. Altri tipi di soccorso più semplici sono gli interventi effettuati con il toboga e con successiva ambulanza, e anche qui, soprattutto in tema di responsabilità civile, le polizze prevedono una copertura.

Ancora un cenno alle coperture promozionali.

Da oltre vent'anni noi cerchiamo di assicurare chi viene in Valle d'Aosta, cerchiamo di installare anche negli utenti un po' di timor panico, senza alcun risultato, per la verità, o con scarsi risultati. Ripeto, i maestri di sci ci hanno pensato per le ore di lezione, gli albergatori e la società commerciale degli esercenti degli impianti di risalita, per quanto riguarda i possessori di ski-pass, hanno studiato delle coperture che sono ancora in via di elaborazione, sulla scorta di quello che diceva prima il professor Candian delle società di assistenza, che sono diventate società di assicurazione, quindi sono brave a fare assistenza e molto meno brave a pagare i sinistri, per il momento. Vengono poi ancora assicurate, debitamente e con estrema attenzione, tutte le gare che si svolgono in Valle d'Aosta, vale a dire la Coppa del Mondo di Brusson, il Trofeo Mezzalama recentemente ripreso, le gare di mountain-bike e via discorrendo.

Vi ho detto tutto. Concludo con le solite raccomandazioni. La montagna è bella, è severa, è potente, e proprio per questo ha tanto fascino. Continueremo ad andarci. Io ricordo il mio primo istruttore di equitazione, che mi disse "chi va a cavallo deve mettere nel conto che prima o poi cade". Io credo di essere caduto qualche centinaio di volte, eppure continuo ad andare a cavallo, non c'entra saperci andare o meno. Il rapporto tra uomo e cavallo è di 70-80 chili contro 500-600, il rapporto con la montagna è ancora peggiore; in questo senso, la montagna ci può far male in qualsiasi momento. Bisogna usare prudenza e sensibilità da parte di chi opera. L'assicurazione verrà, ma è comunque un palliativo. Come diceva prima l'avvocato, la morte è morte. Ma non vorrei chiudere tristemente.

Abbiamo delle montagne bellissime, uniche in Europa: in questo senso, promuoviamole anche con delle assicurazioni.

## CONCLUSIONI

GIUSEPPE SENA

Le sue mi sono parse osservazioni molto giuste.

A questo punto possiamo chiudere velocissimamente. Io vorrei fare solo due o tre osservazioni.

La prima è che il successo di queste nostre specifiche riunioni su “Montagna Rischio e Responsabilità” è risultato anche recentissimamente dal fatto che all’Aprica, in Valtellina, si è tenuta una serie di riunioni (alla quale ha partecipato fra l’altro Renzino Cosson) il cui titolo verteva proprio intorno alle cosiddette “Tavole” di Courmayeur. Probabilmente, non ci si riferiva alle dodici tavole, ma alle tavole rotonde, o quasi, che noi abbiamo fatto a Courmayeur, quindi questo vuol dire che abbiamo perlomeno richiamato l’attenzione su problemi che comunque non sono facilmente risolvibili.

Un’altra cosa che vorrei dire è che ci spiace moltissimo che sia assente il nostro Presidente Beria di Argentine, il quale, per ragioni di salute, non ha potuto partecipare, ma ci auguriamo di averlo con noi al più presto e comunque sicuramente il prossimo anno. Ci spiace anche che manchi l’amico Flick, che, facendo il ministro, anche lui dovrà guarire e tornare a essere uno di noi.

In chiusura, a me sembra che si potrebbe fare una considerazione generale, giocando un po’ sul doppio significato del termine “responsabilità”.

Responsabilità in montagna: noi abbiamo parlato di questo, ma ci siamo quasi sempre riferiti, anche se l’altro tema è emerso varie volte, alla responsabilità nel senso del soggetto, della persona che risponde del danno che ha causato ad un’altra persona. Abbiamo parlato di responsabilità contrattuale, di responsabilità extracontrattuale, responsabilità penale, responsabilità civile, ecc. In realtà, la parola “responsabilità” può essere intesa in un senso diverso, cioè come comportamento responsabile: chi va in montagna deve essere responsabile, ma non tanto nel senso di rispondere economicamente di danni causati a terzi, quanto nel senso di prevenire dei danni con un comportamento cosciente e responsabile. Intesa in questo senso, forse, la responsabilità è più difficile da imporre, perché le sanzioni civili e penali riguardano il danno causato ad un altro, non il mancato comportamento positivo che riduce le probabilità di danno. Non so come spiegarci meglio. Il problema di un comportamento responsabile è un problema di educazione in senso lato, di educazione non a un comportamento corretto, di educazione alla montagna, cioè di comprensione dei rischi e dei problemi della montagna. Secondo me, questo tipo di educazione è dato soprattutto dall’accompagnatore, cioè dalla guida: chi va in montagna o chi va a sciare impara e viene educato proprio dal maestro di sci o dalla guida, i quali mostrano anche i rischi che il cittadino o il non alpino normalmente non vede.

In cinque riunioni estive, noi abbiamo trattato il tema della responsabilità nel senso di rispondere di un danno verso un terzo, ma ricordiamoci che il problema più importante è quello dell’autoresponsabilità. Chiunque va in montagna deve avere un comportamento responsabile prima di tutto verso se stesso e indirettamente anche verso gli altri. Questo comportamento responsabile nasce da una formazione culturale che bisogna cercare di installare e di pretendere da chi va in montagna.

Chiudo ringraziando tutti gli oratori, che hanno dato veramente un contributo importantissimo. Arrivo quasi a dire che forse avremmo potuto fare un Convegno di una giornata intera, mattina e pomeriggio, ma alcune volte ci sono problemi di organizzazione, di spazio, di tempo, di disponibilità dei locali. Tuttavia, abbiamo potuto

sentire con una certa ampiezza tutte le relazioni e anche gli interventi, come quello dell'onorevole Caveri e dell'avvocato Chevallard di Aosta, che sono stati estremamente interessanti.

Concludiamo questo ciclo estivo, quindi. Individueremo, comunque, un altro tema altrettanto interessante.

## ELENCO DEI PARTECIPANTI

CARLO ARTAZ	componente del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Courmayeur
GERMANO BAL	direttore di stazione, Funivie Mont Blanc
PIETRO BASSI	medico condotto, soccorso alpino, Courmayeur
PAOLO BIONDI	funzionario di Banca
ROBERTA BIONDI	patrocinatrice
BENITO BRAGONE	giornalista "L'Assicurazione"
AURELIO CANDIAN	responsabile dell'area giuridica del CERAP - Università Bocconi e docente di diritto delle assicurazioni private; direttore della Rivista "Diritto ed economia dell'Assicurazione"; <i>relatore</i>
LUCIANO CAVERI	deputato al Parlamento
PINO CHENEY	guida di Courmayeur
ATTILIO CHENOZ	responsabile settore neve, Funivie Courmayeur Mont Blanc
MARIA ISABELLA CHEVALLARD	avvocato in Aosta
GIANNI CODA	Arca, Soc. Consulenza Assicurativa, Aosta; socio dell'AIBA - Associazione Italiana Brokers Assicurativi; <i>relatore</i>
ALDO COTTINO	sindaco del Comune di Gressan
CARLO CURTAZ	avvocato
STEFANO DEANDREA	assicuratore
ARMANDO FEDELI	presidente della Sezione Tecnica Infortuni ed R.C. Generale dell'ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici; <i>relatore</i>
LAURENT FERRETTI	Comitato Scientifico della Fondazione di Courmayeur; <i>relatore</i>
WALDEMARO FLICK	avvocato in Genova; <i>relatore</i>
ETTORE JACCOD	presidente della Comunità montana Valdigne - Mont Blanc

DELIO JOUX	presidente Associazione Maestri Sci
GIOVANNI MARCIANDI	maestro scelto di sci
ELIGIO MILANO	insegnante di liceo linguistico a Courmayeur; membro del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Courmayeur
LODOVICO PASSERIN D'ENTREVES	presidente della Fondazione Courmayeur
ANDREA SCHENA	agente di assicurazione
GIUSEPPE SENA	ordinario di diritto industriale nell'Università di Milano; componente del Comitato scientifico della Fondazione Courmayeur; <i>relatore</i>
MARCO SINISCALCO	avvocato; ordinario di diritto penale nell'Univer- sità di Torino; componente del Comitato scien- tifico della Fondazione Courmayeur
GIORGIO TASSONI	ricercatore di istituzioni di diritto privato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Milano
MANFREDO TORRETTA	tenente colonnello degli alpini, capo sezione esperienze e valanghe
FEDERICO TORRIONE	praticante procuratore, associato Studio legale Torrione e Torrione
LORENZO VAILLER	Fondazione Courmayeur
CAMILLO VIERIN	maestro di sci
DELFINO VIGLIONE	responsabile soccorso alpino, Guardia di Finanza di Courmayeur
DANTE ZAMPA	tenente colonnello, direttore tecnico del Centro Sportivo Esercito



Conferenza internazionale su  
CRIMINALITA' VIOLENTA E CONFLITTI  
VERSO MECCANISMI DI ALLARME TEMPESTIVO E DI PREVENZIONE SOCIALE

Courmayeur, 4-6 ottobre 1997

*per iniziativa di*

International Scientific and Professional Advisory Council of the United  
Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme (ISPAC)  
Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (CNPDS)

*in collaborazione con*

United Nations Office at Vienna, Crime Prevention and Criminal Justice Division  
Forum on Early Warning and Early Response (FEWER)

*sotto gli auspici del*

Ministero di Grazia e Giustizia

- Svolgimento dei lavori
- Resoconto dei lavori
- Intervento di Lodovico Passerin d'Entrèves
- Intervento di François Stévenin
- Intervento del Ministro di Grazia e Giustizia Giovanni Maria Flick
- Osservazioni introduttive di Pino Arlacchi
- Intervento di Giandomenico Picco
- Intervento di Michel Marcus
- Intervento di Alessandro Sily
- Elenco dei partecipanti

Sabato 4 ottobre 1997 Seduta di apertura

*Presidente:*

Gerhard O.W. MUELLER

*Presidente a.i. del Board dell'ISPAC*

Lodovico PASSERIN d'ENTREVES

*Presidente della Fondazione Courmayeur Mont Blanc*

François STEVENIN

*Presidente del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta*

Giovanni Maria FLICK

*Ministro di Grazia e Giustizia*

Giuseppe ARLACCHI

*Under-Secretary-General of the United Nations; Executive Director of the United Nations International Drug Control Programme; Director-General of the United Nations Office at Vienna*

1. Cause, Misure e Riflessioni

*Presidente:*

M. Cherif BASSIOUNI

*ISPAC Executive Board Member; De Paul University, Chicago, USA*

Cause alla base della criminalità e dei conflitti

Alex P. SCHMID

*ISPAC Executive Board Member; PIOOM Foundation, Leida, Paesi Bassi*

Ampiezza e tendenze della criminalità violenta: sviluppi nazionali, regionali e mondiali

Jeremy TRAVIS

*Director, National Institute of Justice, Washington, D.C., USA*

Domande /Dibattito

Precedenti della violenza politica di gruppo: analisi quantitative e qualitative

Hugh MIALL

*Director, Richardson Institute, Lancaster, Regno Unito*

Domande/Dibattito

*Presidente:*

Eduardo VETERE

*Officer-in-Charge, Crime Prevention and Criminal Justice Division, United Nations*

Discorso introduttivo

Conflitti politici e decisionali individuali

Giandomenico PICCO

*Former Assistant Secretary-General of the United Nations for Political Affairs*

Ampiezza e tendenze dei conflitti violenti tra Stati

Klaus SCHLICHTE

*Arbeitsgruppe Kriegsursachenforschung, Amburgo*

Indicatori comuni di conflitto politico e criminalità violenta

Jeffrey Ian ROSS

*Social Science Analyst, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Washington, D.C., USA*

Domande/Dibattito

Violenza dei media e criminalità violenta: un rapporto controverso

George GERBNER

*Dean Emeritus, Annenberg School of Journalism, Philadelphia, USA*

Domande/Dibattito

Media e genocidio: i media pubblici sono utili per il preallarme o per creare una volontà politica di risposta tempestiva?

Milton LEITENBERG

*Center for International Security, University of Maryland, College Park, USA*

Dibattito con i relatori, con domande da parte del pubblico

Workshop

*Presidente:*

Ineke Haen MARSHALL

*University of Nebraska, Omaha, USA*

Gli strumenti per la prevenzione della criminalità: dimostrazione di Irvin WALLER

*Direttore Generale dell'International Centre for the Prevention of Crime, Montreal (Quebec), Canada*

Domenica 5 ottobre 1997

## 2. PREVENZIONE

*Presidente:*

J.J.M. van DIJK

*Ministry of Justice, L'Aja, Paesi Bassi*

Partecipazione economica e integrazione sociale  
come meccanismi di prevenzione della violenza

Michel MARCUS

*Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, Parigi, Francia*

Domande/Dibattito

Gli stranieri tra di noi: strumenti utili per la composizione dei conflitti e delle contraddizioni nelle società multiculturali/multirazziali

Shantu WATT

*University of Bradford, Regno Unito*

Domande/Dibattito

Rafforzamento della società civile e della coesione sociale negli Stati post-comunisti, insegnamenti della ex Repubblica jugoslava di Macedonia

Vera MEHTA

*Ph.D., Special Assistant to the Special Representative of the Secretary-General, United Nations Preventive Deployment Force, Skopje, The Former Yugoslav Republic of Macedonia*

Domande/Dibattito

Violenza postbellica: l'insorgere della criminalità dopo i conflitti armati. Esempi in Africa

Adedokun A. ADEYEMI

*ISPAC Executive Board Member; Department of Public Law, University of Lagos, Nigeria*

Dibattito con i relatori, con domande da parte del pubblico

Riunione del Board dell'ISPAC

*Presidente:*

Sanford JAFFE

*Director, Center for Negotiation and Conflict Resolution at Rutgers University, New Brunswick, N.J., USA*

L'Italia e l'Albania: il ruolo della mediazione e le risoluzioni dei conflitti  
Alessandro SILJ  
*segretario generale, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Roma*

Domande/Dibattito

Insegnamento dei diritti umani, leggi di guerra e composizione dei conflitti nelle zone di conflitto  
Anna R. KORULA  
*Civil Affairs, UNTAES, Osijek, Croazia*

Domande/Dibattito

Rafforzamento dei sistemi giudiziari nazionali ed internazionali: riforma della giustizia penale e tribunali internazionali  
Mark GIBNEY  
*Department of Political Science, Purdue University, West Lafayette, In., USA*

Domande/Dibattito

Il ruolo delle Nazioni Unite e delle Organizzazioni regionali per la sicurezza nel preallarme, nella diplomazia preventiva e negli interventi umanitari  
Teferra SHIAWL  
*Senior Adviser, Early Warning Policy, Department of Humanitarian Affairs, UNO, New York*

Dibattito con i relatori, con domande da parte del pubblico

Workshop

*Presidente*  
Alex P. SCHMID  
*ISPAC Executive Board Member; PIOOM Foundation, The Netherlands*

Gli strumenti per la prevenzione della criminalità: dimostrazione di Michael LUND  
*Creative Associates, Inc., Washington, D.C., USA*

Lunedì 6 ottobre 1997

### 3. CONDIVISIONE DELLA RESPONSABILITA'

*Presidente:*

Livia POMODORO

*Segretario e coordinatore permanente dei Gruppi di funzionamento e di lavoro dell'ISPAC*

La responsabilità dei gruppi economici nella prevenzione della criminalità e dei confini

Ingo von RUCKTESCHELL

*Long Island University, New York; Chief (Retr.) UN Secretariat*

Domande/Dibattito

Il ruolo di FEWER nella prevenzione della criminalità e dei conflitti

David NYHEIM

*Coordinator, International Alert and the Forum on Early Warning and Early Response (FEWER), Londra, Regno Unito*

Domande/Dibattito

Dibattito con i relatori, con domande da parte del pubblico

Verso la complementarietà e l'integrazione nella prevenzione della criminalità violenta e dei conflitti politici violenti

Seduta di chiusura

Conclusioni e raccomandazioni

Gerhard O.W. MUELLER

*Presidente a.i. del Board dell'ISPAC e Relatore permanente*

Riunione del Board dell'ISPAC

Si è svolta a Courmayeur Mont Blanc, dal 4 al 6 ottobre 1997, la Conferenza internazionale su *"Criminalità violenta e conflitti: verso meccanismi di preallarme e di prevenzione"*, ospitata dalla Fondazione Courmayeur Centro Internazionale su Diritto, Società e Economia. L'incontro è stato organizzato dall'ISPAC (*International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*) e dal CNPDS (*Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale*), sotto gli auspici del Ministero di Grazia e Giustizia italiano.

L'ISPAC si è proposto di riunire esperti di massimo livello per promuovere il confronto, lo scambio e l'approfondimento delle conoscenze e degli studi più aggiornati in materia di prevenzione di conflitti violenti e meccanismi di preallarme. Con questa Conferenza, l'ISPAC prosegue l'opera, già da tempo avviata, di dare un apporto scientifico sostanziale al Programma delle Nazioni Unite per la Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale, al fine di arricchire il patrimonio di conoscenze e di esperienze di cui il Programma e la Commissione delle Nazioni Unite per la Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale necessitano per assolvere ai rispettivi mandati. Per la prima volta l'ISPAC ha riunito non solo criminologi, ma anche esperti provenienti da discipline sociali, economiche e statistiche, funzionari di agenzie dell'ONU e di organizzazioni non governative particolarmente impegnati sul terreno della prevenzione e della mediazione.

Mettendo a confronto questa molteplicità di studi e di esperienze è emerso come il tema della prevenzione - vista la sua particolare delicatezza e complessità - debba essere affrontato con un approccio di tipo interdisciplinare: per questa ragione è stata molto apprezzata la scelta dell'ISPAC di chiamare, quali Relatori, esperti provenienti dalle diverse discipline sociali, economiche e criminologiche.

La Conferenza si è proposta di studiare e confrontare gli indicatori del comportamento violento, per verificare in quali circostanze sia possibile formulare risposte strategiche basate su una vasta scala di meccanismi di prevenzione. Il percorso di studio seguito dalla Conferenza si è sviluppato secondo tre momenti, suddivisibili in altrettante aree tematiche.

Sono state dapprima illustrate le teorie scientifiche elaborate sul tema delle *cause* dei conflitti violenti; si è poi passati ad analizzare i *sistemi di prevenzione* dei conflitti violenti; infine, è stata valutata la gamma delle *possibili strategie di intervento* atte a garantire un'efficace prevenzione dei conflitti.

La prima area tematica ha affrontato il profilo delle *cause* dei conflitti violenti attraverso un'analisi di tipo scientifico, illustrando dettagliatamente i concetti e i criteri elaborati nei più recenti studi in materia.

E' venuta delineandosi una distinzione basilare fra due tipi di cause responsabili di un conflitto violento: le cause profonde (*deep causes*) e le cause immediate (*particular sequences*). Le cause immediate sono le meno controllabili, poiché sono quasi istantanee e difficilmente prevedibili, spesso legate a mere coincidenze. Esse non consentono alcuna valutazione in termini di prevedibilità, né è configurabile un giudizio di proporzione fra l'importanza di una causa immediata e gli effetti da essa prodotti: spesso da cause immediate di scarsissima rilevanza discendono conflitti di proporzioni vastissime.

Diversamente, le cause profonde di un conflitto sono suscettibili di valutazione e di studio, poiché consentono un monitoraggio nel tempo e un confronto sistematico, arricchito dalla comparazione fra diverse aree geografiche.

E' stato evidenziato come lo studio delle cause all'origine dei conflitti violenti (*deep causes*) non debba percorrere strade diverse da quelle già consolidate in molteplici settori dell'esperienza sociale, tecnologica e scientifica: basti pensare agli effetti prodotti in termini di sicurezza passiva dei passeggeri dagli studi sulla sicurezza stradale.

Da tali premesse si è fatta discendere un'indicazione metodologica di principio: se è vero che un fenomeno come l'esplosione di un conflitto violento viene determinato da un complesso di *deep causes*, ne consegue che lo studio di tali cause potrebbe verosimilmente chiarire quali interventi preventivi sia necessario realizzare al fine di arrestare l'evoluzione delle cause verso il conflitto. Con un'efficace formula è stato messo in risalto che lo studio delle *cause profonde* e la *prevenzione* di esse marcano di pari passo. La prevenzione così intesa assume il significato di *deep prevention*, ossia prevenzione in profondità.

Numerosi interventi hanno sottolineato che strumentale alla *deep prevention* è la predisposizione di meccanismi di preallarme (*early warning*) che consentano di intervenire con tempestività utilizzando gli strumenti elaborati in sede scientifica. Certamente, l'attuazione di tali interventi richiede la presenza di una volontà politica a ciò indirizzata, e, a tale proposito, l'attenzione della Conferenza si è rivolta all'insufficienza degli attuali meccanismi di preallarme; in particolare, è stata denunciata l'assenza di strutture regionali, interregionali e internazionali a ciò deputate, auspicando - questo il monito emerso - un tempestivo intervento politico in questo senso.

Quanto alla individuazione delle cause profonde di un conflitto violento, la panoramica offerta ha messo in evidenza la molteplicità e l'interdipendenza delle cause che sono alla base dei conflitti violenti e della criminalità violenta. Fra tali cause sono state individuate le tensioni migratorie, con i riflessi sociali ed economici derivati, quale la concentrazione dell'offerta lavorativa nel settore meno qualificato del mercato del lavoro; anche la crisi del modello educativo familiare è fra le cause di scollamento fra società e istituzioni, causa a sua volta della crisi di legittimità del sistema di giurisdizione e di repressione penale in genere. Infine l'etnicità, *rectius* l'intolleranza verso l'etnicità, unite alla mancanza di integrazione, sono fra le cause più frequenti alla base di tensioni che - assieme ad altri fattori predominanti o precipitanti - possono sfociare in conflitti violenti. Di converso, è stato evidenziato come non vi sia una stretta correlazione fra il livello di violenza e il livello di povertà (essa può essere rilevata nelle zone ricche dell'America e può essere assente nelle aree povere dell'Africa). Le cause della violenza in definitiva devono essere messe in relazione ad una molteplicità di attori sociali, politici ed economici: è stata conseguentemente proposta una definizione di sintesi, secondo la quale si dovrebbe parlare di *multicausalità dei conflitti violenti*.

Nell'ambito dello studio delle cause notevole rilievo è stato dato al ruolo che i *media* hanno sulla impennata della criminalità violenta. La violenza televisiva costituisce infatti un mercato globale nel quale i bassi costi di produzione di film violenti producono indici di ascolto elevatissimi.

E' stato stigmatizzato il ruolo della violenza cinematografica e televisiva in genere, capace - come dimostrano studi ormai consolidati - di incrementare il livello di violenza reale nella società. Al contrario, appare insufficiente la comunicazione, a mezzo dei *media*, delle violenze reali che tragicamente caratterizzano ogni conflitto violento e che verosimilmente potrebbe educare alla critica della violenza e al rifiuto di essa. Una forte istanza emersa dalla Conferenza è stata la richiesta - indirizzata ai Governi, alle Autorità indipendenti, alle Organizzazioni non governative - di dedicare maggiore attenzione al tema della violenza televisiva e, in genere, al mercato globale della violenza cinematografica.

E' emerso insistentemente il monito che le teorie scientifiche sulla prevenzione possono restare del tutto inascoltate se manca la volontà politica di rendere operative le indicazioni elaborate in sede scientifica. Nel dibattito che è seguito sono state sottolineate le resistenze politiche che, frequentemente, i singoli Stati oppongono all'attuazione di programmi scientifici di studio e di prevenzione della criminalità violenta e dei conflitti violenti. Dovrebbe essere l'ONU - è stato detto - a promuovere

*istituzionalmente* la formazione di una volontà politica diretta globalmente all'attuazione di efficaci programmi di prevenzione. Da più parti, tuttavia, si è lamentata l'insufficienza dell'attuale sistema organizzativo delle Nazioni Unite, confidando peraltro che le già programmate ristrutturazioni di alcuni uffici possano garantire una maggiore efficacia della politica di prevenzione istituzionalmente affidata all'ONU.

La seconda area tematica della Conferenza si è concentrata sulla *prevenzione* dei conflitti violenti, e ha offerto due tipi di contributi: contributi teorico-scientifici di carattere generale e contributi pratici, nati dalla testimonianza di attività di prevenzione svolte in situazioni concrete e in ambiti territoriali circoscritti.

In sede di contributi teorici sulle misure di prevenzione è stato osservato che nessuna misura di prevenzione, benché scientificamente elaborata sullo studio delle *deep causes*, sarà mai in grado, ovviamente, di *escludere* l'insorgenza di un conflitto violento o lo sviluppo della criminalità violenta. Tuttavia, gli studi in materia dimostrano che la prevenzione - intesa come *deep prevention* - può efficacemente determinare due risultati di estremo rilievo: la *riduzione* dei casi di conflitti violenti; il *trasferimento* del conflitto dall'area "violenta" all'area "politica". È stato evidenziato come l'efficacia riduttiva del numero di conflitti violenti aumenti in proporzione alle risorse spese nella prevenzione e alla predisposizione di programmi organici e integrati di prevenzione. Parallelamente, l'obiettivo di trasferire i conflitti esistenti dal terreno dello scontro violento a quello della disputa politica richiede anch'esso la realizzazione di programmi politici di ampio respiro: al riguardo, dalla Conferenza è emersa una precisa istanza volta alla creazione di strutture interregionali e internazionali *permanenti* di prevenzione.

Interessantissimi i contributi pratici, nati dall'esperienza di situazioni nelle quali hanno trovato attuazione le teorie elaborate in tema di prevenzione. L'efficacia delle esperienze preventive è stata dimostrata e argomentata con esempi, cifre, confronti. È emerso che la strategia di intervento deve essere definita in base alla specificità delle aree in conflitto: infatti, gli aspetti politici, etnici, sociali e religiosi possono variare considerevolmente da area geografica ad area geografica, richiedendo una strategia preventiva multidimensionale. È evidente che tali strategie di intervento possono essere concretamente attuate in collaborazione con istituzioni a sfondo sociale, Organizzazioni non governative o anche strutture istituzionali (come, ad esempio, l'UNPREDEP o l'UNTAES\*); questi soggetti possono sfruttare l'agilità della propria struttura e la presenza capillare sul territorio per predisporre interventi di prevenzione adeguatamente raccordati alle specificità del caso singolo. Il punto cruciale resta, evidentemente, la volontà politica di incrementare e rafforzare tali strutture. È stato peraltro notato che alla volontà politica di *rafforzamento* deve corrispondere anche una volontà politica di *non interferenza su progetti specifici*, per consentire alle predette strutture e agli altri soggetti di potersi muovere in spazi di mediazione e di intervento con autonomia di proposte e libertà di negoziazione.

Il dibattito seguito al termine di questa seconda area tematica ha confermato i dati emersi, evidenziando come la *prevenzione dei conflitti violenti* offra ancora margini di incertezza a livello di *macrosistema*, essendo questo legato alle variabili politiche globali; viceversa, nel *microsistema* - rappresentato da un'area regionale particolare - i meccanismi di prevenzione dimostrano un'efficacia e un'importanza di estremo rilievo.

---

\* UNPREDEP: United Nations Preventive Deployment Force; UNTAES: United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia.

Nella terza area tematica i lavori della Conferenza si sono concentrati sull'analisi e sull'ideazione di una gamma di *possibili strategie di intervento* atte a garantire un'efficace prevenzione dei conflitti violenti, che possano, se non risolvere, almeno spostare il conflitto dal terreno dello scontro violento a quello della disputa politica. Dopo una verifica delle diverse esperienze raccolte, che ha messo in relazione i costi e i benefici delle differenti strategie *attuabili in concreto, su aree oggetto di conflitto violento*, sono state indicate alcune tecniche di intervento particolarmente efficaci. Fra queste, assumono un ruolo di primo piano gli interventi di *mediazione locale*, indispensabili per la composizione di tensioni di varia natura: economico-sociale, politica, etnica. Mediazione che, incentivata da strutture istituzionali internazionali e interregionali dovrebbe essere svolta, *sul campo*, dalle unità operative delle Organizzazioni non Governative e quelle a sfondo solidaristico, anche in collaborazione con gli enti territoriali presenti sul luogo. Buoni esiti hanno dato anche gli interventi volti alla *formazione scolastica, universitaria e lavorativa*. In questa prospettiva dovrebbero coordinarsi momenti di insegnamento e di formazione in senso stretto con altri momenti di orientamento e collocamento sul mercato del lavoro, anche tramite la predisposizione di strutture stabili a ciò deputate. Di estrema importanza sono inoltre risultati gli interventi atti a introdurre, nelle aree in conflitto, strumenti di *corretta informazione*: è stato infatti dimostrato che alla base delle spirali in cui spesso si intrecciano i conflitti violenti vi è anche un insieme di false notizie, riguardo ad avvenimenti, fatti e cifre del tutto privi di riscontri. Tali false notizie, in assenza di organismi estranei al conflitto che ne rivelino la falsità, sono purtroppo in grado di innescare reazioni a catena, in una sorta di circolo vizioso che si alimenta delle stesse informazioni artificiosamente prodotte. Infine, interventi concreti di prevenzione sono quelli di tipo economico, non solo limitatamente agli *aiuti umanitari* alle popolazioni in conflitto, ma anche sul terreno della predisposizione di interventi strutturali volti a incidere concretamente sulla ripresa delle economie locali travolte dal conflitto. Obiettivo, quest'ultimo, che richiede - ancor più degli altri - un forte potenziamento delle strutture regionali, interregionali e internazionali attualmente esistenti.

## INTERVENTO

LODOVICO PASSERIN D'ENTREVES  
*presidente della Fondazione Courmayeur*

Signor Presidente della Conferenza, Signor Presidente del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta, Signor Sottosegretario delle Nazioni Unite.

Ho il piacere di portare il saluto della Fondazione Courmayeur che rappresento in qualità di Presidente, e che ha, anche quest'anno, avuto l'onore di partecipare all'organizzazione di questa Conferenza.

Ma permettetemi innanzitutto di porgere un caro ed affettuoso pensiero al presidente Adolfo Beria di Argentine che, come ben saprete, non ha potuto partecipare ai lavori di questa Conferenza. È a lui che vanno gli auguri di noi tutti per una pronta guarigione, a lui che è stato promotore e animatore delle attività scientifico-culturali dell'ISPAC.

Ed è quindi con particolare riconoscenza che ringrazio il professor Gerhard Mueller per avere accettato l'oneroso compito di guidare temporaneamente l'ISPAC nelle sue diverse ed impegnative attività.

Siamo però sicuri, ben conoscendo la competenza e le straordinarie doti umane e scientifiche del professor Gerhard Mueller, che sotto la sua guida l'ISPAC continuerà a seguire il cammino fin qui tracciato dal presidente Beria.

A tale fine è opportuno evidenziare il ruolo svolto dal Board dell'ISPAC, grazie alle personalità scientifiche che lo compongono, che supporta il professor Mueller in questo impegnativo e gravoso compito, ed in particolare il professor Schmid che ha assunto il coordinamento scientifico di questa Conferenza.

Conferenza resa possibile grazie alla collaborazione, che in questi anni è sempre stata molto intensa e fruttifera, della Crime Prevention and Criminal Justice Division e dell'Ufficio delle Nazioni Unite di Vienna. Ufficio qui rappresentato dal Sottosegretario Generale Pino Arlacchi di recente nomina e già da tutti noi conosciuto per il suo pluriennale ed efficace impegno nel campo della lotta alla criminalità.

Ringrazio, anche, il ministro Flick che partecipando ai nostri lavori ha voluto assicurare, anche quest'anno con la sua presenza, l'interesse che il ministero di Grazia e Giustizia rivolge alle nostre attività.

## INTERVENTO

FRANÇOIS STÉVENIN

*presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta*

Signor presidente, signor presidente della Fondazione Courmayeur, signor vice segretario generale delle Nazioni Unite, signore e signori, nell'unirmi alle parole di augurio al presidente Beria di Argentine ho il piacere di portare a tutti voi il saluto della Regione Autonoma Valle d'Aosta e del Consiglio Regionale in particolare.

Tema importante della criminalità organizzata questa Conferenza voluta su iniziativa dell'ISPAC e della Fondazione Courmayeur che va ad aggiungersi a tutta una serie di altre importanti iniziative di cui la Valle d'Aosta e Courmayeur in particolare si onora di organizzare; iniziative che permettono di focalizzare l'attenzione una volta di più sul fenomeno della criminalità e delle attività illecite ad essa collegate. Le istituzioni democratiche devono dunque applaudire queste occasioni, soprattutto quando queste provengono da istituti altamente qualificati quali quelli qui oggi rappresentati, occasioni che possono fornire valide indicazioni alle autorità governative siano esse statali che regionali. La criminalità ed i fenomeni ad essa connessi costituiscono da sempre materia di studio e approfondimento. In questo contesto è fondamentale adoperarsi per permettere un'opera di prevenzione dei comportamenti criminali violenti; tutto questo passa però attraverso il mantenimento di certi valori morali che la comunità deve saper conservare e rinforzare, in caso contrario si lascerebbe spazio ad una frammentazione sociale pericolosa, via via incontrollabile, che darebbe origine a un tipo di violenza determinata da motivazioni politiche e dalla stessa criminalità. Purtroppo in questi ultimi anni il fenomeno criminoso violento è andato aumentando in maniera preoccupante, cosa che non può lasciare indifferenti i cittadini e le istituzioni democratiche che devono impegnarsi con sempre maggior vigore per stroncare quello che, a giusto titolo, è definito come il cancro della società moderna. Ecco quindi che l'individuazione tempestiva di situazioni inclini alla violenza può divenire valida solo quando si abbina ad una precisa strategia di prevenzione su vasta scala. In questo senso gli interventi non devono arrivare solo da parte dello Stato, che per la verità spesso ha agito in maniera repressiva anziché preventiva; anche altri settori della società che affrontano quotidianamente la violenza politica e criminale devono trovare soluzioni adeguate, si devono comunque ridurre le differenze, si deve tendere alle integrazioni sociali, al fine di giungere ad un progresso globale e non parziale che avrebbe come risultato quello di escludere una parte della comunità politica e socio-economica, con conseguenze negative per tutto il tessuto sociale. Alcune possibili risposte potranno arrivare proprio da questa Conferenza, grazie all'autorevole apporto dei relatori che a partire da oggi cercheranno di individuare i possibili interventi di prevenzione sia della criminalità violenta che dei conflitti politici interni. Un paese moderno deve fondarsi sulla cultura della legalità, pena la disgregazione morale e sociale. Questa Conferenza internazionale, oltre a fungere da stimolo ad un'azione concreta, credo possa essere un importante tassello nella costruzione di questa cultura della legalità. Formulo quindi l'auspicio che il vostro lavoro possa essere proficuo. Grazie per l'attenzione.

## INTERVENTO DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

GIOVANNI MARIA FLICK

1. Il tema di questa Conferenza possiede un'indubbia rilevanza e si presenta senz'altro impegnativo: va pertanto sottolineata e particolarmente apprezzata la tempestività con la quale l'ISPAC - organo di consulenza delle Nazioni Unite - ha percepito il fondamentale ruolo della "prevenzione" degli atti di violenza criminale, come strumento di una moderna ed efficace politica criminale, rispetto alla quale il diritto penale costituisca davvero l'ultimo insormontabile limite.

In parallelo, va valutata con estremo favore la prospettiva di una riforma delle Nazioni Unite nei settori della lotta alla droga, al terrorismo e alla criminalità, che dovrebbero in futuro essere congiuntamente affrontati dalle istituzioni viennesi, con indubbi vantaggi non solo sul terreno della "concentrazione" delle energie e del coordinamento, ma anche per favorire un'azione unitaria sul terreno della prevenzione, con riferimento a materie che questa conferenza pone in stretta connessione, quali il terrorismo, i conflitti e le tecniche di contrasto al crimine.

2. Quanto ai problemi legati alla "macrocriminalità", si ha a che fare con fenomeni criminali contrassegnati da accentuata diffusività lesiva, ai quali è di frequente sottesa la dinamica del "conflitto", da intendere sia come espressione di "tensioni" internazionali che di "conflittualità sociale".

a) In primo luogo, i profili della minaccia sono immediatamente correlabili allo scenario internazionale.

Si pensi al terrorismo, costante fattore di rischio, e di allarme nelle relazioni fra gli Stati, il cui centro propulsore è tuttora costituito dall'esistenza di aree territoriali segnate dalla presenza di fermenti ideologici di natura etnica o religiosa.

In questo settore, l'attività di repressione mostra di avere il "fiato corto": proprio la peculiarità delle motivazioni al crimine sollecita il compimento di ogni sforzo proteso, per quanto possibile, a fornire una risposta "politica" a questi fenomeni.

Un ulteriore preoccupante fattore di rischio sulla scena internazionale è rappresentato dall'immigrazione clandestina: in questo settore, l'attività di pianificazione dell'accoglienza va sinergicamente collegata alla necessità di interventi tesi a favorire l'integrazione etnica e culturale fra i popoli.

Questi interventi possono rappresentare un efficace strumento di prevenzione rispetto a politiche ispirate alla logica del "rifiuto" e della "repressione". A ciò deve ovviamente accompagnarsi una lungimirante politica di aiuto economico verso i paesi sottosviluppati, al fine di evitare la loro definitiva emarginazione, destinata fatalmente ad incrementare i flussi migratori.

Strettamente correlata all'immigrazione clandestina, è la presenza di sodalizi criminali di diversa nazionalità sul territorio. In questa materia, anche l'esperienza italiana può essere emblematica.

Di recente, abbiamo assistito ad una vera e propria collusione della malavita albanese con quella pugliese per la gestione dei traffici illeciti lungo il canale d'Otranto. La struttura di queste organizzazioni criminali prelude alla costituzione di vere e proprie consorterie di stampo mafioso. Lo stesso dicasi per le associazioni cinesi, dedite all'immigrazione clandestina di connazionali da avviare al lavoro nero. Ancor più insidioso appare il fenomeno della cosiddetta mafia russa, capace di penetrare nei più redditizi traffici illeciti, attraverso forme di riciclaggio di denaro.

Rispetto a questi fenomeni, la risposta non può attestarsi ad un livello meramente repressivo, ma deve necessariamente considerare interventi orientati a favorire la integrazione dei cittadini immigrati e, sul piano politico, a stimolare una costante collaborazione e consultazione con i paesi di provenienza.

Lungo queste direttive si muove il recente ddl governativo in materia di "immigrazione": da un lato, si è provveduto a rendere più efficace l'apparato sanzionatorio diretto a contrastare le manifestazioni criminali legate allo sfruttamento dell'immigrazione; dall'altro lato, si sono introdotte una serie di disposizioni tese ad agevolare l'integrazione sociale e il riconoscimento di diritti per gli stranieri.

Particolare allarme destano, su altro versante, le gravi forme di criminalità connesse al continuo insorgere di fenomeni bellici a carattere regionale, motivati talvolta da separatismo etnico, ovvero da contrasti religiosi.

Si tratta di conflitti difficilmente "dominabili", per giunta caratterizzati dalla consumazione di crimini di guerra particolarmente ripugnanti.

In questo campo, un'utile politica di prevenzione spetta, in primo luogo, alla politica internazionale e alla capacità di dialogo fra gli Stati.

Inoltre, una significativa novità è stata rappresentata dall'intervento dell'ONU nei territori gravati dal conflitto al fine di favorire il dialogo tra le parti in conflitto e di ristabilire accettabili condizioni di convivenza per le popolazioni civili (v.interventi nell'area balcanica).

Questa conferenza potrebbe sviluppare utili considerazioni sull'opportunità che i programmi internazionali di intervento coniughino l'attività di assistenza umanitaria e di controllo del territorio con progetti di prevenzione del crimine.

La finalità di prevenzione può essere inoltre praticata attraverso l'istituzione di una Corte internazionale, che superi definitivamente la logica dell'intervento *ad hoc*, e che costituisca, invece, una sede permanente alla quale devolvere la giurisdizione. Ove dotata di efficaci poteri investigativi e decisionali, questa istituzione potrà davvero rivestire una funzione di freno all'imperversare dei crimini, atteso che ogni Stato si troverà immediatamente esposto all'azione giudiziaria, con inevitabili "ricadute" sul terreno politico.

D'altra parte, non può che valutarsi positivamente l'esperienza del Tribunale internazionale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia, alla cui istituzione l'Italia ha contribuito in maniera determinante.

Ancora di recente, l'Italia si è segnalata per aver stipulato un accordo con il Tribunale dell'Aja per l'esecuzione nel territorio nazionale delle pene inflitte dal tribunale medesimo.

Va infine sottolineato come l'esperienza sin qui maturata da questo tribunale potrà rappresentare un utile banco di prova in vista della costituzione della Corte permanente.

b) Per quanto concerne la criminalità da "conflitto sociale", va innanzitutto posto in evidenza che anche il diritto penale sembra aver intrapreso il perseguimento di una finalità di prevenzione non tanto generale quanto "generalizzata" dei conflitti, alla stregua di uno strumento di stabilizzazione sociale: basti pensare, in proposito, al sempre più frequente ricorso a ipotesi incriminatrici in cui il fulcro dell'azione non è dato dal danno o dal pericolo concreto, ma dalla stessa generica pericolosità dell'azione, con una vistosa anticipazione della tutela.

In ogni caso, l'obiettivo della prevenzione potrà essere utilmente conseguito attraverso una calibrata politica di interventi sanzionatori di natura non penale, e di contenuto non solo negativo ma anche "positivo". Si pensi, in proposito, alla necessità di creare nuovi e più agili meccanismi di controllo amministrativo idonei a prevenire, o comunque a contenere, i fenomeni di corruzione nella pubblica amministra-

zione e le nuove forme di criminalità economica. La crisi “da trasparenza” che il nostro sistema penale sta vivendo, a causa della rottura dei rapporti di convenienza reciproca all’interno del sistema politico sociale, rende ormai urgente la predisposizione di misure di controllo capaci di inibire la devianza politico-amministrativa.

Si dovrà inoltre procedere ad un “ammodernamento” degli strumenti sanzionatori, assegnando alla pena detentiva un ruolo residuale e creando nuovi modelli ispirati da esigenze di non desocializzazione.

Purtroppo, l’esperienza italiana è caratterizzata dall’operare delle organizzazioni criminali mafiose, come noto estremamente agguerrite, e portatrici di interessi criminali “complessi”: si pensi all’intreccio con la politica e con le attività economiche e finanziarie.

Su questo terreno, l’attività di repressione non può permettersi alcun tipo di caduta o di rallentamento; tuttavia non possono essere ignorate le ragioni culturali e socio-economiche che hanno consentito a questo gravissimo fenomeno criminale di mantenere e di accentuare la sua fisionomia e le sue capacità di controllo del territorio e di rilevanti attività economiche.

Vanno perciò intensificati gli sforzi tesi ad estirpare il terreno di coltura dell’associazione mafiosa, attraverso incisive politiche sociali e di sviluppo.

Non appare privo di significato che anche il recente piano di azione dell’Unione Europea contro la criminalità organizzata, nell’ambito di un complesso quadro di misure comuni, ricomprenda programmi di prevenzione.

Il quadro sin qui rapidamente delineato, evoca quindi con immediatezza l’insufficienza delle politiche esclusivamente repressive.

L’obiettivo della prevenzione, peraltro, deve tener conto della natura “complessa” della criminalità e agire immediatamente sulle ragioni del “disagio”, interno o internazionale, che fomenta le azioni criminali.

## OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

di PINO ARLACCHI

*vice segretario generale dell'ONU;  
direttore generale dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Vienna;  
direttore esecutivo, United Nations Office for Drug  
Control and Crime Prevention*

Eccellenze, Illustri partecipanti, Signore e Signori,

Innanzitutto devo congratularmi con gli organizzatori di questa Conferenza per la lodevole iniziativa che ci vede qui riuniti. Desidero anche esprimere il mio vivissimo apprezzamento per il piacere che mi è dato nell'essere invitato a parlare qui oggi e per l'onore di condividere con voi questo importante momento. La nostra riconoscenza va al Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, alla Fondazione Courmayeur Mont Blanc ed alla Valle d'Aosta per la loro generosa ospitalità e per il loro costante impegno nel fornire occasioni nelle quali il pensiero scientifico può esprimersi e gli interventi operativi possono essere programmati con efficacia.

Sono particolarmente lieto di poter essere qui oggi per motivi sia professionali che personali.

Questa è la prima occasione che ho di partecipare ad una delle attività organizzate dall'ISPAC nelle mie funzioni di Direttore Esecutivo del nuovo "Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo delle droghe e la prevenzione del crimine". La creazione di questo Ufficio, unitamente alla trasformazione della Divisione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale in un Centro per la criminalità organizzata transnazionale e l'assegnazione a tale Centro della responsabilità del lavoro delle Nazioni Unite sul terrorismo, è una delle principali proposte di riforma avanzate dal Segretario Generale.

Lo scopo di questa riforma, secondo un'ottica che condivido pienamente, è quella di rafforzare le attività delle Nazioni Unite in un settore che gli Stati membri ritengono di primaria importanza per l'azione futura dell'ONU.

Per quanto mi riguarda non sono estraneo alle attività dell'ISPAC. Ho anche avuto il privilegio di avvalermi della guida illuminata di Adolfo Beria di Argentine, i cui strenui sforzi e la cui disinteressata attività hanno fatto dell'ISPAC una realtà di sostegno ai nostri programmi.

Questo importante consesso dimostra la determinazione della comunità scientifica e tecnica e della società civile di affrontare in maniera propositiva i problemi nei quali si imbattono le nazioni che si sforzano di costruire, mantenere e salvaguardare un ambiente che conduca ad uno sviluppo sostenibile ed alla ricerca della pace e della sicurezza.

In tutto il mondo si riconosce ormai la necessità di adottare strategie globali più efficaci per conseguire questo nobile scopo. Tuttavia ritengo che la comunità internazionale e la società civile si trovino di fronte ad un compito ben più ampio. Non è soltanto indispensabile prevedere soluzioni più efficaci; occorre valutare appieno la natura stessa e le dimensioni dei problemi, quali quelli che verranno esaminati e analizzati nel corso di questa conferenza e le politiche che dovranno farvi fronte.

Dobbiamo anche riflettere molto seriamente sull'impatto della criminalità, soprattutto della criminalità organizzata, sulla nostra vita quotidiana e sull'attività economica. Dobbiamo abituarli a pensare in prospettiva ed a mettere in discussione degli assunti più o meno collaudati. Dobbiamo ridimensionare i nostri interessi e guardare oltre i ruoli tradizionali e gli stereotipi. Dobbiamo avere il coraggio di pensare in maniera innovativa e dobbiamo utilizzare le conoscenze, l'esperienza e le competenze proprie di discipline che non siano solo quelle del diritto e della criminologia. E' attraverso un'analisi costante, un aumento delle conoscenze, una programmazione strategica e sinergie innovative che possiamo colmare il divario che esiste fra la limitatezza delle risorse a nostra disposizione e la vastità dell'impresa per una prevenzione e un controllo efficaci della criminalità.

Il peso della criminalità è diventato spaventoso. Per non parlare dell'angoscia che trascina con sé, e l'immenso danno economico che produce nei confronti della nostra società. Il prezzo economico imposto ai nostri paesi è enorme, mentre i suoi costi sociali ed umani sono ancora più elevati proprio perché non direttamente riscontrabili. Oltre alla criminalità tradizionale e quella cosiddetta "di strada", le conseguenze di alcune nuove forme di criminalità causano danni reali al progresso e costituiscono un freno allo sviluppo. Le attività della criminalità organizzata transnazionale sono diventate particolarmente preoccupanti dal momento che sono molto difficili da individuare e da controllare, soprattutto quando sono connesse alla corruzione e all'abuso di potere. Il traffico clandestino di persone, soprattutto di donne e bambini - ed altri crimini, quali il maltrattamento dei migranti - aggiunge una nuova dimensione allo sfruttamento degli esseri umani. La violenza supera di gran lunga i confini nazionali; il terrorismo introduce elementi imprevedibili ed estremamente pericolosi nelle relazioni internazionali ed il traffico clandestino di armi crea una "convergenza mortale" fra movimenti sovversivi, trafficanti di droga e signori della guerra locali.

Il crimine colpisce non soltanto le sue vittime più immediate, ma mina seriamente alle radici la fiducia nel governo, erodendone l'autorità e la legittimità, ovunque i presunti criminali riescono a sottrarsi all'arresto e alle sanzioni. Il crimine organizzato causa danni enormi alle economie nazionali e locali; esso mette a repentaglio la libertà di mercato e la sicurezza delle transazioni commerciali. Attraverso le attività di riciclaggio del danaro, il crimine organizzato destabilizza i mercati finanziari.

L'idea comune è che "la prevenzione ha un ruolo cruciale". Ma "prevenire" è molto difficile soprattutto perché nella fase iniziale è scarsamente percepibile. E naturalmente non ci sono dati relativi ai processi e alle condanne che servano come criterio di misurazione. Ci vuole tempo prima che i risultati della prevenzione si manifestino e possano essere facilmente messi in discussione da parte di coloro che sono fermamente convinti che il controllo sia l'unica via da perseguire.

Torniamo dunque ai temi che verranno trattati da questa Conferenza. Sono convinto che la comunità internazionale si sarebbe risparmiata numerosi disastri dolorosi e onerosi se soltanto avesse dedicato più attenzione e maggiori risorse allo studio degli elementi che erano all'origine delle principali crisi prima del loro verificarsi e se avesse adottato misure idonee per disinnescarle o prevenirle. Sono persuaso che l'identificazione e lo studio, ad esempio, delle attività criminali che erano alla radice delle principali crisi finanziarie e politiche che hanno messo in pericolo l'esistenza stessa di alcuni paesi, sarebbero stati un investimento largamente ricompensato. Gli esempi dell'Albania e della Repubblica del Congo sono più che eloquenti.

Al momento ci manca la struttura per intraprendere le ricerche necessarie, per raccogliere le informazioni utili, per condurre un'analisi strategica e per lanciare l'allarme perché la comunità internazionale possa adottare misure preventive. Ma è mia ferma intenzione sviluppare questa struttura e offrire questo servizio fondamentale agli Stati e richiedere ai Governi di incrementare i modesti finanziamenti a disposizione delle Nazioni Unite per questo scopo.

Per conseguire questo obiettivo, le risorse finanziarie non bastano. Il Programma deve essere collegato con la società civile, in particolare con le conoscenze, le competenze e l'appoggio che le organizzazioni non governative, nonché le comunità scientifiche e accademiche, possono fornire. Apprezziamo il contributo che esse possono dare per il conseguimento dei nostri scopi comuni e siamo immensamente grati per l'assistenza e l'appoggio che esse ci offrono. Siamo quindi riconoscenti al Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale per tutti gli sforzi che esso compie per promuovere tali contributi a beneficio del Programma.

Per poter mettere a frutto questo potenziale, si dovranno comunque fare degli sforzi per coordinare il considerevole bagaglio di esperienze, la quantità di conoscenze e competenze proprie dei suoi membri per incrementare i servizi a favore dei paesi in via di sviluppo e dei paesi in transizione. L'ISPAC può rappresentare una svolta concentrandosi sui contributi alle attività operative del nostro Programma attraverso la programmazione congiunta e la realizzazione di progetti di cooperazione tecnica e attraverso il sostegno delle attività connesse. Tale contributo potrebbe essere valorizzato al massimo attraverso l'allargamento della base associativa per coprire più aree di interesse del Programma e degli Stati membri e rafforzando le risorse del Programma per rispondere alle esigenze quanto mai diversificate della comunità internazionale in questo campo. Questo compito può realizzarsi soltanto attraverso il coinvolgimento, il sostegno e l'assistenza fornita dai membri dell'ISPAC, ossia da voi tutti.

Come ha detto il Segretario Generale delle Nazioni Unite a Davos, all'inizio di quest'anno, "... nell'era che è seguita alla guerra fredda, la pace e la sicurezza non possono più fondarsi soltanto sulla potenza militare o sull'equilibrio del terrore. Il mondo è cambiato...." E, vorrei aggiungere, il concetto di sicurezza si allontana sempre più dagli schemi tradizionali. Il mondo è cambiato, ma ha pur sempre bisogno di imparare come far fronte ai cambiamenti, come sfruttare al meglio le nuove opportunità offerte dai cambiamenti. Esso deve imparare a indirizzare le energie collettive verso il consolidamento del progresso proteggendolo dalle nuove minacce di crimini e di violenze. I miei colleghi ed io stesso vi saremo riconoscenti per l'aiuto e per il contributo che vorrete darci e saremo lieti di poter lavorare al vostro fianco.

## POLITICAL CONFLICTS AND INDIVIDUAL DECISIONS

GIANDOMENICO PICCO

*Former Assistant Secretary-General of the United Nations for Political Affairs*

Good afternoon. Mr Chairman, thank you so very much for having me here today and for giving me the honour to participate in this Conference where a number of experts like yourselves have chosen, with a clear degree of Consent, a non-expert like me to talk to you. This morning I listened with great interest to comments regarding the systemic analysis of the background of violence and conflict, the latter of which arises as a consequence of the former. I, for one, will talk not of the systemic analysis of the causes of war, but rather will remain on a much more simple level, namely that of individual decisions. That being the a central area of focus of my speech, I must admit that when I came in this morning, I was quite distraught to see that the Conference had chosen to use numbered plates with the names of organisations as opposed to those of the individual participants, as if there were no individuals in this room, but simply organisations. I am sure that after my speech, this will be corrected. I will be talking to you exclusively on the basis of my personal experience in the area of conflict. Therefore, you will not hear of the academic analysis of scholarly reflection from me, but rather the remarks of a manual worker covering resolutions and violence. Ranking amongst the most impressive products of academic writing since 1990 are, I believe, the essays and the books written on the conceptualisations of development at a global scale, globalisation, mega-trends and hypercomplexity, all of which are today powerful and important components of the international system. Crises are justified on the basis of history, ethnicity and religion, thus making them appear unavoidable and in some cases, accordingly, insoluble to human ingenuity. The internationalisation of the economy provides a further excuse for governments to accuse each other for their economic problems, as we have recently witnessed, just as a century-old events are being deemed responsible for crimes committed today. What has in fact happened is that we have conceptualised a set of protections, and defences for individual responsibility to the point where we have transferred that responsibility to actual entities if not to walls and buildings themselves. And with the magnitude of trends, institutions, multinational companies and structures as a cover, we have made it increasingly difficult for the individual to be accountable and for other individuals to measure that accountability.

From what I have experienced, the role of individuals has remained and continues to remain relevant, in fact crucial. And at the end of the day institutions, structures, and entities of all kinds do not have a will, for it is only individuals who do and it is only individuals who make decisions. The congress of Vienna and of Berlin brought to the forefront the consequences of realpolitik. The international system was, at that time, dictated by the major powers, with the assumption that smaller ones need not to bother. Realpolitik was another description of the motto "Might makes right". But more important and more amazingly still, the concept was accepted both culturally and politically by those who by accepting would in fact be abdicating their own role in society and in what is called a posteriori or history. It appeared to have become almost a sign of wisdom to accept the fact that the realpolitik was in actuality a prevailing imperative of international affairs, an imperative which, of course, had pre-eminence over morality and justice. Of the great thinkers of our times, suffice it to name but one as an example, namely Henry Kissinger, who has made a career out of this concept and has been the bearer of the banner

of logical realpolitik. He represents a major power and a major power has to defend realpolitik as realpolitik is the total advantage of a major power. Realpolitik is on the side of power and might. Therefore, if I represented a major power, I would try to brainwash all of you with this theory. Smaller powers themselves have become wiser by defending the concept of realpolitik as they found it to be appropriate coverage for their inability to make decisions and try something that was not so easy to do. Why smaller entities had accepted this concept for such a long time is quite beside me; they were the first ones to challenge it some twenty years ago when the private groups that we now call NGOs, had decided that they in fact had a role to play in international affairs even though the structures, up till that point, had given them no role whatsoever and had maintained the position that governments "are and will always" be the monopolistic actors of the international scene. Well, that was twenty years ago, twenty years ago. Challenging the incredible concept of realpolitik has, in my view, become a necessary duty over the last twenty years and has been challenged quite well. Over the last twenty years, much has ended up not going the way major powers had planned. And that, in a way, is a good sign. It means that there are more roles for everyone to play; it means that there is hope. There is hope where the diversity of contribution can produce a better environment. Of course, this did not happen in a vacuum. Realpolitik, in itself, is a consequence of the world of reason, the world that Voltaire left us and that we have brought to extreme exaggeration. As somebody said, it was the bringing to our international system of a national system from the dictatorship of a monarch to one of reason. The institutions are yet another consequence of this incredible evolution of what we call "Cold Logic". Institutions are a result of the rational construction of an international system based on the need to manage collective decision making and therefore increase predictability. Predictability is a key in crisis management and that is what international institutions and structures are supposed to provide. The bottom line is to set up a system, a world that is predictable and I think that they've done quite well to the extent possible - to the extent possible, being the operative words. Collective decision machines are, of course, very useful in managing societies and indeed attributing a monopolistic role to governments. International relations was the only consequence of history in the Western world bringing about a nation-state. The major structural difference between the world that came into being after 1945 and the international system as a seat in the Vienna Congress - leaving aside the ethical difference which is of course more profound - is that in Vienna international social contact existed exclusively between major powers. After 1945, the great novelty of crisis management at the UN was the implicit social contact established in San Francisco between those major powers seeking legitimacy and those minor powers seeking participation in the decision-making process. Legitimacy and participation are components of the UN system social contract as it has been established. The reason why issues of reform of the Security Council, for instance, have come to the fore these days is because this social contact has in some ways been broken down. I do not believe that it has completely broken down yet, so as to bring about a significant change but it has begun to crack at the seams. The institutions that we have created have become more and more relevant in these matters to the point where, as I said in the beginning, we have institutions, like our host institutions today, which have chosen to use the names of your affiliations instead of your individual names. As you must have realised by now, I oppose this notion. In fact, I think that it is a mental deformation that we all have, but by hiding the individual behind of the umbrella of institutions we are of course shirking our own responsibilities, we are thus, in our eyes, never guilty. We can win the Nobel Peace Prize but cannot attain

the opposite which, in human terms, would be the Hell Prize that does not seem to be distributed. In an effort to rationalise the system in which we work and live, we tend to explain what happens as actually being unavoidable. In recent years, as I was saying before, we have seen academicians suggesting fascinating theories to us to explain why and what provokes conflict. Consequently, we have heard and read much about the significance of ethnicity. All of a sudden, it appears that the entire world has discovered the purity of blood. It seems to me that we have all forgotten to read our "history" books by saying, and I speak for Europe only, that we did have a race in Europe, an ethnic group with pure blood. It is as if the defendants of the concept of ethnicity had not really undergone any schooling so as to understand and know that since time immemorial in Europe we are, in fact, all bastards. Migrations, borders, famines, wars, empires: I would be fascinated to analyse the purity of blood in any of the peoples of Europe and I am sure that is also true in other regions. And yet it has almost become an unimpeached, incredible concept that people take for granted. I wonder if, by looking at me, you can tell where I come from. I am supposed to be Italian although I am hardly ever taken for an Italian and I am sure that if my blood was checked, it would contain at least six different nationalities. And yet we have had fascinating people under the guise of politicians mystifying the use of a concept which has no practical meaning in this world, at least in today's Europe, and using that as a justification for their crimes. Let me ask you a most simple question, all the while assuming that such reasoning was valid and that the cause of war is indeed history, ethnicity, religion and the institutional failure of some sort of organisation. Do we then mean that history, institutions, religion and ethnicity actually kill people, rape women and decapitate the heads of children? I do not think we can say that, can we? Now, if that is not the case, who does all of that? The answer is simply the individual. All of those acts are committed by one single feature, namely the individual. The individual, who by 1997 had lost the great protection of Eastern and Western ideologies and similar descriptions, has now invented something different, a new protection for himself. Part of this is the consequence of rationalisation and rationality from the times of Voltaire being taken to the level of paradox. Another part is, of course, the need for individuals to protect themselves from their culpability. One of the reasons for the search for this new conceptualisation, stems from the loss of one of our enemies in 1989. The Soviet Union and the collapse of the Cold War have left us orphans. An enemy is a very interesting component of the management of societies. As there was no enemy, an enemy had to be created. Thus attempts were made: first Iran, Islam, Iraq.

Then theories were developed, one of which was mentioned here this morning, namely Sam Huntington's clash of civilisation. We have gone from religion and ethnicity to culture and civilisation. We were in fact told by Mr Sam Huntington with a little bit of cultural racism that the next wars will come about because of the fault lines of civilisation. People will go to war because of culture. Well, let me ask any one of you if in the last five years, ever since Sam Huntington wrote the piece on Foreign Affairs, you can cite one example where his theory has been proven. I, in turn, will give you one that will destroy this theory in one second. There is a war that went on in the Caucasus between Armenia and Azerbaijan from 1990 to 1993-1994, a fascinating area and equally fascinating war. It occurred as a result of the games played by a certain Joseph Stalin who used to play around with pencils and borders. If Sam Huntington was correct, we would have had, on one side, the Azeri Muslim Shia and, on the other, the Armenian Christians. Well, I think that the newspapers will tell you how the war went and that the Christian Armenians were fully

supported by Shia Iran in both military and economic terms, and of course by Orthodox Russia, while the Azeri and Islamic Azerbaijan were supported by the West and Israel. The Islamic country with the largest Israeli Embassy is in fact Azerbaijan. So much for Mr Huntington's desire to see whether in fact interests of state did coincide with civilisation and culture. And yet, one line became the catchphrase; we were going to have a fantastic clash between, as I said, the Islamic Confucian civilisation and the Christian Judaic civilisation. Let me now go one step further with respect to how the mega-trends influenced and did not influence events. A war took place not too far from this country and that war, as you well know, was the Balkan war where the former Yugoslavia was brought to an end. We were told by political figures in the Balkans that the history of the last seven centuries proved that Serbs and Croats had fought each other so many times and this was just another fight to add to the list. We were then told that the ethnic hatred between them had existed for generations and that this war was simply a consequence of such hatred. We were also told that since President Tito died, nobody had been able to keep all the nationalities together and therefore the institutions collapsed. The curious part about this theory was the fact that the world did not challenge it. Let's look at this theory more closely. I took the liberty of bringing some quote, unquote "history books". Going back to the period between 1913 and 1926, I checked the history of the Serbs and the Croats as both Serbian and Croatian books describe it. I then turned to books written by the Austrian and Ottoman empires and taking my pen to paper I decided to list the number of wars that these two people had fought, one against the other. By the end of my readings, my pencil remained unused. Of course, some claim that in 1941 when the Ustascia Nazi regime took over Croatia, they fought against the Serbs, which indeed they did, but who fought with the Ustascia and who were the Ustascia fighting against? The Ustascia fought alongside the Serb monarchists against Croat and Serb partisans and communists alike, so much so that President Tito who was a Croat, was on the other side. Was that an ethnic war? It was not. It was an ideological war where different groups of Serbs and Croats on one side were fighting different group of Serbs and Croats on the other. In all previous wars where Croats and Serbs found each other on different sides of the battle line, the fighting had occurred as a consequence of their belonging to different empires. It was the Ottomans and Austrians at war, not the Serbs and the Croats. So the first fallacy is there for people to read. The second fallacy can now be explained. We have this ethnic hatred -I took the liberty of checking one good indication of ethnic hatred in Yugoslavia and that was found in the number of mixed marriages. Mixed marriages in Yugoslavia, or at least in the heart of it, which is on the Bosnian side, represent 40% of the marriages until 1989. Do people who really hate each other marry? Maybe, but it would certainly appear unusual to me. So the second fallacy is of course based on the fact that the Bosnian Muslims are, if you want to define them by name, basically Serbs who converted to Islam two hundred years ago, either because they believed in the new religion or for tax purposes. Everybody knows that during the Ottoman Empire, taxes were imposed and also based on different arrangements with the local population, in some cases the Christians would benefit, such as in Cyprus, while in others the Muslims would benefit, such as in Bosnia. They were, however, of the same Serbian background; they had simply decided to select different religions. So much for that aspect. And then we were, of course, told that President Tito disappeared and that after him, there was no possibility of keeping this group of countries together. Tito disappeared ten years before this war, and we all know that by the mid-Eighties the dreams of Greater Serbia and Greater Croatia were being voiced by different leaders in different parts of Yugoslavia.

What few people actually know is that by the end of 1989, two gentlemen by the name of Milosevic and Tudjman accompanied by two generals - one Serb and one Croat - met in the city of Graz, Austria. There, they sat at the table and decided to look into the future. They had a problem: they were two people and they both wanted to be president, but they only had one country for two people. So they thought that the best solution was to find a way of having two countries. And during that very meeting, they decided that they would have two countries along with a nice justification to start a war which would in fact be controlled by 1939, before Hitler went into Poland. These two men then started a little operation to show that there existed great diversity amongst the two different peoples and they thus went about setting up Greater Croatia and Greater Serbia. They even chose three villages in north-west Bosnia where they went specifically to lighten up the so-called ethnic hatred. That is why the war started in the former Yugoslavia. It had nothing to do with history, ethnicity and religion. It simply took place because two individuals wanted to be president. I am exaggerating the interpretation in brief but this has much to do with the concept of individual decision and little to do with the history of 1300-1400. I think that to this day, what we have witnessed is simply a war that went wrong. It went wrong because nobody expected Bosnia to decide to be independent. Bosnia was supposed to be divided - in part with Serbia and in part with Croatia. In fact, I am convinced that Bosnia will be divided because the dream of Greater Serbia and Greater Croatia is still apparent and will thus be pursued. That was why people set about to do what they did. This morning, I think professor Bassiouni made a very interesting statement at the end of the meeting. He suggested that perhaps wars start, not as a result of metaphysical reasons but simply because there are evil individuals. I believe there are such individual and that the "complexity" and "hypercomplexity" of things is not actually that complex. In 1988, the war known as the Iran-Iraq or first Gulf war, was taking place. It was a war in which, as some of you may know, I was involved to some extent, although not in the fighting of the war, but in negotiations to bring it to an end. By July 1988, the fortunes of war had changed dramatically and the Iraqi side was quite clearly winning. During the negotiations to end the war, with both Perez de Cuellar and myself in New York, along with the Foreign Affairs ministers of both countries, tremendous pressure was put on us to let the war continue. The war, we were told, had to continue for another three or four months. Why? Well, we all remember that for ten years, the West had been an economic, financial, political and military ally of Saddam Hussein, the President of Iraq. So by 1988, since he was winning, the thought of the Iraqi division invading the Iranian oil fields seemed very tempting. I saw the maps and was pressured into leaving the negotiations pending. Perez de Cuellar and I experienced a dramatic night, spent together pondering over what to do with regard to an issue where the mega-trends, the big powers, and realpolitik required that the war be continued. "Just let the war continue for a few weeks, or a few months then we will stop it". I had heard those words before, but wars cannot be stopped at a simple command. Wars are stopped when you can stop them, as soon as a window of opportunity opens. To cut a long story short, on August 8th 1988, the war came to an end. We did not allow the war to continue and this decision was not based on metaphysical trends - in fact realpolitik would have indicated just the opposite. The Middle East itself, if you look at the wars in the Middle East, are not the result of the predictability of mega-trends, but the result of surprises sprung upon the others by mere individuals. In fact, when war came about, the other side was not expecting it; that is why it came about. The very stability of the Middle East in general is based on surprises, contrary to the West where predictability is equivalent to stability. Stability in the Middle East is based on sur-

prises because everybody is on their toes waiting for wars to occur. I do not believe this to be characteristic only of the Middle Easterners, I think this is true also in other regions of the world, but there is no area like the Middle East where individual decisions make and break conflicts, crises and everything else that comes out of it. When I say individuals, I do not mean only leaders. They can be people at various levels. Most of the wars I have seen and the conflicts I have been involved in were not unavoidable; they were avoidable after spending some time with Saddam Hussein, working in his office in the late Eighties and early Nineties, I would gamble here and now that Saddam Hussein is today preparing a new surprise and believe me, nobody in Iraq knows what he is preparing, not even his deputies - they, for sure, do not know. This is also true of other countries, where there are individuals of much greater relevance than even some heads of state. Accordingly, contrary to us in the West, many are still great believers that the individual matters for better or for worse. One of the sagas in which I was involved - as the Chairman alluded - was the saga of the Western hostages in Beirut. Between 1988 and 1992 major powers had been telling us that they had failed to succeed in freeing the hostages in Beirut and had not only decided against working with us, but had even tried to oppose our activities. They claimed that if they, who were major powers, failed how can we be expected to succeed? The moral of the story is that we did succeed, bringing to light the fact that even governments have a limit to the tools they can use to solve crises. The advantage of people working outside government is that perhaps they have more time to invent new cards which in turn become so wanted by one side that the other side is prepared to co-operate with them. I have heard many Secretary-Generals in the U.N. stating that they could do nothing about certain issues because member states would not let them proceed. I think that if a Secretary-General reacts in such a way, he should be immediately impeached, because it means that he has abdicated his role as a thinking individual. We were not asked to bring home eleven Western hostages from Beirut; there was no legislative decision, no assembly resolution, no government asking. We were not asked in the mid-Eighties, to come up with a different way of dealing with the Iraq war. Neither were we asked - and I refer now to a negative aspect - to physically remove President Najibulla of Afghanistan from power in March 1982. This occurred as a result of a decision made by three people: Mr Boutros Ghali, Mr Ben Savan and myself. In so doing, we failed miserably, because after President Najibulla was removed from power, he did not succeed in leaving the country in the way in which it had been arranged and since then, Afghanistan has been on the verge of a continuous war which has destroyed the country much more than the Soviets ever did and we, the individuals who made the decision to take Najibulla home to India with his family, are responsible for this mess. It matters little that I fought against this decision like mad but was overruled. What matters is that I was part of the three individuals responsible for that decision. It was not a U.N. decision, but one made by individuals. Thus, I claim my merit where I believe it to be my due, but so too must I claim my guilt for actions that were my own. It is my strong belief that institutions are not there to cover up the mistakes of individuals, but rather to help in the management of things. In a similar situation, in Bosnia in 1993, we heard a Secretary-General say that he would not be able to bind the Serbs because he did they would take U.N. people as hostages and would not negotiate with him. Two years later, this occurred, but the Serbs took no one hostage and the negotiations took off. The cost of the political misjudgement, at the time, by the leadership of the United Nations' Secretaries, was the war continuing for another two years. And during the war, each time the Bosnian Serbs were confronted with a non bluffing card, they would buckle under. Doctor Boutros Ghali

was the only Secretary General who asked and obtain permission to act forcefully on his words. In the end, he refused to do so, such was his judgement. The actual individual decisions that are made to deal with wars and conflicts are so well documented that many people of consequence have, over the years, reached similar conclusions; one such individual was, I believe, Winston Churchill who said "There is no history, only biographies" and I think that is absolutely true. During such moments of conflict and war, I do not believe one thinks about the one thousand years prior to one's existence and the two thousand years beyond that, one does not think about the blood in one's veins, or of one's religion, but of doing something one believes is right. That decision is the decision that one must make at that moment. Decisions have to be made on the basis of beliefs and sometimes in the management of crises individuals hide behind - as I said - institutions so as not to have to take those decisions. They further rationalise this lack of decision-making with a tremendous concept which has been sold around the world for the last forty years with great success, such that even the Americans have now been persuaded that it is true. This is the concept of impartiality. Impartiality is a concept which has no operative value. On August 2nd, 1990, President Saddam Hussein decided to enter Kuwait and as you know provoked a crisis. I was asked in the Fall of that year to open a secret channel with him, to see if there was a path other than that which Mr Perez de Cuellar was taking publicly, which would allow me to understand the man a bit better. I had no illusion that anything but war should be waged against Saddam Hussein, having spent a decade dealing with him, but nevertheless I obeyed and opened a secret channel.

Through that secret channel, I tried to understand what would make a difference in his mind. It did not take long to understand. Saddam Hussein would never have withdrawn on the basis of any political formula so it would be an illusion to suggest compromises such as the ones my own Secretary-General was trying to put forward and in so doing - in my opinion - making a tremendous political mistake. In his own words he said to me, "Mr Picco, why are these half-friends coming to me to tell me I'm half right and half-wrong? (By these half-friends, he was implying some European countries and Jordan) Who cares? What do I do? If I have a friend I want him to be with me but my honour comes from dealing with my enemy, I want a clear-cut enemy". It was my understanding that President Saddam Hussein would have actually withdrawn from Kuwait without a fight had he only been able to sit at the same table as President Bush and discussed more or less nothing. He did not want to discuss anything, he just wanted to sit at the table with President Bush. And there was no way that I could explain this to the Europeans who were rushing around like chickens without a head, trying to come up with new compromises for "a man who adores fire", as they told me.

That was the only thing to do according to them. Now, when the Islamic Jihad told me they had kidnapped people and I had the chance to speak to them, do you think I could have responded that I half-agreed with them that they had taken hostages? Could I have been impartial? Of course not. How can you be impartial when basic values are at stake? You simply cannot. What matters in negotiations is not impartiality, but credibility. Credibility is first and foremost personal, then it becomes political and only much, much later does it become institutional. That is what I have learnt by walking in the streets from Kabul to Baghdad, to Beirut, to Damascus and Tel Aviv during my brief professional life of twenty years with the U.N. I do not believe that impartiality actually has any operative significance. What has made me sad looking at the situation of the United Nations during the troubled

years of the war in Yugoslavia was not so much the mistakes that were made but how the principles were dropped to the floor without ever being picked up. When, rightly or wrongly, Bosnia in fact became an independent country it was so voted by the majority of the international community.

What we needed to hear - I believe to keep the flag of the U.N. flying high - was that the United Nations' Secretary-General was standing for a The Secretary General should have stated that without fear of being partial because he had to be partial, for the United Nations exist as an organisation that defies the mind-set of war; and it is my opinion that the mind-set of war, having seen it many times, is to believe that difference is a threat.

## L'INTÉGRATION SOCIALE ET LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ

MICHEL MARCUS

délégué général du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine

Le développement économique des sociétés européennes est inégalement réparti entre les personnes. Le champ social se sépare en trois blocs de plus en plus coupés. A une extrémité se situe un groupe ayant en main le pouvoir économique, au milieu un groupe de classe moyenne à géométrie variable en fonction des périodes de récession ou de croissance et puis, à l'autre extrême, une population s'accroissant régulièrement, installée dans la pauvreté et l'exclusion. Certaines de ces populations connaissent le chômage depuis trois générations, mais ce groupe des pauvres est de plus en plus gonflé par des personnes issues de la classe moyenne qui n'arrive pas à s'adapter aux redéploiements économiques. Les perspectives de sortie de la pauvreté et de l'exclusion sont de plus en plus lointaines. L'augmentation de la production et de la productivité des secteurs économiques actuels ne conduit qu'à une réduction des postes de travail. En outre cette réduction s'accompagne d'exigences de qualifications professionnelles qui rendent difficiles les processus d'intégration. La crise des finances publiques remet en cause des systèmes de prise en charge sanitaires et sociales amplifiant les handicaps.

Ces phénomènes s'accompagnent de tensions trouvant leur expression au sein des villes et des quartiers conduisant à des émeutes urbaines. Pour beaucoup, une menace grave pèse sur le lien social, sur les valeurs donnant un sens aux règles de cohabitation des groupes sociaux dans la vie quotidienne. Ce tourbillon est encore aggravé par des tensions d'origine raciales. Les tensions migratoires des pays du Sud et de l'Est pèsent sur le marché du logement et du travail. Ce travail, par sa sous-qualification fait l'objet d'une âpre concurrence avec les natifs des pays européens. La violence apparaît, les persécutions se multiplient de plus en plus ouvertement pour des motifs racistes, antisémites.

Les vecteurs classiques de l'intégration des jeunes dans nos sociétés subissent une crise majeure. La famille a perdu une partie de son rôle éducatif sur l'enfant, elle s'est affaiblie par une dissolution dans un modèle mono parental. L'école recherche une nouvelle identité, touchée de plein fouet par le manque de perspectives pour les élèves au sortir de l'école, et plus généralement une réelle interrogation se fait jour sur la nature des valeurs que nous sommes susceptibles d'incarner. Tout ceci se traduit autant dans un rejet de la classe politique que dans une méfiance à l'égard de toute action collective.

En période de crise sociale, le système de justice criminelle acquiert, on le sait, une nouvelle valeur symbolique, celle du dernier recours. Comme s'il était l'ultime étape de la socialisation, après la famille, la rue, le sport et l'école, et non cette réponse *in extremis*, limitée, réglant les situations non réglées par les autres branches de la législation juridique.

Il y a certes crise de légitimité des systèmes de justice criminelle et, au-delà, crise de la légitimité des institutions, crise des valeurs. Mais c'est surtout une crise due à la distance entre les normes juridiques et les normes coutumières ou sociales, entre l'échelle des gravités organisée par nos codes pénaux et la perception qu'en

ont les citoyens, entre les priorités de l'institution que trahissent les budgets et celles des habitants des villes.

Les politiques de développement social et économique sont mises en échec par cette crise des appareils de justice criminelle. A défaut d'une loi applicable, d'une justice et d'une police efficiente, les actions de la politique sociale désertent le champ renforçant la confrontation des jeunes, des marginaux avec un système de justice criminelle faible et sans objectif.

Les politiques sociales, elles-mêmes, connaissent une imprécision dans leur domaine d'application dont un des effets les plus graves est de ne plus concerner les délinquants. En outre, elles sont en proie à une augmentation des coûts financiers inadéquats par rapport à leurs résultats. Il convient d'inventer les mesures de prévention en relation avec les situations ou les lieux posant des problèmes criminels. mais cette politique ne peut plus se concevoir sans une intégration étroite avec la répression. Ces deux secteurs doivent devenir complémentaires au sein des politiques de réduction de l'insécurité.

Les objectifs de ce type de politique sont de trois ordres:

#### *1. Cette politique doit s'inscrire dans une politique de développement local*

Cette politique de développement local doit être multiforme, globale. C'est à ces conditions qu'elle peut répondre aux besoins de la personne. Toutes les analyses concordent pour relever que la petite criminalité, les incivilités sont les indicateurs d'un malaise social plus grand; désaffection vis-à-vis de l'école, de la formation, logements insalubres, violences familiales, outils culturels inexistant, état sanitaire déplorable, loisirs inorganisés... Intervenir dans un domaine sans tenir compte des autres est voué à l'échec. Ainsi, on peut rénover un immeuble d'habitation; si dans le même temps, on ne s'occupe pas des jeunes qui occupent l'entrée de l'immeuble en permanence, cette rénovation sera à refaire très rapidement. Obliger les enfants à revenir à l'école ne sert à rien si le contenu des programmes pédagogiques n'est pas transformé pour tenir compte des retards culturels des enfants; concilier des époux en rupture est inutile si la question du relogement de la femme et des enfants n'est pas réglée...

Cette politique de développement global est la seule à pouvoir redonner de la dignité aux individus et leur permettre d'affronter leurs responsabilités. En Europe, cette politique se concentre sur des quartiers particulièrement pauvres. Le contexte général existant dans ces quartiers est la quasi inexistence des services publics dont bénéficie l'ensemble de la population d'une ville. Ainsi, il est courant que les moyens de transports collectifs ne traversent pas ces quartiers, que le service de distribution du courrier soit très mal assuré. Cette absence de services contribue à maintenir ces populations dans un sous-développement et accentuent leur sentiment de ne pas être des citoyens comme les autres. Les efforts faits pour réinstaller ces services imposent des réflexions approfondies sur la nature du service et son adaptation aux spécificités du quartier.

Ce type de politique n'est en aucune manière déterminée à l'échelon central de l'État. Elle doit s'élaborer au plus près du terrain pour tenir compte des grands écarts existant entre les villes. Cette approche exige une écoute de la demande sociale par

le biais d'instruments de concertation, d'outils d'analyse et d'évaluation, ne serait-ce que pour permettre à l'indispensable partenariat d'exister.

## *2. La politique de réduction de l'insécurité est une politique coproduite*

La multiplicité des acteurs engagés ou concernés par ce type de politique est considérable. Elle peut décourager si un minimum d'organisation ne se met pas en place. La méthodologie de cette politique existe.

Dans toute l'Europe, apparaissent, au niveau des villes, des instances locales de partenariats. Leur diversité est grande et justifie l'utilisation de l'appellation de *coalitions locales*. L'organisation administrative, financière, juridique des Etats Européens est très variée. Malgré cette variété, les coalitions locales adoptent petit à petit le même type de fonctionnement.

Ainsi, incluent-elles les mêmes partenaires: justice, police, travailleurs sociaux de différents services, école, transport public, secteur privé, comme des commerçants. Leurs champs d'investigation et d'action va de la toxicomanie à l'échec scolaire, en passant par l'aménagement des quartiers. Le type de coalition n'est pas forcément unique, il peut y avoir plusieurs coalitions dans une même ville. De même, ces coalitions peuvent être décentralisée au niveau des quartiers.

L'ensemble des partenaires fonctionne à partir de diagnostics communs de la situation, d'objectifs discutés en commun et d'indicateurs de résultats. Pour animer cette coalition ou ces coalitions locales, un coordinateur local est nommé. C'est un nouveau métier, nécessitant une formation très transversale dans la mesure où il est amené à partager des problématiques et des logiques professionnelles très différentes.

## *3. La politique de réduction de l'insécurité vise à développer les mécanismes de régulation communautaires*

Ces politiques dites communautaires sont centrés essentiellement sur le développement de la personne, sa place au sein de la communauté.

- La plupart des efforts en matière de prévention communautaire de la délinquance, ces vingt dernières années, ont cherché, par un moyen ou par un autre, à générer du contrôle social informel, c'est-à-dire une régulation de la délinquance sans faire appel à la loi.

- L'identité communautaire est encouragée chez les résidents de manière à ce qu'ils veuillent et puissent exercer un contrôle sur les comportements délinquants dans leur quartier. Une série de mesures a été proposée dans ce but, telle la création d'un "espace qu'on peut défendre" (defensible space) et une meilleure sécurité des logements, des programmes de nettoyage et de maintenance des zones résidentielles contre le vandalisme et le désordre, des initiatives locales de gestion locative, la surveillance par le voisinage, une police communautaire et, point très important dans le secteur public, la participation directe des locataires à la gestion de leur résidence. Ces programmes organisent les communautés de manière à les rendre capables de résoudre leurs propres problèmes y compris le contrôle ou la régulation des comportements délinquants prédateurs internes.

Malheureusement, il arrive souvent que la volonté de se débarrasser à tout prix des auteurs de trouble l'emporte sur les libertés et les droits civils. La guerre contre la drogue sert à justifier les confiscations de biens sans procès, les injonctions et les expulsions. Certaines formes de contrôles dans la communauté sont plus acceptables que d'autres, sans doute. Quelle que soit la forme, le but principal semble être de contenir et de contrôler les auteurs de troubles au nom du respect de la citoyenneté des autres habitants.

- Réduire l'insécurité (et créer une défense du territoire) c'est avant tout créer de la connaissance et de la confiance mutuelles, du projet collectif, de la représentation collective, du débat. Les projets de médiation présentés sont explicites à cet égard puisqu'ils font du débat entre les protagonistes l'objet même de la réduction de l'insécurité. Les dispositifs de surveillance de voisinage (Neighbourhood Watch) soulèvent traditionnellement plus de scepticisme voire de méfiance face au risque de contrôle social abusif, d'établissement d'un cordon sanitaire qui ne fait que déplacer les problèmes un peu plus loin etc. Cependant, des expériences réussies ont montré que le sentiment d'un danger (le vol, le cambriolage par exemple) contre lequel il faut se défendre et le fait de se percevoir comme victime potentielle peuvent servir de "prétextes à contacts" ou de petits moteurs à mobilisation collective.

Cette solidarité se tourne vers la victime dans le but de la protéger et de réduire le préjudice causé par la délinquance. Ce peut être l'identification des groupes vulnérables - par exemple les foyers dirigés par une femme - et le développement d'une série de mesures pour les mettre à l'abri de la prédation et de l'exploitation. Ce peut être aussi de s'intéresser aux personnes déjà victimes et de leur faire savoir qu'elles risquent fortement d'être à nouveau victime. Une approche se concentrant sur les personnes et les lieux qui souffrent de manière disproportionnée n'a pas seulement le mérite d'être socialement juste (puisqu'elle s'occupe des victimes) mais représente aussi, on le constate, une utilisation plus efficace des moyens limités affectés à la prévention de la délinquance. C'est même en venir à une justice redistributive si l'effort de prévention de la délinquance a pour conséquence de réduire notablement le risque subi par ceux qui souffrent le plus, même si c'est au prix d'une augmentation marginale du risque pour le reste de la société. Mais cette approche, de toute évidence, n'est pas d'un grand secours pour répondre au problème des auteurs et, à en croire les efforts accomplis dans le contrôle de la violence domestique, il reste à voir si le fait de s'intéresser seulement à la protection de la victime suffit à empêcher réellement l'abus de pouvoir qui gouverne bien des relations et crée l'insécurité dans nos villes.

Deux remarques pour terminer sur les limites deux expériences actuelles:

- La conception de la communauté sur des bases uniquement spatiales a des limites: la communauté peut fonctionner comme facteur d'oppression et de crainte à l'égard de ses propres membres et d'autre part l'appartenance géographique peut être moins importante que le réseau d'affiliation (le fait d'être noir ou blanc, homme ou femme, policier ou commerçant...).

- Selon quelles procédures définir le bien commun (plus large que le bien de la majorité) de la rue ou du quartier? Que faire avec les minorités dissidentes, réfractaires, mal tolérées ou exclues? Peut-on se contenter d'une micro-démocratie fonctionnant à la majorité locale, d'un lien urbain construit sur le modèle du village? Comment articuler concrètement, effectivement, les initiatives communautaires à la

loi nationale? La Convention européenne des droits de l'homme a-t-elle ici un rôle à jouer?

Il reste sur le thème communautaire un vaste champ à explorer. Il reste à examiner le statut et l'usage des espaces publics et la frontière entre l'espace public et l'espace privé; à éclaircir la question de "l'accountability" de la police publique et ses relations avec la demande des habitants. mais indéniablement, l'approche reste la seule pertinente tant elle conditionne l'architecture des services rendus au public, leur adéquation avec les missions fondamentales que les citoyens attribuent à leur Etat.

## IMMIGRAZIONE ALBANESE IN L'ITALIA - UN'INVASIONE "CRIMINALE?"

ALESSANDRO SILJ

*segretario generale del Consiglio italiano delle scienze sociali*

### 1.0 Introduzione

*L'Italia è tradizionalmente stata una destinazione principale, sebbene non sempre necessariamente quella finale, per gli emigranti albanesi. Nel 1997, contrariamente a quanto è avvenuto nel 1991, il nuovo flusso di rifugiati e di immigrati clandestini, seguito alla crisi politica in Albania, ha alimentato sentimenti di ostilità e di pregiudizio generali nei confronti degli albanesi. Questi sentimenti hanno raggiunto il loro culmine durante l'estate scorsa, quale risultato del verificarsi di alcuni episodi di violenza (tra cui il rapimento di due donne svizzere avvenuto di notte nella popolare spiaggia di Rimini, sulla costa adriatica, da parte di uomini che "sembravano albanesi", e l'assassinio di un albanese in un ospedale di Milano da parte di un commando composto probabilmente da concittadini della vittima). Le controversie che hanno accompagnato la presentazione di un nuovo progetto di legge sull'immigrazione e l'incapacità del governo a rimpatriare i rifugiati albanesi entro il 31 agosto, come era stato inizialmente stabilito, hanno contribuito a creare un clima di confusione e di conflitto politico, dove il razzismo è emerso come un problema reale nel dibattito pubblico.*

### 1.1 Contesto geopolitico

L'Italia è stata per lungo tempo una nazione di emigranti e, a differenza di altri paesi europei, ha avuto scarsa dimestichezza con i problemi e le responsabilità che comporta l'accoglienza di immigrati. L'inesperienza del governo nell'approntare provvedimenti legislativi ed elaborare politiche di integrazione, l'incompletezza delle misure adottate e l'eccessiva burocratizzazione dei meccanismi necessari alla loro applicazione hanno creato una situazione di enorme incertezza sia dalla parte del paese ospitante che per gli stessi immigrati. Per il momento, si è rivelato impossibile creare un'ordinata regolamentazione dei flussi migratori e l'assistenza fornita a coloro che desiderano vivere e lavorare legalmente proviene in larga misura dal settore del volontariato.

Altri fattori hanno comunque giocato un ruolo determinante: la prossimità geografica a due delle zone più agitate dell'era post-comunista - l'ex Jugoslavia e l'Albania - ha reso l'Italia un primo porto di salvezza, sebbene spesso soltanto di transito, per molti rifugiati in fuga dalla loro patria nella speranza di trovare una vita migliore in Occidente. Le crisi in quest'area sono state gravi e prolungate - secondo l'Alto Commissariato per i Rifugiati dell'Onu la guerra in Croazia e in Bosnia ha creato 2,2 milioni di profughi nel novembre 1992, di cui 566.000, pari al 28%, si trovavano al di fuori dei confini dell'ex Stato jugoslavo. È stato stimato che all'epoca i rifugiati in Italia erano 17.000<sup>1</sup>. In sei anni, a partire dal 1990, si pensa che circa mezzo milione

---

<sup>1</sup> Centro Europeo per la Politica e la Ricerca Sociale, Vienna 'Migrazione Internazionale e Migrazione e Politiche dell'Immigrazione', in *Welfare in a Civil Society*, preparato per la Conferenza Europea dei Ministri Responsabili per gli Affari Sociali, Bratislava, 1993.

di albanesi, o uno su sette della popolazione totale, abbiano lasciato il proprio paese natale. La stragrande maggioranza di essi è espatriata in Grecia<sup>2</sup>.

Nell'Italia meridionale esistono sin dal quindicesimo secolo insediamenti albanesi e città quali Piana degli Albanesi in Sicilia e San Demetrio Corone in Calabria conservano ancora un forte legame culturale e religioso con la madrepatria. Di recente si sono avute due grandi ondate migratorie. La prima nella primavera e nell'estate del 1991, al crollo dell'ultimo regime stalinista sopravvissuto in Europa, e la seconda nel 1997, come conseguenza dei disordini civili provocati dal fallimento delle piramidi finanziarie che ha investito da un terzo fino alla metà della popolazione albanese. Non esistono dati ufficiali circa il numero degli albanesi approdati sulle spiagge italiane durante gli anni '90, ma dovrebbe aggirarsi attorno alle 150.000-200.000 unità.

L'Italia come destinazione primaria per gli albanesi in fuga è stata scelta innanzitutto sulla base di considerazioni pragmatiche: Valona, il secondo porto dell'Albania, si trova a soli 74 km dalla costa pugliese. Un'elevata percentuale di albanesi parla e comprende un po' d'italiano, grazie alla facilità con cui è possibile sintonizzarsi sui canali della televisione italiana, soprattutto nella zona meridionale del paese. Le immagini dell'opulento Occidente filtrate attraverso i mezzi di comunicazione italiani hanno esercitato un'importante influenza culturale sull'Albania, mentre i programmi a quiz trasmessi quotidianamente dall'Italia, nei quali ai concorrenti viene offerta la possibilità di vincere cospicui premi in denaro, hanno alimentato l'immagine di un paese dove è apparentemente possibile guadagnare denaro senza sforzo.

È opinione diffusa che in Italia vi sia un certo lassismo in materia di immigrazione. Il litorale orientale con i suoi 8.000 chilometri di costa è notoriamente permeabile e si presta ad attività di contrabbando ormai da tempo consolidate (vedi 6.2). Nell'aprile 1993, il ministro francese per gli Affari Europei ha denunciato l'incapacità dell'Italia di intensificare i controlli alle frontiere<sup>3</sup>. Nel 1995, circa 500 clandestini, entrati in altri paesi della Ue passando attraverso l'Italia sono stati "rispediti al mittente"<sup>4</sup>, un gesto che mirava ad indicare la responsabilità dell'Italia per quanto era accaduto. L'Italia ha visto rinviata la sua ammissione al gruppo dei paesi Schengen, in quanto non disponeva di un sistema informatico di raccolta dei dati riguardante gli indesiderabili e i criminali sospetti, e a causa dei conseguenti timori alimentati dalla evidente inadeguatezza delle misure da essa adottate per contrastare l'immigrazione clandestina<sup>5</sup>.

Nel corso degli anni '90, l'Italia è stata sottoposta ad una considerevole pressione al fine di modernizzare le sue istituzioni e di mettersi al passo con i membri "del gruppo di testa" della Ue, un processo che ha comportato l'adozione di rigorose misure di aumento del gettito fiscale e di riduzione della spesa pubblica. Questa pressione ha portato gli italiani, che sono istintivamente ospitali, a reagire in modo eccessivo all'affluenza degli immigrati, che a volte è stata avvertita come difficile da

---

<sup>2</sup> *Traffico di droga in Albania*. Articolo preparato presso l'Università di Bradford su incarico del Centro Gino Germani a Roma, novembre 1996, p. 11. L'autore desidera rimanere anonimo.

<sup>3</sup> *La Repubblica*, 30 aprile 1993.

<sup>4</sup> *Corriere della Sera*, 25 marzo 1995.

<sup>5</sup> *Daily Telegraph*, 26 giugno 1997.

sopportare in un'economia già troppo gravata e con un elevato tasso di disoccupazione. Per alcuni settori della popolazione, gli immigrati sono serviti da capro espiatorio simbolico, che rischia di distanziare l'Italia da quelli che debbono essere gli obiettivi economici e politici di una nazione moderna.

In realtà, i dati ufficiali sull'immigrazione in Italia sono di gran lunga inferiori rispetto a quelli registrati dai suoi vicini europei e gli immigrati rappresentano circa l'1,5% della popolazione totale, rispetto ad una media europea (nel 1993) del 3,2%<sup>6</sup>. Inoltre, sebbene l'Italia sia il primo porto di approdo per molti rifugiati, i dati riguardanti le richieste di asilo politico mostrano che sono relativamente pochi quelli che desiderano rimanere - nel 1996 sono state presentate solo 681 richieste rispetto alle 116.297 ricevute dalla Germania e le 17.405 dalla Francia. Di queste richieste ne sono state accolte 157<sup>7</sup>.

La chiave per comprendere il senso di diffusa paura che suscita l'immigrazione in Italia va cercata nel divario esistente tra il numero ufficiale degli immigrati che risiedono e lavorano legalmente e il numero non quantificabile, ma sicuramente significativo, di coloro che risiedono illegalmente e le cui possibilità di impiego si presume siano limitate al lavoro "nero" o alle attività criminali. La mancanza di informazioni circa l'effettiva consistenza della popolazione di immigrati e le voci, infondate, secondo cui il numero dei clandestini potrebbe essere cinque volte superiore a quello degli immigrati regolari hanno provocato un esagerato sentimento di panico di fronte alla prospettiva di un' "invasione" criminale. Questi timori, accompagnati da numerose manifestazioni (individuali e collettive) di razzismo, hanno raggiunto livelli senza precedenti durante l'estate del 1997, in seguito al verificarsi di alcuni isolati episodi di violenza, di cui l'opinione pubblica italiana ha attribuito la responsabilità agli immigrati clandestini albanesi, anche in quei casi in cui la polizia non è stata in grado di identificare gli autori delle azioni criminose. Il clima di protesta dell'opinione pubblica è stato alimentato anche dalle controversie circa la "sparizione" di migliaia di albanesi (3.000 secondo alcune fonti, 9.000 secondo altre) dai campi di accoglienza dove erano stati assegnati dopo la loro fuga dall'Albania in crisi, e dall'evidente impossibilità di rimpatriare tutti i rifugiati entro la fine del mese di agosto, come era stato annunciato inizialmente, anche perché molti tra coloro che si trovavano o si trovano ancora nei campi hanno rifiutato di andarsene.

Questo working paper mira a :

- 1) chiarire per quanto possibile la situazione riguardante l'immigrazione albanese;
- 2) stabilire se il tasso di devianza tra gli immigrati albanesi, per quanto riguarda la *micro-criminalità*, è superiore rispetto a quello di altri gruppi di immigrati o della popolazione indigena;
- 3) verificare se esiste un collegamento tra flussi di immigrati albanesi e *criminalità organizzata* italiana o albanese, e valutare come tale tendenza possa evolversi in un prossimo futuro.

---

<sup>6</sup> Eurispes. Istituto di Studi Politici Economici e Sociali, *Rapporto Italia 1996*, Koinè Edizioni, Roma 1996. p. 701.

<sup>7</sup> *L'Espresso*, 8 maggio 1997.

## 1.2. Atteggiamento italiano nei confronti degli immigrati

Secondo uno studio elaborato con l'ausilio della *Confcommercio*, l'associazione del commercio e del turismo<sup>8</sup>, nel 1996 sette italiani su dieci credevano che l'immigrazione extra-comunitaria<sup>9</sup> aumenti il rischio di criminalità. Tale opinione è stata espressa dallo stesso numero di imprenditori intervistati. Otto su dieci funzionari di polizia e magistrati (i soggetti che si presume siano i meglio informati circa la situazione reale) pensavano che l'aumento dell'immigrazione fosse legato alla diffusione del crimine organizzato. Un sondaggio realizzato dalla *Confcommercio* in tutte le sue associazioni presenti sul territorio nazionale ha mostrato che il 94% delle persone intervistate ritenevano che la presenza degli immigrati avesse aggravato il problema della criminalità. Al primo posto della lista delle attività in cui tale tendenza veniva confermata c'era lo sfruttamento della prostituzione (28%), seguita dal traffico della droga (25,6%), dalla micro-criminalità (18,4%), dall'estorsione (3,2%) e dal lavoro "nero" (24,1%).

Uno studio delle notizie pubblicate da 19 quotidiani in venti regioni italiane, realizzato dall'Università "La Sapienza" di Roma, indica che nel 1996 in Italia si sono verificati 374 casi di aggressione contro immigrati - una media di più di uno al giorno. Le fattispecie più frequenti di aggressioni sono state quelle di un individuo maschio contro una donna sola (21,4 %) o di un gruppo di uomini contro un uomo solo (21%). Tuttavia è difficile stabilire con esattezza quante di queste aggressioni siano state determinate da motivi di inequivocabile matrice xenofoba. In 68 casi (18,2%) l'aggressione ha provocato la morte della vittima. Quasi certamente si tratta di un dato che pecca per difetto, considerato che i giornali non riferiscono necessariamente i casi di decesso avvenuti diversi giorni dopo un'aggressione<sup>10</sup>. Roma è risultata la città più violenta (23,8% delle aggressioni), seguita da Milano (7,2%) e da Torino (5,6%). Sebbene la ricerca abbia utilizzato soltanto fonti secondarie (le notizie stampa), i suoi risultati sono coerenti con i dati ufficiali per il 1995, che danno un totale di 301 aggressioni.

L'atteggiamento degli italiani verso gli immigrati albanesi è mutato tra la prima e la seconda ondata di arrivi nel 1991, e di nuovo nel 1997. I profughi giunti nella primavera del 1991 sono stati accolti con calore nella zona del Salento in Puglia, dove la popolazione si è rapidamente mobilitata per fornire loro cibo, vestiti e alloggio. Un senso di rifiuto ha cominciato ad affermarsi nel mese di agosto, quando con l'arrivo di grandi imbarcazioni cariche di albanesi si è avvertito il rischio che la situazione potesse diventare incontrollabile<sup>11</sup>. Gli operatori della Croce Rossa nella zona di Milano hanno riferito che mentre nel 1991 essi erano "sommersi" da offerte di aiuto

---

<sup>8</sup> Confcommercio, *Quando il crimine entra nel mercato*, rapporto 1997.

<sup>9</sup> In questo working paper la parola "extra-comunitario" viene usata nel suo senso letterale: cittadino di un paese che non fa parte dell'Unione (già Comunità) europea. Con il passare degli anni in Italia la parola (sostantivo e aggettivo) ha finito per assumere una connotazione negativa, razzista. Per molti extra-comunitario è sinonimo di negro o africano; e, d'altra parte, non a caso, nessuno userebbe tale termine per riferirsi a uno svizzero (o un australiano, o un americano). Il comune di Torino ha recentemente deciso che tale termine non verrà più usato nei documenti pubblici. Anche la parola "albanese" ha assunto, in questi ultimi anni, una connotazione negativa, di sinonimo di malvivente o criminale o comunque di persona di cui è bene diffidare.

<sup>10</sup> Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Dipartimento di Sociologia, rapporto di ricerca, Roma 1997.

<sup>11</sup> PERRONE I., Relazione presentata alla conferenza "La Crisi Albanese", Università degli Studi di Milano, Facoltà di scienze politiche, Dipartimento di sociologia, 28 aprile 1997.

per i profughi albanesi, nel 1997, invece, è stato difficile trovare volontari<sup>12</sup>. Il primo sondaggio di opinione condotto a livello nazionale nella primavera del 1997 ha mostrato che il 56% della popolazione era "preoccupata" per l'arrivo di tanti albanesi. Solo la metà degli intervistati ha dichiarato che non sarebbe stata contraria all'installazione di un campo di accoglienza nella propria città<sup>13</sup>.

I partiti politici sono divisi sull'argomento - esitazione e confusione nell'approccio generalmente ben disposto del governo di centro-sinistra ed estrema ostilità da parte degli attuali e passati esponenti della Lega Nord. Le divisioni politiche sembrano riflettersi in un'ambigua reazione da parte dell'opinione pubblica generale. Infatti, sebbene la maggioranza degli italiani mostri comprensione verso la difficile condizione dei singoli individui, la prospettiva di arrivi *in massa* infonde un senso di panico e di rifiuto. Il fatto che molti degli albanesi siano giovani e maschi ha destato la paura che orde di delinquenti possano invadere le strade, tanto che un commentatore ha osservato, in maniera alquanto ironica, che: "una popolazione di 57 milioni di persone benestanti sembra abbia confuso l'arrivo di diecimila albanesi con l'invasione dei Visigoti"<sup>14</sup>. Per l'impostazione data ai loro resoconti sulla crisi albanese del 1997, i mezzi di comunicazione nazionali vengono accusati di diffondere un clima di generalizzato allarme. Si sostiene che, senza un supporto di dati certi, la raccolta selettiva di notizie "diretta a ricercare il criminale albanese"<sup>15</sup> sia servita a confondere i confini tra emarginazione e criminalizzazione. È stato suggerito che l'equazione "albanesi uguale criminali" sia il risultato di un "bombardamento operato dalla televisione" che ha fissato le telecamere sui volti smunti e tristi dei profughi imprimendo un'immagine dominante nelle menti dei telespettatori italiani - "tratti forti e maschili come s'addice a genti di campagna, occhi vuoti e allucinati per la stanchezza, volti stremati e incolti, espressioni esasperate dalle odissee dei giorni precedenti"<sup>16</sup>.

Secondo Giorgio Bocca queste immagini hanno fatto emergere una latente vena di xenofobia negli ambienti della stampa e della classe politica e Bocca avverte che occorre conservare "non solo per gli albanesi quanto per noi il rispetto dell'uomo, rifiutare le demonizzazioni collettive, globali da cui sono nate le stragi e le persecuzioni, la trasformazione del prossimo in nemico da annientare senza distinzioni"<sup>17</sup>.

## 2.0 L'immigrazione in Italia

Ai fini della nostra analisi, la popolazione degli immigrati in Italia verrà suddivisa in quattro distinte categorie, sebbene sia in pratica impossibile tracciare delle linee nette di demarcazione:

1. immigrati "regolari", ovvero coloro che posseggono un valido permesso di soggiorno;
2. immigrati "irregolari" - coloro che hanno fatto richiesta di un permesso di soggiorno ma che ancora non l'hanno ricevuto, ovvero coloro che hanno il permesso scaduto e che ancora non l'hanno rinnovato;

---

<sup>12</sup> Commento fatto dai rappresentanti della Croce Rossa alla Conferenza "La Crisi Albanese".

<sup>13</sup> *Corriere della Sera*, 21 marzo 1997.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>15</sup> MANIERI, M. Relazione presentata alla conferenza "La Crisi Albanese".

<sup>16</sup> MOROZZO DELLA ROCCA, R. Albania. *Le radici della Crisi*, Guerini e Associati, 1997, p. 107.

<sup>17</sup> Citato in *Ibidem*, pp. 109-110.

3. immigrati "in transito" - coloro che si sono resi irreperibili perché si sono spostati dal luogo del loro ingresso in Italia verso altre destinazioni all'interno del paese, o perché si sono trasferiti dall'Italia in altri paesi; infine:

4. immigrati "clandestini" o "illegali" - coloro che sono entrati e rimangono illegalmente nel paese e che pertanto non figurano in nessuna statistica ufficiale.

### 2.1. Immigrati 'regolari' o legali

La popolazione degli immigrati registrata in Italia ha mostrato un costante aumento di circa 50.000-70.000 presenze all'anno nel periodo 1991-1996. Mentre l'aumento nel suo complesso è rimasto costante, la rappresentanza delle nazionalità dei nuovi arrivati è cambiata. Si è infatti registrata una crescente percentuale di persone provenienti dall'ex Jugoslavia e da altri paesi dell'Europa orientale, in particolare dall'Albania.

Tavola 1. Immigrati con regolare permesso di soggiorno in Italia 1991 - 1997

Anno	Immigrati, totale	di cui albanesi	% del totale degli albanesi
1990	781.138	2.034*	0,26%
1991	862.977	24.884	2,88%
1992	925.172	22.474	2,43%
1993	987.405	23.732	2,4%
1994	922.724	25.245	2,74%
1995	991.419	30.183	3,04%
1996	1.095.662	63.967	5,88%
1997 (primo semestre)	1.072.704	—	—

Fonti: \* Eurispes, Rapporto 1996; Istat; Ministero dell' Interno; Osservatorio di Milano in *La Stampa*, 16 febbraio 1997; *Corriere della sera*, 19 agosto 1997.

Secondo il Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 1995 erano presenti in Italia 991.419 immigrati "regolari" - ossia in possesso di un permesso di soggiorno - provenienti da 190 differenti paesi - pari all'1,62% della popolazione italiana totale. Di questi, 827.416, ovvero l'83%, erano extra-comunitari. Il gruppo più numeroso - 386.560, o il 39% - era costituito da cittadini europei, di cui il 42,4% era composto da cittadini dell'Ue; il 3,7% proveniva dai paesi sviluppati non comunitari e il 53,9% dai paesi dell'ex Blocco sovietico. L'Africa formava il secondo raggruppamento regionale più vasto con il 28%, seguito dall'Asia, con il 16%.

Nel 1995, rispetto al 1994, l'Italia ospitava un maggior numero di cittadini provenienti dall'ex Jugoslavia (100.694, o 10,2%) e dall'Albania. Nel 1995, il numero totale degli albanesi ha raggiunto le 34.706 presenze, ovvero il 3,5% (non tutti in possesso di un permesso di soggiorno, come suggerito dalla tavola 1). Nei cinque anni precedenti al 1995, il numero totale dei cittadini extra-comunitari provenienti dall'Europa

orientale è aumentato dalle 43.000 alle oltre 210.000 presenze. Il numero degli albanesi si è più che raddoppiato dal 1995 al 1996, una circostanza dovuta in parte alle misure legislative approvate dal governo che hanno permesso a molti residenti illegali di regolarizzare la loro situazione.

Tavola 2. Nazionalità degli immigrati con valido permesso di soggiorno in Italia nel dicembre 1996, i 5 più importanti paesi di origine.

Nazionalità	Permessi di soggiorni rilasciati	% del totale
Marocco	119.48	110,90
Albania	63.967	5,88
Filippine	57.071	5,20
USA	54.652	4,98
Tunisia	44.821	4,09

Fonte: Osservatorio di Milano in *La Stampa*, 16 febbraio 1997.

## 2.2 Immigrati "irregolari"

La difficoltà di distinguere tra immigrazione "regolare" ed "irregolare" è illustrata dal rapporto Istat del 1994 sulla popolazione, che suggerisce che il vero numero degli immigrati regolari in Italia al 31 dicembre 1994 era di 619.515, e non di 922.724 come aveva riferito il Ministero dell'Interno. La differenza di 300.000 è dovuta al fatto che nel calcolo erano state incluse anche quelle persone che avevano lasciato l'Italia, o il cui permesso di soggiorno era scaduto e non era stato rinnovato, passando così dallo status di "regolari" a quello di irregolari<sup>18</sup>. Se si sottraggono i circa 200.000 individui provenienti dai paesi sviluppati, il totale dei cittadini del Terzo Mondo o dei paesi poveri scende a circa 400.000, pari allo 0,7% della popolazione italiana.

Anche i dati del 1993 differiscono in misura considerevole: il Ministero dell'Interno riferisce la presenza di 834.451 cittadini extra-comunitari in possesso di permesso di soggiorno, l'Istat stima, invece, che di questi permessi solo 490.328 erano ancora validi, mentre gli altri erano scaduti. Si è valutato che la percentuale dei permessi di soggiorno scaduti era del 30% nel 1991, del 46% nel 1992, del 41% nel 1993 e di circa il 33% nel 1994<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Ministero dell'Interno, *Rapporto Annuale sul fenomeno della criminalità organizzata per il 1995*, Parte IV, Fenomeni di particolare interesse. 'La Presenza Straniera in Italia. Immigrazione Clandestina e Devianza', Roma, giugno 1996, p. 320. Da ora in avanti indicato come Ministero dell'Interno 1996.

<sup>19</sup> LOMBARDI, BARBESINO, in Fondazione Cariplo-Ismu: 'Primo Rapporto sulle migrazioni', Milano, F. Angeli 1995, pp. 40-41; Istat, 'Rapporto Annuale 1994', giugno 1995 pp. 197-199, entrambi citati in PALIDDA, S., 'La Construction sociale de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés: le cas italien, Immigrant Delinquency, Cost. A2, Scienze Sociali, Commissione Europea eur17472 fr/en, 1996, p. 233, nota 177. Da ora indicato come PALIDDA, S., in *Cost.*, *op.cit.*

### 2.3 Clandestini e immigrati in transito

La categoria dei clandestini è per definizione difficile da quantificare, sebbene generalmente vengano fatte rilevazioni per singole città o province. Dalle stime riferite al 1995, che sono pubblicate dal Ministero dell'Interno<sup>20</sup> sulla base dei dati raccolti dai vari uffici provinciali di Polizia e che offrono una comparazione tra il numero degli immigrati extra-comunitari illegali e quello dei legali, è risultato il seguente quadro:

Latina (Lazio): 15.000 illegali, rispetto a 5.411 legali;  
Caserta (Campania): 20.000 illegali rispetto a 6.275 legali;  
Ragusa (Sicilia): 4.000 illegali rispetto a 3.712 legali;  
Bolzano (Trentino Alto Adige): 800 illegali rispetto a 8.265 legali;  
Bologna (Emilia Romagna): 3.500 illegali rispetto a 14.800 legali.

Colpisce in queste cifre la disparità tra il Nord e il Sud per quanto riguarda il totale degli immigrati regolari rispetto agli irregolari: mentre a Caserta e a Latina il numero degli immigrati illegali risulta essere superiore a quello dei regolari in un rapporto di tre a uno, nella provincia settentrionale di Bolzano, gli irregolari risultano ammontare a solo un decimo della popolazione degli immigrati legali.

I dati riguardanti la situazione a Milano sono stati forniti dall'Ispettorato Provinciale del Lavoro, che ha elaborato un'indagine circa lo stato dell'occupazione dei cittadini extra-comunitari. Tale studio ha mostrato che mentre per il 73% degli occupati non erano stati pagati i contributi previdenziali, solo il 10% era sprovvisto di permesso di soggiorno. Sulla base di queste percentuali vi sarebbero a Milano 15.000 immigrati senza permesso di soggiorno. Il ministero ha considerato troppo bassa questa cifra. Si potrebbe pertanto considerare più realistica la valutazione fatta dall'*Osservatorio sull'Immigrazione* a Milano che attesta tale cifra tra le 25.000 e le 60.000 unità.

L'Ispettorato Regionale del Lavoro ha esaminato lo status dei lavoratori occupati in oltre 32.000 società, nel 1994. La quota media dei lavoratori extra-comunitari impiegati era del 2,2% del totale della forza lavoro, di cui il 28% era assolutamente sprovvisto del permesso di soggiorno, o lo aveva scaduto. La regione Puglia è risultata avere la più alta percentuale di lavoratori "irregolari", il 65,7%, seguita dalla Lombardia (59,5%) e dalla Campania (40,9%)<sup>21</sup>.

A livello nazionale, le stime degli immigrati senza permesso di soggiorno variano dalla più bassa - come quella realizzata dall'organizzazione Acli che parla di 300.000 presenze - a quella più elevata di 1.500.000 realizzata dall'associazione *Confcommercio*. Tra queste si collocano le valutazioni fatte dalla Caritas (300.000-500.000) e dell'Istat (669.500)<sup>22</sup>. Nel suo rapporto annuale per il 1995 il Ministero dell'Interno ha giudicato ragionevoli le stime che collocavano il numero degli immigrati privi di permesso di soggiorno tra i 700.000 e il milione<sup>23</sup>. Se esatta, questa cifra sarebbe appena inferiore al numero totale degli immigrati regolari.

---

<sup>20</sup> Ministero dell'Interno 1996, p. 322.

<sup>21</sup> Eurispes *Rapporto* 1996, p. 744.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 700.

<sup>23</sup> Ministero dell'Interno 1996, p. 323.

Le stime sull'immigrazione albanese variano di molto. La maggior parte delle fonti indica che nel 1991 è entrato un numero totale di circa 40-50.000 albanesi. Nel 1996, secondo una stima, sarebbero entrati clandestinamente 21.000 albanesi<sup>24</sup>. Il Procuratore di Brindisi, Nicola Piacente<sup>25</sup>, ha affermato che fino alla crisi albanese del marzo 1997, periodo in cui sono stati intensificati i pattugliamenti lungo la costa italiana, ogni notte sbarcavano sul litorale di Brindisi circa 30 immigrati clandestini, per una media di 200 notti all'anno. Ciò significa un'affluenza annuale di circa 6.000 clandestini. A queste cifre egli aggiunge quelle di coloro che sono giunti attraverso le normali rotte marittime, ma con passaporti falsi. Circa 50 immigrati clandestini al mese sono stati catturati mentre cercavano di entrare in questo modo lungo la rotta Durazzo-Brindisi, ma essi rappresentano solo un decimo di coloro che sono riusciti a sfuggire alla rete dei controlli. Va comunque ricordato che queste stime si riferiscono solo alla provincia di Brindisi. Una valutazione realistica circa il numero dei clandestini albanesi sbarcati lungo l'intera costa adriatica nel periodo compreso tra la fine del 1991 e l'inizio del 1997 potrebbe quindi aggirarsi attorno ai 15.000 arrivi all'anno.

Le cifre diffuse dal Ministero dell'Interno nell'agosto 1997<sup>26</sup> indicano che, dalla crisi del marzo 1997, sono stati registrati 16.964 arrivi di cittadini albanesi in Italia. Di questi, 6.517 sono stati rimpatriati (di cui 449 con un sussidio del governo italiano) e 10.425 hanno ottenuto un permesso di soggiorno temporaneo. In agosto gli albanesi nei centri di accoglienza erano 3.446, mentre quelli che avevano lasciato tali centri erano 8.872 (di cui 3.066 senza lasciare recapito).

Se al totale di 64.000 albanesi provvisti di regolare permesso di soggiorno, nel 1996, se ne aggiungono altri 1.000, nel 1997, la cifra totale ufficiale raggiungerebbe le 65.000 presenze. Se si suppone che gli immigrati clandestini presenti in Italia nel marzo 1997 erano 50-55.000, e si stimano a 20.000 quelli entrati nel periodo marzo-agosto 1997, escludendo quelli che hanno attraversato l'Italia per raggiungere altri paesi dell'Europa occidentale o che sono tornati al loro paese di origine, si può ragionevolmente ipotizzare che gli immigrati clandestini albanesi oggi presenti sul suolo italiano siano circa 70-75.000.

### *3.0 Distribuzione geografica della popolazione di immigrati regolari in Italia*

Secondo il rapporto dell'Istat sulla popolazione riferito al 1994, la maggioranza della popolazione di immigrati in Italia vive nella zona settentrionale del paese. Su un totale di 781.129 cittadini extra-comunitari residenti ufficialmente al 31 dicembre 1994, 400.000, pari al 51,2%, risiedevano al Nord (oltre 180.000 solo in Lombardia), 250.000, o il 32% al Centro (di cui 3/5 nella regione Lazio) e poco più di 130.000 (16,8%) al Sud e nelle Isole. Il 35% dei cittadini extra-comunitari viveva nelle due città di Roma e Milano. Almeno 16.000 bambini, figli di cittadini extracomunitari, frequentavano la scuola dell'obbligo statale (anni 6-14) nel 1995-96, di cui 3.500 a Roma e 4.800 a Milano; dove il gruppo più numeroso (598) era costituito dai cinesi. Il 60% della popolazione totale di immigrati extra-comunitari figurava impiegata in lavori domestici<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> *Panorama*, 8 May 1997.

<sup>25</sup> Intervista su *Narcografie*, luglio, agosto 1995, Gruppo Abele, Torino.

<sup>26</sup> *La Stampa*, 19 agosto 1997.

<sup>27</sup> Dati da Istat 1994 rapporto sulla popolazione e dal *Commissariato per l'Immigrazione*, pubblicati su *Panorama*, 28 settembre 1995.

I dati diffusi dal Ministero del Lavoro e riferiti ai primi mesi del 1995, indicano che dei 7.416 permessi rilasciati a cittadini extra-comunitari per svolgere lavori agricoli, 7.302, quasi il totale, erano stati emessi nel Nord; il 40% dei permessi per lavori domestici era stato rilasciato al Nord, il 30% al Centro e il resto al Sud e nelle Isole<sup>28</sup>.

Nel marzo 1996, nuove disposizioni legislative hanno permesso agli immigrati illegali o irregolari di regolarizzare la loro posizione e di ottenere il permesso di soggiorno (vedi oltre). Secondo l'organizzazione *Caritas*<sup>29</sup>, alla fine dei primi quattro mesi erano state presentate ai competenti uffici del lavoro 111.671 dichiarazioni di datori di lavoro che garantivano lo status di lavoratori di quegli immigrati che si trovavano alle loro dipendenze e che intendevano regolarizzare la loro posizione. Di questi, il 64,7% proveniva dal Nord, il 12% dal Centro, il 22% dal Sud e l'1,2% dalle Isole. Sorprende il fatto che la regione Lazio sia risultata al decimo posto mentre la più alta percentuale di nuove registrazioni di lavoratori immigrati è stata rilevata in Lombardia, seguita dalla Campania. Le categorie di lavoro più numerose sono risultate essere il lavoro domestico (38,3%), quello industriale (23,2%) - quasi interamente nel Nord e al Centro - e quello agricolo (12,5%) - di cui un terzo al Sud e nelle Isole. In termini di nazionalità, i cittadini marocchini figuravano al primo posto con 19.368 contratti di lavoro (17,3% del totale), seguiti dagli albanesi (15.346, 13,7%) e dai filippini (13.135, 11,8%).

Questi dati devono essere interpretati comunque con una certa prudenza: la *Caritas* ritiene che molti lavoratori "domestici" siano in effetti impiegati nell'industria e che i datori di lavoro registrino molti immigrati come lavoratori domestici semplicemente perché si tratta di una categoria per la quale essi (i datori di lavoro) pagano quote inferiori di contributi allo Stato. Si pensa che i contratti a breve termine vengano spesso rescissi senza preavviso o non vengano rinnovati, con la conseguenza che gli immigrati riacquistano lo status di irregolari. In alcuni casi, oltre il 20% di coloro che avevano già ottenuto il loro permesso sono stati licenziati.

Inoltre, la bassa percentuale di presenze di immigrati registrata al Sud potrebbe non rispecchiare la situazione reale, semplicemente per il fatto che, per quanto riguarda l'immigrazione, i regolari vivono al Nord dove esistono migliori possibilità di lavorare con un permesso di soggiorno, mentre gli immigrati irregolari/illegali vivono al Sud, dove vi sono meno occasioni di lavoro ma dove è più facile ottenere lavori al "nero" o irregolari<sup>30</sup>.

#### *4.0 Misure di controllo approntate dal governo italiano*

Nell'ultimo decennio i governi italiani che si sono succeduti hanno introdotto varie misure legislative riguardanti l'immigrazione, incluse tre parziali sanatorie che hanno permesso agli immigrati irregolari o illegali di regolarizzare la loro situazione. La legge 943 del 1987, che riguardava solo i cittadini extra-comunitari, ha permesso a 118.709 persone di diventare immigrati legali. La legge 39 del 1990 era diretta a tutte le nazionalità e ha portato alla concessione di 215.851 nuovi permessi di sog-

---

<sup>28</sup> Ministero dell'Interno 1996, p. 338.

<sup>29</sup> *Il Manifesto*, 23 agosto 1996, su Internet [oss\\_imm.htm home page](#).

<sup>30</sup> *Panorama* 28 settembre 1995.

giorno. Con il decreto legge del 1995, trasformato in legge nel marzo dell'anno successivo, si sono avute 248.000 richieste di permesso di soggiorno da parte di immigrati in possesso di dichiarazioni dei loro datori di lavoro che garantivano il loro status di lavoratori e il pagamento dei contributi previdenziali dovuti<sup>31</sup>.

A livello comunitario sono state studiate politiche tese a regolarizzare il flusso di immigrazione, sebbene l'adozione di leggi specifiche in questo settore rimangano nella sfera di competenza dei singoli stati nazionali. Ad una riunione dei Ministri dell'Interno e della Giustizia della Comunità Europea svoltasi a Copenaghen nel giugno 1993, sono state adottate una serie di "raccomandazioni" che, pur sottolineando il contributo delle immigrazioni alle economie dei paesi membri, nonché la necessità di una politica comune in materia, e di un'adeguata tutela dei diritti degli immigrati, hanno proposto anche delle misure restrittive. Il 22 giugno 1993 il governo italiano ha emanato il decreto legge nr.200, che prevedeva permessi temporanei di soggiorno per i lavoratori stagionali extra-comunitari. La concessione di tali permessi era strettamente connessa all'effettiva disponibilità di lavoro e alla stipulazione di un accordo tra l'Italia e i paesi di origine dei singoli immigrati<sup>32</sup>.

Secondo i dati provvisori pubblicati dall'ufficio romano della *Caritas* e dall'*Osservatorio sull'Immigrazione* di Milano<sup>33</sup>, a più di 100.000 dei 248.000 soggetti che hanno presentato la loro domanda entro i termini del decreto legge del 1995 non è stato concesso il permesso di soggiorno, nonostante che oltre i due terzi di loro fosse in possesso dei documenti necessari. L'*Osservatorio* indica che 40.000 richieste sono state giudicate perfettamente in ordine ma non sono state ancora formalmente accettate, mentre 60.000 sono state considerate nulle in quanto il datore di lavoro non aveva pagato i contributi dovuti. In altri casi, i ritardi burocratici hanno comportato che la notifica del pagamento dei contributi non venisse ricevuta dalle autorità competenti. Nel complesso, si è stimato che tra il 31 e il 45% degli immigrati che ha presentato una richiesta di regolarizzazione non ha ricevuto un formale permesso di soggiorno, mentre il 25% non era in possesso dei requisiti necessari. Entro il 31 maggio 1996, sono state presentate 111.671 dichiarazioni di occupazione, che hanno permesso così di regolarizzare le situazioni degli immigrati interessati.

Tra le ragioni che possono aver ostacolato o impedito la regolarizzazione di alcuni immigrati sulla base di questa legge vi può essere la natura del lavoro svolto dall'immigrato. Molti immigrati infatti sono venditori ambulanti o artigiani autonomi e pertanto non sono in grado di ottenere una dichiarazione di garanzia da parte di un datore di lavoro. Altri immigrati si trovano alle dipendenze di un datore di lavoro che a sua volta è anch'esso un immigrato sprovvisto di un permesso di soggiorno<sup>34</sup>.

Tra le misure adottate dal governo contro l'immigrazione clandestina vi sono il respingimento alle frontiere del paese di coloro che cercano di entrare illegalmente e il rimpatrio di quelli che sono entrati e vi sono rimasti in condizioni di illegalità. Esistono canali di ricorso legale per gli immigrati che intendono opporsi al rimpatrio, con l'eccezione di quelli che vengono colti *in flagranza* di reato grave. Vengono rim-

---

<sup>31</sup> Ministero dell'Interno 1996, p. 321.

<sup>32</sup> Camera dei Deputati, *Relazione sulla politica informativa e della sicurezza*, primo semestre 1993, p. 19.

<sup>33</sup> Video On Line Internet Explorer, 9 giugno 1997 *caritas htm on www.citinv.it*.

<sup>34</sup> Ministero dell'Interno 1996, p. 323.

patriati immediatamente anche gli stranieri sospettati di reati in cui sono coinvolti minori.

Con l'approvazione della legge del 1990 si è avuto un significativo aumento dei decreti di espulsione, come risulta chiaramente dalla tavola 3. Colpisce ad ogni modo la bassa percentuale dei decreti che sono stati effettivamente eseguiti - tra l'11 e il 13%. Le ragioni di ciò possono essere varie: in primo luogo, un intervallo di due settimane stabilito dalla legge tra l'emissione del decreto di espulsione e la sua applicazione ha permesso a coloro, che rischiavano il rimpatrio, semplicemente di "sparire". In secondo luogo, l'immigrato cui viene notificato il decreto di rimpatrio può presentare un ricorso formale contro di esso e quindi rimanere in Italia fino all'esame dell'istanza. In terzo luogo, il rimpatrio richiede il consenso del paese di origine o di destinazione, se sono differenti. Le procedure sono complesse. Infine, i rimpatri sono costosi e gli stanziamenti previsti coprono solo un numero limitato di casi al mese.

Un secondo dato significativo è l'elevata e crescente quota di albanesi rimpatriati, tanto che il 42% dei provvedimenti di rimpatrio emessi nel 1994 riguardava gli albanesi, il gruppo nazionale più numeroso. In proporzione la quota degli albanesi *rimpatriati* è di gran lunga superiore rispetto a quella degli albanesi *arrestati*, contrariamente a quanto si verifica per i cittadini di altre nazionalità (vedi Tavola 4). E ciò può essere dovuto ai costi relativamente bassi che il rimpatrio degli albanesi comporta<sup>35</sup>.

Tavola 3. Stranieri, albanesi colpiti da un decreto di espulsione e rimpatriati, 1990-1996

Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 1 <sup>^</sup> sem.
stranieri colpiti da un decreto di espulsione	9.697	22.803	30.607	49.010	56.950	56.015	34.520	25.051
stranieri rimpatriati	2.776	4.099	3.988	5.551	6.212	7.417	5.509	3.368
albanesi colpiti da un decreto di espulsione	85	715	1.021	4.576	9.013	11.444	9.415	
albanesi rimpatriati	21	587	530	1.436	2.621	3.301	2.322	7.430

Fonte: ISMU/Palidda in Cost; per i dati 1996: Istat, Ministero dell'Interno, su *Panorama*, 27 marzo 1997; *Corriere della Sera*, 17 agosto 1997; *La Stampa*, 19 agosto 1997.

<sup>35</sup> PALIDDA, s. in Cost., *op.cit.*, p. 253.

## 5.0 Connessione tra criminalità e flussi di immigrazione

### 5.1. Difficoltà statistiche

Un'analisi dettagliata della connessione tra criminalità ed immigrazione richiederebbe, idealmente, uno studio della composizione sociale del paese di origine e di quello di destinazione e delle costanti di criminalità presenti in ciascuno dei due. Sarebbe necessario esaminare il gruppo di immigrati al fine di stabilire se nel campione in esame sia presente lo stesso tasso di devianza rilevato nella popolazione generale, e accertare la natura della relazione esistente tra gli organizzatori e i soggetti dell'immigrazione illegale. L'analisi del paese ospitante dovrebbe prevedere uno studio sulla criminalità indigena, per verificare se le caratteristiche dei gruppi criminali nazionali tendano a favorire o ad escludere il reclutamento di immigrati e quali cambiamenti e variazioni, se ve ne sono, vengono apportate per inserire gli immigrati. In altre parole, il gruppo di immigrati, o i potenziali elementi criminali al suo interno, è considerato una fonte di manovalanza, di potenziale collaborazione o, qualora esso sia in grado di iniziative autonome, di concorrenza? Nei limiti di una breve esposizione si cercherà di affrontare questi aspetti nella misura più esaustiva possibile. Nel caso dell'Albania, molti strumenti di analisi non sono comunque disponibili. Si tratta di un paese dove non esisteva il principio della legalità, né una magistratura indipendente, dove le persecuzioni politiche erano la norma, e numerosi documenti ufficiali riguardanti la criminalità, se sono mai esistiti, sono stati distrutti durante il collasso politico ed economico del 1997. I dati relativi agli ultimi anni riguardanti il coinvolgimento albanese nel crimine in Italia sono disponibili ma ancora non è stato possibile analizzarli in relazione con l'afflusso del 1997.

Bisognerebbe inoltre interrogarsi circa l'attendibilità delle statistiche di giustizia criminale. Se, come sembra essere il caso in numerosi paesi europei, le popolazioni di immigrati presentano al loro interno una quota percentuale di criminali statisticamente superiore alla quota delle loro presenze ufficiali, questo non significa automaticamente che gli immigrati siano più attivi nel crimine. Indagini svolte nella maggior parte dei paesi suggeriscono che generalmente il numero dei reati denunciati è di gran lunga inferiore rispetto al numero dei reati che vengono effettivamente perpetrati. In Italia, nel 1988, venne stimata una percentuale pari a circa il 56,4%; che nel 1990 è scesa al 52,95%<sup>36</sup>. Gli immigrati possono risultare più visibili degli italiani in ragione del colore della loro pelle o della lingua, e vi potrebbe essere una maggiore inclinazione da parte delle vittime a denunciare un reato quando gli esecutori non sono italiani.

---

<sup>36</sup> Osservatorio sulla Criminalità in Italia, Internet web site [www.geocities.com/CapitolHill/7727/osservat.htm](http://www.geocities.com/CapitolHill/7727/osservat.htm).

## 5.2 Dati sulla criminalità delle popolazioni di immigrati

Tavola 4. Principali nazionalità degli stranieri arrestati e denunciati per attività criminali, 1990 - 1994

Anno	1990	1991	1992	1993	1994
Totale, stranieri arrestati/ denunciati	11.659/ 32.576	14.947 (100%)/ 34.876	17.235/ 45.741	22.301/ 60.067	23.062/ 57.080
Marocchini arrestati/ denunciati (% del totale)	1.493 (12,8%)/ 7.920 (24,3%)	2.585 (21,38%)/ 9.558 (27,4%)	3.623 (21,02%)/ 13.000 (28,4%)	5.585 (25%)/ 17.097 (28,46%)	6.583 (28,5%)/ 13.793 (24,1%)
Yugoslavi* arrestati/ denunciati (% del totale)	2.420 (20,75%)/ 6.886 (21,13%)	3.200 (21,38%)/ 6.633 (19%)	3.380 (19,6%)/ 7.904 (17,27%)	3.810 (17%)/ 8.816 (14,67%)	3.603 (15,75%)/ 9.776 (17,1%)
Tunisini arrestati/ denunciati (% del totale)	3.158 (27,08%)/ 4.133 (12,7%)	3.584 (23,97%)/ 3.904 (11,2%)	3.265 (18,94%)/ 4.222 (9,23%)	3.259 (14,61%)/ 4.785 (7,96%)	2.633 (11,4%)/ 3.622 (6,3%)
Algerini arrestati/ denunciati (% del totale)	1.047 (8,98%)/ 1.182 (3,62%)	1.144 (7,65%)/ 1.113 (3,2%)	1.644 (9,53%)/ 1.898 (4,14%)	2.326 (10,43%)/ 2.661 (4,43%)	2.580 (11,18%)/ 2.757 (4,8%)
Albanesi arrestati/ denunciati (% del totale)	96 (0,82%)/ 273 (0,83%)	399 (2,66%)/ 1.554 (4,45%)	499 (2,6%)/ 1.637 (3,57%)	931 (4,17%)/ 3.271 (5,44%)	1.293 (5,6%)/ 4.503 (7,88%)

Fonte: F.C.-ISMU/Palidda 1996

Come si può vedere, il numero degli stranieri arrestati o denunciati per attività criminali si è quasi raddoppiato nel quinquennio 1990-94 mentre le nazionalità coinvolte corrispondono all'incirca alle principali comunità di immigrati, con la notevole eccezione dei filippini. La quota degli albanesi denunciati, comparata con quella di altre nazionalità, è cresciuta più rapidamente rispetto al numero delle loro presenze legali nel paese, sebbene forse non più rapidamente delle loro presenze effettive. I dati del Ministero dell'Interno mostrano che nei dieci anni tra il 1986 e il 1995, il numero degli stranieri che sono stati messi in carcere nel corso di un determinato

anno è cresciuto di oltre il 500%, passando da 4.307 nel 1986 a 23.225 nel 1995, raggiungendo un culmine di 26.175 nel 1994<sup>37</sup>. È possibile che molti degli arrestati siano stati fermati solo per alcune ore o giorni, poiché, se si studiano i dati riferiti ad uno specifico giorno dell'anno nell'arco dei cinque anni, l'aumento risulta ancora evidente, ma molto più contenuto. Mentre al 31 dicembre 1990 i detenuti non italiani erano 4.017 su una popolazione carceraria totale di 25.804 (15,6%), al 31 dicembre 1995, si contavano 8.334 stranieri (di cui 396 donne) su una popolazione carceraria totale di 46.908 (17,8%).

*Principali paesi di origine degli stranieri detenuti, 1990 :*

Europa: 2.700 (di cui circa 2.000 extra-comunitari).  
 Africa: 5.600 (approssimativamente)  
 Asia: 327  
 Americhe: 698, di cui quasi tutti (658) originari dell'America del Sud.

*Principali paesi di origine degli stranieri detenuti, 1994:*

Europa: 7.023 (non sono stati forniti i dati riguardanti specificatamente gli extra-comunitari)  
 Africa: 16.888  
 Asia: 878  
 Americhe: 1.356, di cui 1.160 dall'America del Sud.

Le proporzioni tra le principali aree geografiche sono pertanto rimaste relativamente invariate. Un quadro analogo emerge nel 1995 e nel 1997 dai dati raccolti dal Ministero di Grazia e Giustizia italiano, dove è evidente il recente aumento di detenuti albanesi:

*Principali paesi di origine dei detenuti stranieri:*

	al 31 dicembre 1995	al 30 giugno 1997
Marocco	1.990	2.532
Tunisia	1.589	1.759
Jugoslavia, Croazia, Macedonia	879	1.140
Algeria	802	909
Albania	516	1.270
Nigeria	227	246
Turchia	142	135

*Fonte: Dipartimento della Polizia Giudiziaria del Ministero di Grazia e Giustizia*

Uno studio condotto nel 1995 in 5 penitenziari ha mostrato che dei 1.468 cittadini extra-comunitari esaminati, 1.225 - pari all'83% del totale - erano sprovvisti di permesso di soggiorno. L'alta percentuale di immigrati illegali suggerisce che la criminalità tra gli immigrati costituisce una conseguenza della loro condizione di clandestinità più che della loro condizione di immigrati in quanto tali.

<sup>37</sup> Ministero dell'Interno, Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione semestrale*, giugno 1996.

### 5.3. Situazioni internazionali a confronto

I dati sulla popolazione carceraria in Francia mostrano che nel corso dell'anno 1993, il 33% del numero totale dei detenuti era composto da stranieri; al 1 gennaio 1995, gli stranieri rappresentavano il 29% dei detenuti<sup>38</sup>. Il numero degli immigrati detenuti in Germania è aumentato in misura considerevole negli ultimi dieci anni, ammontando a circa il 25% nel 1994. Mentre il numero dei giovani detenuti di cittadinanza tedesca è diminuito, la presenza di giovani stranieri è in continuo aumento<sup>39</sup>. In Belgio, la quota degli stranieri rispetto al totale della popolazione carceraria è aumentata dal 16,7% del 1974 al 41,1% nel 1994. Alcuni studi indicano che tale aumento è dovuto soprattutto alla natura illegale degli ingressi degli immigrati nel paese, mentre la detenzione degli stranieri, si suggerisce, è determinata da fattori che risultano differenti da quelli rilevati per i cittadini belgi. Per i belgi, la prigione è un luogo di espiazione di una sentenza di condanna pronunciata per un reato specifico. Per lo straniero, la detenzione può essere una sorta di misura preventiva "...che permette, con il pretesto di un'infrazione, l'eliminazione di una parte della popolazione considerata pericolosa per la sicurezza pubblica senza l'evidente necessità di giustificare tale eliminazione o di provare l'esistenza di una minaccia con una sentenza emessa da una corte penale di giustizia"<sup>40</sup>.

Mentre questi dati indicano chiaramente una più alta rappresentanza di stranieri tra la popolazione carceraria rispetto a quella registrata in Italia, è necessario tuttavia ricordare che la percentuale degli immigrati rispetto alla popolazione totale è di gran lunga inferiore in Italia - nel 1993 era dell'1,4%, mentre era del 4% in Francia, del 6,2% in Germania e del 3,9% in Belgio<sup>41</sup>.

### 5.4. Reati commessi dagli stranieri in Italia

La maggior parte dei reati commessi dagli stranieri nel 1995 riguardavano: 1) violazioni delle norme sugli stupefacenti (7.618 reati); reati contro la proprietà; reati contro la persona, contro la pubblica amministrazione, contro l'ordine pubblico; detenzione e porto illegale di armi<sup>42</sup>. Al Nord (Lombardia e Piemonte) il numero degli arresti effettuati è stato maggiore rispetto che altrove. Ciò corrisponde alla più elevata percentuale di immigrati presenti in questa zona del paese. Attestandosi al 6,2%, la rappresentanza albanese tra la popolazione carceraria superava la percentuale delle presenze ufficiali di albanesi in Italia, che nel 1995 costituivano il 3,04% della popolazione di immigrati regolari. Tuttavia, poiché l'effettiva presenza degli albanesi in Italia è più elevata, la percentuale relativa alla loro quota di popolazione carceraria è sicuramente inferiore a quella statisticamente accertata.

---

<sup>38</sup> TOURNIER, P. *La délinquance des étrangers en France. Analyse des statistiques pénales in Cost., op.cit.*, p. 137.

<sup>39</sup> ALBRECHT, H. J. *Ethnic minorities and crime - the construction of foreigners' crime in the Federal Republic of Germany*, in *Cost., op.cit.* p. 97.

<sup>40</sup> BRION, F. *Chiffres, déchiffrer. Incarcération des étrangers et construction sociale de la criminalité des immigrés en Belgique*, in *Cost., op.cit.* pp. 165-166.

<sup>41</sup> Eurispes, *Rapporto Italia 1996*, p. 702.

<sup>42</sup> Ministero dell'Interno 1996, p. 345.

L'Istituto di ricerca di Roma, Eurispes, ha studiato in maniera più approfondita le fattispecie dei reati commessi da extra-comunitari nel 1994<sup>43</sup>.

Tavola 5. Classifica dei reati più frequenti che nel 1994 hanno portato all'arresto di cittadini extra-comunitari in Italia:

Fattispecie di reato	Ordine di frequenza	numeri assoluti	% del totale degli arresti
Furto	1	7.694	30,5
Spaccio di stupefacenti	2	3.510	13,9
Reati inerenti agli stupefacenti	3	3.063	12,1
Inosservanza norme sugli stranieri	4	2.907	11,5
Detenzione di stupefacenti	5	2.369	9,4
Oltraggio-resistenza- violenza	6	1.880	7,4
Lesioni dolose	7	1.195	4,7
Rissa	8	942	3,7
Rapina	9	925	3,6
Ricettazione	10	668	2,6

Fonte: Eurispes, elaborazione dei dati del Ministero dell'Interno

Per quanto riguarda i reati denunciati in cui sono coinvolti cittadini extra-comunitari, il reato denunciato con maggiore frequenza è stata la violazione dell'articolo 650 del codice penale (inosservanza dei provvedimenti di espulsione). Al secondo posto si trova il furto. Tra i reati che per cui è previsto l'arresto, il furto è risultato il più comune. L'Eurispes ha analizzato i dati al fine di stabilire l'esistenza di un legame tra l'immigrazione e i reati più gravi. Quindi, i dati del 1994 sono stati divisi in 3 categorie:

(1) quelli tipici della criminalità organizzata (associazione mafiosa, traffico di armi e di droga, estorsione, riciclaggio di denaro sporco, sfruttamento della prostituzione, ecc.)

(2) reati contro la persona, inclusi i delitti di violenza carnale

(3) reati contro la proprietà (furto, rapina, frode, effrazione e intrusione)

Per quanto riguarda la categoria (1) la presenza di extra-comunitari era inferiore all'1%, con l'eccezione del traffico di droga (1,1%).

<sup>43</sup> Eurispes, *Rapporto Italia 1996*, pp. 805-813.

Per quanto riguarda la categoria (2) i dati più significativi riguardavano le denunce e gli arresti per reati di *lesioni personali dolose* (1.454 i casi denunciati, l'1,8% del totale, e 1.195 arresti, 3,8% del totale): sono stati rilevati 1.326 casi di denuncia per *reati contro la persona* in generale, 1,6% del totale e 142 arresti, pari allo 0,4%. Ci sono stati 988 casi di denuncia per *violazione dell'ordine pubblico*, 1,2% del totale, e 942 arresti o il 3% del totale. I casi di *omicidio, di tentato omicidio o di violenza carnale* sono stati numericamente pochi.

Per quanto riguarda la categoria (3), a parte gli arresti per *furto* - 7.694, pari al 24,2% degli arresti - e, in misura di gran lunga inferiore, la rapina - 925 arresti, pari al 2,5% degli arresti totali - non sembra che vi sia un alto tasso di coinvolgimento di extra-comunitari in reati contro la proprietà. Questi dati sembrano contraddire l'argomentazione discussa sopra, secondo cui gli stranieri vengono denunciati in misura maggiore rispetto ai cittadini italiani.

### 5.5 Violazioni delle norme sugli stupefacenti

Secondo gli studiosi dell'Eurispes, gli extra-comunitari arrestati per possesso, traffico di stupefacenti e altri reati riguardanti le sostanze stupefacenti rappresentano il 28% del totale delle persone arrestate nel 1994, rendendo questa singola categoria di reati di gran lunga la più significativa. Altri dati circa le violazioni riguardanti le sostanze stupefacenti da parte di stranieri sono descritti in dettaglio nelle tavole 6, 7 e 8.

Tavola 6. Stranieri, albanesi denunciati per reati inerenti agli stupefacenti, 1991-1995

Anno	Numero degli stranieri	Di cui, albanesi	% di albanesi rispetto al resto degli stranieri
1991	5.000	3	0,06
1992	5.541	10	0,18
1993	6.444	14	0,22
1994	8.128	49	0,60
1995	7.432	93	1,25
Totale	32.545	169	0,52

*Fonti:*

Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Direzione Centrale per i Servizi Antidroga

Attività antidroga svolta dalle Forze di Polizia in Italia 1992 e 1993

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali

Relazione sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia, sulle strategie adottate e sugli obiettivi raggiunti nel 1995

Tavola 7. Stranieri indagati per reati inerenti agli stupefacenti, 1991-1995, per alcuni paesi:

Nazionalità/ anno	1991	1992	1993	1994	1995	TOTALE
Albania	3	10	14	49	93	169
Colombia	157	125	69	95	116	562
Francia	148	137	95	90	69	539
Germania	142	223	219	288	194	1.066
Marocco	1.037	1.293	2042	3170	2.768	10.310
Senegal	122	104	107	150	166	649
Tunisia	1.953	1.794	1.800	1.561	1.409	8.517
GB	55	56	51	73	44	279
ex Jugoslavia	91	107	76	91	79	444

Fonti: vedi Tavola 6

Sul totale degli stranieri accusati di reati inerenti agli stupefacenti, i maghrebini costituivano il 63% nel 1991, il 59,7% nel 1992, il 66,9% nel 1993 e il 65,9% nel 1995. In quel periodo il coinvolgimento degli albanesi in questa categoria di reati era basso ma con una tendenza verso l'aumento. Nel complesso, l'Albania occupa il 21° posto su 142 paesi. A giudicare dall'aumento delle coltivazioni di cannabis in Albania e del suo traffico in Italia (v. 6.2 (iii)), queste cifre sono destinate ad aumentare drasticamente.

Tavola 8. Italiani e stranieri indagati e arrestati per traffico e spaccio di stupefacenti, 1994 e 1995

Anno	1994	1995
Totale degli individui indagati per reati inerenti agli stupefacenti	36.074	32.378
Reati di traffico, totale degli arresti	5.926	4.628
Reati di traffico, stranieri arrestati (%) (11,2%)	663 (15,5%)	731
Reati di spaccio, totale degli arresti	19.974	17.090
Reati di spaccio, stranieri arrestati (%)	6.168 (30,9%)	5.434 (31,8%)

Fonti: Ministero dell'Interno  
Direzione Centrale per i Servizi Antidroga

Dipartimento della Pubblica Sicurezza  
Attività antidroga svolta  
dalla Forze di Polizia in Italia

Nel 1994, gli stranieri rappresentavano il 22,8% del totale delle persone denunciate per traffico e spaccio di droga, rispetto al 19,5% registrato nel 1993 e il 14,4% nel 1992<sup>44</sup>.

Nel complesso, emerge un quadro da cui si evince un significativo coinvolgimento degli immigrati nel commercio illegale degli stupefacenti. Ma il loro ruolo in tali attività è ristretto ai livelli più bassi di manovalanza piuttosto che di organizzatori. Risulta infatti che gli stranieri coinvolti nello spaccio sono circa il 30% contro solo l'11-15% coinvolto in attività di traffico. Il loro numero è nettamente in eccesso rispetto al dato ufficiale delle loro presenze in Italia, e questo è il caso per gli albanesi, sebbene non si conosca quanti, tra quelli arrestati, erano effettivamente residenti in Italia all'epoca della violazione, rispetto a coloro che erano entrati nel paese all'unico scopo di commerciare le sostanze stupefacenti.

### 5.6 Reati legati allo sfruttamento della prostituzione

Tra gli albanesi l'attività criminale che ha registrato il più rapido aumento appare essere la partecipazione in reati relativi alla prostituzione. La prostituzione in sé non è considerata un reato in Italia, ma la legge 75/58 definisce reati "l'incitamento, lo sfruttamento della prostituzione e il favoreggiamento di tale attività".

Tavola 9. Numero dei reati denunciati relativi alla prostituzione e persone denunciate, 1990 - 1994.

Anno	Numero dei reati denunciati	Numero delle persone denunciate
1990	285	327
1991	322	338
1992	513	575
1993	599	752
1994	737	967

Fonte: Elaborazione della Caritas su dati presi dall'Annuario Istat (Statistiche giuridiche e penali).

Tra gli anni 1991 e 1992 si è verificato un forte aumento. Questo è anche il periodo in cui è cresciuto il flusso dei profughi provenienti dall'Europa dell'Est. Come risulta evidente dalla Tavola 10, la partecipazione di cittadini originari dell'ex Jugoslavia e dell'Albania è particolarmente evidente nei reati relativi alla prostituzione.

<sup>44</sup> Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, 1994 e 1995, in Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità organizzata per l'anno 1994*, aprile 1995.

Tavola 10. Stranieri denunciati per reati relativi alla prostituzione

Paese	1994	1995
EUROPA	168	391
Albania	70	226
ex Jugoslavia	65	121
AFRICA	57	62
Nigeria	18	21
Tunisia	12	15
Ghana	8	8
ASIA	4	1
AMERICA LATINA	29	22
Brasile	7	5
Colombia	7	5
Uruguay	7	5
TOTALE	258	476

Fonte: Elaborazione Caritas di Roma su dati Istat

Nel 1994, su un totale di 967 persone denunciate per reati relativi alla prostituzione, 258 non erano italiani<sup>45</sup>. La quota nazionale più numerosa era rappresentata dagli albanesi, con 70 persone denunciate, pari al 27% dei non italiani e al 7,2% del totale. Il secondo gruppo nazionale più numeroso era quello della ex Jugoslavia, con 65 persone (25% e 6,7%). Dei 258 stranieri, 55 erano donne. L'anno successivo, la quota degli albanesi denunciati era aumentata a 226 persone su un totale di 476, pari al 47,5% del totale dei non italiani. Se ricordiamo che nel 1994 la quota albanese degli stranieri denunciati per attività criminali era del 7,88% (vedi Tavola 4), allora vediamo che il coinvolgimento degli albanesi in attività legate alla prostituzione ad altre nazionalità risulta estremamente elevato.

Il racket della prostituzione rappresenta una delle attività meno rischiose per gli immigrati, grazie ad una legislazione relativamente permissiva e alla possibilità di conseguire elevati profitti. Ogni giorno nuovi gruppi di donne vengono portati illegalmente in Italia a tale scopo<sup>46</sup>.

### 6.0 Criminalità organizzata e corruzione

Questa sezione offre una breve descrizione delle condizioni in cui la criminalità organizzata albanese si è sviluppata e dei fattori che ne hanno stimolato la crescita.

<sup>45</sup> Caritas di Roma, *Immigrazione Dossier Statistico '96*. Edizioni Anterem, Roma, 1996.

<sup>46</sup> Ministero dell'Interno, 1996, p 347.

Vengono infine esaminati i legami esistenti tra la mafia italiana e quella albanese, e le loro probabili connessioni con i flussi migratori.

### 6.1 La crescita della criminalità organizzata albanese

Alcune ricerche suggeriscono che quattro principali fattori hanno favorito lo sviluppo della criminalità organizzata albanese<sup>47</sup>. In primo luogo, lo smantellamento nel 1995 della rete italo-americana di distribuzione dell'eroina sulla costa orientale degli Stati Uniti conosciuta come "Pizza Connection" ha permesso ai nuovi venuti di accedere al mercato, dando così la possibilità ai gruppi di etnia albanese di passare da attività criminali di basso livello alla gestione autonoma delle operazioni. In secondo luogo, l'ascesa al potere politico di una personalità forte come il serbo Slobodan Milosevic, alla fine degli anni '80, ha provocato la progressiva diminuzione di influenza degli albanesi nella provincia del Kosovo, dove costituiscono una maggioranza dell'85%. Milosevic ha rimosso tutti i deputati di origine albanese dal parlamento kosovaro e nel 1989 ha revocato lo status di autonomia della provincia. Come reazione a questo stato di cose, si sono formati gruppi clandestini di ribelli nazionalisti nel Kosovo e all'interno delle popolazioni di albanesi all'estero - in Svizzera, dove risiedono circa 100.000 albanesi, e in città come Francoforte, Bruxelles e Parigi<sup>48</sup>. Le attività sono coordinate da un'organizzazione di tipo mafioso, basata sui tradizionali principi albanesi di fedeltà alla famiglia estesa o ai clan, conosciuti come *fares*, e di *bessa*, ossia il rispetto assoluto delle promesse verbali. La raccolta dei fondi avviene attraverso attività quali il traffico della droga e delle armi, il contrabbando di sigarette e attraverso forme non ufficiali di "tassazione" della comunità albanese all'estero. È stato stimato che nel 1995 le rimesse degli immigrati ammontavano a circa 300-500 milioni di dollari all'anno, pari a circa il 15-20% del Pil ufficiale<sup>49</sup>.

Il terzo fattore è stato il crollo del comunismo in Albania e la conseguente transizione ad un'economia di libero mercato. La deregolamentazione e la privatizzazione dei beni che appartenevano allo Stato sono state sfruttate da coloro che sono andati al potere nel marzo 1992, e un'élite sempre più corrotta ha iniziato a prosciugare i beni del paese. Appena assunto il suo incarico, Berisha ha assicurato ai clan nativi dei Ghega o *fares*, provenienti dalla zona settentrionale del paese di cui anch'egli è originario, che sarebbe stato affidato loro il controllo di tutti i posti chiave del paese, nei ministeri, nella Polizia e nel Servizio della Polizia Segreta (Shik), il cui compito principale era quello di neutralizzare l'opposizione politica rappresentata dal Partito Socialista<sup>50</sup>. La società produttrice di armi di proprietà dello Stato, la Meico, è stata svenduta nel 1994 alla più grande società privata albanese la Vefa Holdings, il cui discusso presidente, Vehbi Allmucaj, era intimo amico del Ministro della Difesa Safet Zhulali. Allmucaj fu l'unico grande finanziatore della campagna elettorale del partito Democratico di Berisha, in occasione delle elezioni parlamentari del maggio 1996, che vennero celebrate in una situazione di evidente corruzione<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> XHUDO, G., *Men of Purpose: The Growth of Albanian Criminal Activity, Transnational Organized Crime*, Vol 2, no. 1, Spring 1996, pp. 1-20.

<sup>48</sup> *Traffico di droga in Albania*, p. 21.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 9.

Il quarto e forse il più determinante fattore è stato lo scoppio della guerra in Jugoslavia. La Jugoslavia costituiva un'importante tappa lungo la cosiddetta rotta balcanica di distribuzione dell'eroina, attraverso cui passava il 75% di tutta l'eroina destinata ai mercati dell'Europa occidentale. Al fine di evitare la zona di guerra, le reti di traffico deviarono le forniture di eroina facendole passare attraverso la Turchia e la Grecia fino in Macedonia. Parte della mafia del Kosovo si trasferì in Albania e nella Macedonia occidentale, dove erano stati installati due impianti di produzione dell'eroina<sup>52</sup> e rafforzò i legami con la loro controparte turca. A metà degli anni '90, gli albanesi del Kosovo e della Macedonia si erano pienamente integrati nella nuova rotta balcanica ed erano diventati i maggiori fornitori dei mercati in Austria, in Germania, in Ungheria, nella Repubblica Ceca, in Polonia e in Belgio. Inoltre la crescente importanza che andava acquisendo la produzione caucasica di eroina - gestita dalle mafie della Georgia e dell'Armenia, che diffidavano della loro controparte turca - favorì ancora una volta gli albanesi. Nel 1996, i trafficanti albanesi erano considerati quasi gli unici fornitori del mercato svizzero, con un giro di affari annuale stimato attorno ai 33 milioni di dollari. Il successo delle loro reti fece entrare gradualmente gli albanesi in conflitto con le cosche turche. Tale conflitto, a sua volta, finì per rendere più visibile la loro esistenza attirando così l'attenzione delle autorità giudiziarie. Circa 800 albanesi vennero arrestati in Germania nel 1996 per traffico di droga, e quello albanese divenne il secondo gruppo nazionale più numeroso in termini di arresti, dopo quello turco<sup>53</sup>. Anche in Svizzera, nel 1996, essi rappresentavano il gruppo nazionale colpito dal maggior numero di arresti per traffico di eroina<sup>54</sup>.

L'embargo internazionale imposto nei confronti della Serbia e del Montenegro e l'embargo della Grecia verso la Macedonia - entrambi conseguenze del conflitto balcanico - fecero dell'Albania il centro di una vasta operazione di aggiramento delle sanzioni in cui non era più possibile distinguere tra criminalità gestita dallo Stato e mafia. Le attività comprendevano il contrabbando del petrolio, sottoposto ad embargo, alla Serbia e al Montenegro, il traffico di armi, il commercio di veicoli rubati, il traffico di droga e il traffico di clandestini su vasta scala. Il presidente della società che aveva il monopolio della distribuzione del petrolio in Albania durante il periodo dell'embargo petrolifero nei confronti della Serbia e del Montenegro, Tritan Shehu, era anche presidente del Partito Democratico. Un ex ministro dell'Interno, Agon Musaraj, venne accusato di favorire le sistematiche violazioni dell'embargo internazionale nei confronti del Montenegro e di controllare una rete di traffico della droga. Venne quindi costretto a dimettersi dall'incarico dopo le elezioni del 1996. Il ministro della Difesa Safet Zhulali, da lungo tempo sospettato di partecipazione in attività di contrabbando di droga, di petrolio e di sigarette, di riciclaggio di denaro sporco e di traffico di armi verso la Bosnia, mantenne il suo incarico fino al collasso del 1997<sup>55</sup>. La corruzione divenne endemica e poco o nulla venne fatto per arrestare

---

<sup>52</sup> Observatoire Géopolitique des Drogues, no. 32, giugno 1994.

<sup>53</sup> Observatoire Géopolitique des Drogues, Paris, no. 57, luglio 1996 and no. 66, aprile 1997.

<sup>54</sup> Icpo-Interpol. Dati forniti alla Conferenza dell'Interpol sull'eroina, Genova, giugno 1997.

<sup>55</sup> Quando, nel febbraio 1997, il quotidiano britannico *The Independent* pubblicò le accuse di tale tenore che venivano mosse contro di lui, Zhulali reagì inizialmente minacciando di denunciare il giornale per diffamazione, ma in seguito, in un'intervista rilasciata al servizio albanese della BBC, egli riconobbe la sostanziale veridicità delle accuse. Ammise la "diretta responsabilità" del governo per il fallimento delle piramidi finanziarie e confermò le accuse fatte dall'opposizione secondo cui il Partito Democratico aveva cercato di armare i suoi sostenitori quando all'inizio di marzo la ribellione aveva raggiunto il suo culmine.

i criminali di alto rango, che non avevano paura di essere considerati responsabili dei loro crimini. Aumentò anche la micro-criminalità all'interno del paese, in particolare nelle aree urbane.

Mentre una minoranza andava accumulando le proprie fortune personali, il resto della popolazione albanese rimaneva di gran lunga la più povera d'Europa, il Pil pro capite nel 1996 era di circa 600 dollari l'anno ovvero di 50 \$ al mese per ogni persona occupata, e la disoccupazione era pari al 30% della forza lavoro occupata<sup>56</sup>. Le condizioni di cronica povertà e il disprezzo per una classe politica considerata accaparratrice e corrotta favorirono la crescita di una criminalità imprenditoriale come mezzo di sopravvivenza. Nel marzo 1997 l'economia produttiva subì una fase di arresto e le scorte del governo si esaurirono in quanto lo Stato non era in grado di aumentare le entrate o di controllare i punti chiave di frontiera. Con un'inflazione del 100% annuo, quasi tutti i beni consumo, inclusi i generi alimentari, i medicinali e l'abbigliamento venivano contrabbandati nel paese, in particolare nel Sud ribelle. Tra i cittadini comuni albanesi prevalse una "frenesia" di contrabbando.

## 6.2 Criminalità organizzata italiana e collaborazione con la mafia albanese

Il fatto che le organizzazioni mafiose italiane possano aver trovato un socio nella criminalità albanese non è sorprendente, considerata la simile struttura dei clan basata sulla fedeltà, sul rispetto delle promesse verbali, sul codice di omertà e sulla diffidenza verso la giustizia. Fino al crollo del comunismo in Albania, la mafia albanese nel Kosovo e nell'Europa occidentale era essenzialmente una fornitrice di servizi per la mafia italiana. Questo equilibrio è mutato quando le circostanze hanno permesso agli albanesi di assumere una posizione di maggiore influenza. I principali settori di interesse condivisi dai due gruppi sono il contrabbando di sigarette, di armi e di droga, il riciclaggio di denaro sporco e l'immigrazione clandestina. Sebbene vi siano stati contatti con i gruppi della Cosa Nostra siciliana, della Camorra napoletana e della N'drangheta calabrese, per ragioni di prossimità geografica il principale interlocutore italiano della mafia albanese è stata la criminalità organizzata della Puglia, conosciuta come *Sacra Corona Unita (Scu)*. Pur mancando delle solide basi di cui gli altri tre gruppi dispongono nell'Italia settentrionale e centrale, la Scu è stata in grado di fare un salto qualitativo dando alle proprie attività una dimensione internazionale e, più precisamente, creando solide alleanze nei territori della ex Jugoslavia e in Albania. In collaborazione con i suoi nuovi partner, essa ha anche sfruttato le opportunità di guadagni illeciti apertesi con il conflitto nei Balcani.

### (i) Contrabbando di sigarette

Nel 1990 e 1991 l'Albania si è trasformata in un'importante base logistica per il deposito di sigarette di contrabbando destinate al trasporto in Italia, soprattutto nei porti pugliesi. Il contrabbando di sigarette era diventato la principale attività della Scu, con la costituzione di 30 grandi organizzazioni di contrabbando nella zona di Brindisi<sup>57</sup>. Dopo ripetute sollecitazioni da parte del governo italiano, nel settembre

---

<sup>56</sup> *Drug Trafficking in Albania*, p.11.

<sup>57</sup> Intervista con il giudice Nicola PIACENTE, *Narcomafie*, Gruppo Abele, Torino, luglio-agosto 1995.

1991 è stato firmato un accordo tra l'Italia e l'Albania, che ha portato alla chiusura dei depositi a Durazzo e Valona, ma che ha avuto come risultato l'installazione di nuove basi nel Montenegro. Nonostante una temporanea interruzione delle attività, si crede che le società albanesi abbiano continuato a fornire una copertura per il commercio di grandi quantitativi di tabacco inviati nel paese per aggirare l'embargo in vigore nei confronti della Serbia-Montenegro<sup>58</sup>.

### (ii) Traffico di armi

Nel febbraio del 1993 a Milano, vennero arrestati numerosi membri del clan Mannino di Cosa Nostra. Essi gestivano una rete di traffico di armi su vasta scala internazionale e usavano corrieri albanesi e croati per importare le armi destinate all'Italia meridionale e provenienti dai territori della ex Jugoslavia. Quello stesso anno, l'Albania venne descritta come un "centro di distribuzione di droghe e di armi provenienti dalla Grecia e dalla Turchia" dalle Autorità italiane, le quali notarono che a tal fine venivano sfruttati i "tradizionali canali" utilizzati per il traffico delle sigarette contrabbandate tra la Sacra Corona Unita e le cosche albanesi. Si considerò che la "speciale relazione" tra le due organizzazioni fosse confermata dalla "presenza, di un numero sempre maggiore di individui provenienti dalla zona del Salento e di Brindisi che gestivano nuove e varie attività economiche nelle città albanesi"<sup>59</sup>.

Il numero degli stranieri coinvolti in reati relativi al traffico di armi è passato dal 16% del 1994 al 43% nei primi undici mesi del 1995, accompagnato dalla crescente partecipazione dei gruppi pugliesi in tale attività<sup>60</sup>. Delle armi e degli esplosivi sequestrati a livello nazionale, quelle trovate in Puglia di recente ammontavano ad oltre il 50% del totale.

### (iii) Stupefacenti

L'esistenza di una cooperazione italo-albanese nel traffico internazionale di sostanze stupefacenti è diventata evidente nel maggio 1994, quando le autorità macedoni e quelle italiane hanno completato la prima fase dell'"Operazione Macedonia". Un'operazione durata dieci mesi, di costante sorveglianza di noti albanesi kosovari e di altri trafficanti di droga che avevano la loro base in Macedonia, e che si è conclusa con il sequestro di 42 chilogrammi di eroina. La seconda fase di questa operazione, svoltasi tra la fine del 1994 e l'inizio del 1995, ha portato all'arresto a Skopje di numerosi membri della Scu e di altri cittadini italiani entrati in Macedonia dall'Albania.

Mentre la maggior parte dell'eroina importata in Italia viene trasportata su strada verso la zona nord-orientale del paese, alcune quantità vengono trasportate per mare partendo dal porto di Durazzo, dove si pensa che la mafia albanese controlli un certo numero di società mercantili navali e di altre compagnie marittime. Le armi, le droghe e le sigarette di contrabbando vengono trasportate lungo le stesse

---

<sup>58</sup> Ministero dell'Interno, *Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata*

<sup>59</sup> Ministero dell'Interno, *Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata*, 1993, pp. 288 e 1994.

<sup>60</sup> Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione semestrale*, dicembre 1995 p. 33.

rotte e con gli stessi mezzi di trasporto, come è emerso da un'operazione conosciuta come "Sol Levante", realizzata nel maggio 1995, e che ha portato alla scoperta a Lecce di una rete di trafficanti gestita da un membro della Sacra Corona Unita, che si occupava del trasporto di sostanze stupefacenti provenienti dalla Turchia e dal Medio Oriente e destinate al mercato italiano<sup>61</sup>.

Negli ultimi due anni, si è verificata una grande espansione della tradizionale coltivazione di cannabis albanese nel Sud del paese, attorno alle città di Delvina, Pemetti e Saranda, e si crede che quasi tutta l'esportazione di tale sostanza sia destinata in Italia. Fonti ufficiali affermano che oltre 8 tonnellate di derivati della cannabis (hashish o marijuana) sono state sequestrate in Italia tra il luglio 1996 e il maggio 1997<sup>62</sup>. Una partita di oltre 400 chilogrammi è stata sequestrata vicino al porto di Otranto, all'inizio di luglio 1997, e in tale occasione la Polizia ha arrestato 11 individui, tra cui due albanesi, tutti accusati di traffico internazionale di droga. La massiccia crescita della coltivazione di cannabis è dovuta innanzitutto alla crisi economica nel paese, ma è anche la conseguenza delle misure adottate dalla Grecia che ne hanno proibito la coltivazione nel Peloponneso e nella Tessaglia, e che hanno comportato il trasferimento di tali coltivazioni in Albania<sup>63</sup>. Se consideriamo che uno dei risultati della decollettivizzazione della terra già di proprietà dello Stato è stata la creazione di piccole unità agricole (in molti casi, un ettaro suddiviso in numerosi lotti spesso distanti tra loro), appena sufficienti a soddisfare il consumo domestico, allora possiamo comprendere perché gli agricoltori albanesi abbiano visto nella cannabis un lucroso investimento, mandato da Dio.

La Grecia ha rafforzato i controlli sull'immigrazione e negli ultimi quattro anni, fino al 1997, ha espulso più di un milione di immigrati illegali, la maggior parte dei quali è stata colpita da un decreto di espulsione più di una volta. Ne è risultata la costituzione di una rete più professionale di trafficanti di clandestini, composta da greci e albanesi, che gestiscono anche il traffico della droga. Le esportazioni di marijuana verso la Grecia hanno raggiunto una tale entità che il Ministro dell'Interno greco, Giorgos Romeos, ha inviato un rapporto scritto all'Unione Europea sulle coltivazioni di cannabis in Albania e la loro connessione con la mafia che gestisce il traffico di clandestini. Nel suo rapporto Romeos indica inoltre la presenza di altre droghe oltre la marijuana: almeno due ingenti carichi di diverse centinaia di chilogrammi di cocaina rinvenuti nel porto greco di Patrasso, nel 1996, erano destinate a transitare attraverso l'Albania.

Il legame tra immigrazione clandestina e traffico di droga è stato rafforzato con la recente ondata migratoria in Italia, in quanto per pagare l'elevato prezzo del viaggio gli immigrati si prestano a servire da corrieri della droga per il trasporto di hashish, di eroina e di altre sostanze. I gruppi della criminalità organizzata italiana permettono anche una limitata distribuzione di tali sostanze, imponendo il pagamento di una tangente<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Ministero dell'Interno 1996, p. 326.

<sup>62</sup> *Droghe e crimine organizzato*, Ufficiale di Collegamento, comunicazione personale, Ambasciata Britannica di Roma.

<sup>63</sup> *Observatoire Géopolitique des Drogues*, no. 66, aprile 1997.

<sup>64</sup> Intervista con il trafficante di droga "Amik", *Narcomafie*, Gruppo Abele, Torino, dicembre 1996.

#### (iv) Immigrazione clandestina

I porti albanesi di Durazzo e Valona sono stati utilizzati per diversi anni come punti di partenza per l'immigrazione clandestina in e attraverso l'Italia, non solo dai cittadini dell'Europa dell'Est (albanesi, macedoni, serbi e montenegrini), ma anche da appartenenti ad altre nazionalità. Le Triadi cinesi portano i filippini, i senegalesi e i cinesi in Albania, mentre la mafia turca gestisce i flussi dei curdi, dei pachistani e dei cittadini di altre nazionalità, la maggior parte dei quali è diretta in Germania. Alcuni episodi confermano il coinvolgimento di questi gruppi della criminalità organizzata, tra cui:

- 1) l'arresto, il 12 aprile 1995, a Lecce di Li Wiei Xian, capo della Triade del "Dragone Verde" e l'identificazione a Milano di una struttura di coordinamento; e
- 2) la cattura il 19 aprile 1995 a Lecce del boss della mafia turca Ismail Budak, capo di un'organizzazione criminale creata per gestire il trasporto di immigrati clandestini (soprattutto curdi), che dopo essere sbarcati in Italia venivano portati a San Remo, e poi in Francia e in Germania<sup>65</sup>.

All'inizio erano i gruppi della criminalità organizzata italiana che gestivano la distribuzione degli immigrati nel territorio italiano, ma sembra che a partire dal 1995-1996 questa attività sia stata affidata ai membri dei singoli gruppi nazionali residenti in Italia. Recenti rilevazioni indicano che le organizzazioni criminali italiane traggono profitti dallo sbarco degli immigrati nel territorio da loro controllato ma permettono ai rappresentanti delle varie nazionalità di organizzare il successivo trasporto degli immigrati clandestini e di gestire il racket della prostituzione, conservando, in cambio, il totale controllo dell'eroina e del traffico di armi, che essi considerano più remunerativo.

Le reti albanesi sono concentrate nella zona di Valona, mentre gli immigrati vengono trasportati con misere barche a motori fino a un tratto di costa tra San Cataldo di Lecce e Otranto, da dove vengono successivamente accompagnati alle stazioni ferroviarie e poi indirizzati verso le regioni dell'Italia centrale e settentrionale e verso gli altri paesi europei. Fino alla crisi del marzo 1997, gli aspiranti emigranti pagavano circa 1,5 milioni di lire (1.000 dollari) per fare la traversata. Si pensa che la mafia albanese abbia tratto ingenti profitti da tale traffico, considerato che solo negli ultimi quattro mesi del 1994 si sospetta siano sbarcati circa 25.000 clandestini lungo le coste del Salento<sup>66</sup>. Durante la primavera dell'anno successivo, quando unità militari iniziarono a pattugliare il litorale, il flusso dell'immigrazione clandestina lungo questo tratto di costa si ridusse di molto.

Gli immigrati clandestini che desiderano restare in Italia vengono mandati in località dove il loro lavoro può essere meglio sfruttato. Si pensa che l'organizzazione del proseguimento del loro viaggio sia gestita dalle donne della Scu, soprattutto per quanto riguarda la sistemazione dei neonati e dei bambini. Esse, ad esempio, si accordano con le famiglie per la loro adozione illegale e si occupano dei neonati al

---

<sup>65</sup> Ministero dell'Interno 1996, p. 327.

<sup>66</sup> *Ibidem* pp. 138-139.

<sup>67</sup> *Up & Down* (mensile dell'Eurispes di politica, economia, cultura e società ) luglio -agosto 1994, numero speciale 'Osservatorio permanente sui fenomeni criminali. La quarta mafia: percorsi e strategie della criminalità organizzata pugliese', p. 218.

loro arrivo in Italia<sup>67</sup>. I minori vengono consegnati alle organizzazioni criminali o ad aspiranti genitori adottivi. In altri casi, essi sono costretti a fare l'elemosina, a vivere di piccoli reati o, come accade per la maggior parte delle ragazze, a prostituirsi (vedi sopra).

#### (v) Riciclaggio di denaro

I fondi provenienti dai traffici illeciti (droga) e da quelli fatti in violazione delle sanzioni imposte dalla comunità internazionale (es. embargo sul petrolio) hanno rappresentato la principale fonte di liquidità per gli schemi finanziari piramidali, falliti all'inizio del 1997<sup>68</sup>. Queste finanziarie venivano pubblicizzate dalla televisione, avevano il sostegno del governo ed erano controllate dalle forze di polizia dello Stato. Con la fine della guerra nella ex Jugoslavia e la rimozione degli embarghi internazionali, il flusso dei contanti nelle piramidi finanziarie subì una flessione, soprattutto dopo che, nell'ottobre del 1996, il Fondo Monetario Internazionale aveva lanciato l'allarme circa la loro stabilità. Si pensa che a quel punto, membri della Camorra e della Sacra Corona Unita italiane siano diventati i nuovi fornitori di denaro contante. Alla fine del 1996, le finanziarie erano ancora solventi (dopo che erano stati versati circa 4,5 miliardi di dollari), ma gradualmente divennero meno sicure, in seguito ad un rafforzamento dei controlli da parte delle autorità bancarie. Sembra che, al fine di allettare i risparmiatori albanesi più ingenui, le finanziarie avessero aumentato i tassi di interesse e che poi avessero trasferito tutto il denaro depositato negli ultimi sei mesi (circa 500-800 milioni di dollari) nei conti delle organizzazioni criminali italiane e albanesi. Questi fondi sarebbero stati successivamente investiti nei paesi occidentali. Le cooperative piramidali dell'Albania meridionale avrebbero investito soprattutto in società italiane di media grandezza creando *joint-ventures*, alcune delle quali sono diventate successivamente oggetto di indagine da parte delle autorità italiane. Una delle maggiori piramidi fallite era di proprietà della Vefa Holdings, una società appoggiata dal governo (vedi sopra). Tuttavia, la Vefa Holdings Italia, una catena di supermercati con il quartier generale a Lecce, che aveva un consiglio di amministrazione composto totalmente da italiani, era ancora operativa ed apparentemente solvente nel giugno 1997. La procura di Lecce ha riferito che dieci persone sono indagate perché sospettate dei crimini di associazione mafiosa e riciclaggio di denaro<sup>69</sup>.

#### 7.0 Conclusioni: la criminalità albanese in Italia - Prospettive presenti e future

I dati presentati in questo rapporto costituiscono una base che permette di valutare l'entità della criminalità albanese presente sul territorio italiano fino agli anni 1995-1996. Non sono disponibili informazioni circa la quota degli albanesi sprovvisti di un permesso di soggiorno legale tra coloro che sono stati denunciati o arrestati per attività criminali, ma si può presumere che essa sia almeno pari o superiore alla media dell'83% (vedi 5.2), considerata la prossimità geografica e la relativa facilità con cui è possibile passare dal suolo albanese a quello italiano. Appare alquanto verosimile che per gli albanesi, così come per altri gruppi di immigrati, lo status di clandestini aumenti in misura significativa le probabilità che essi commettano reati,

---

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Sette*, supplemento del *Corriere della Sera*, 26 giugno 1997

sebbene, nella maggioranza dei casi, si tratti di reati che possono definirsi di "sopravvivenza". Questo aspetto è stato esplicitamente riconosciuto nel Rapporto Annuale sul fenomeno della Criminalità Organizzata per il 1995 redatto dal Ministero dell'Interno, che conclude:

"La condizione di straniero va dunque considerata alla luce dei modi di essere della società contemporanea nella quale prevale il culto del consumismo. Il processo di emarginazione che inizialmente subiscono costringe una parte, tra l'altro non rilevante (0,8% della popolazione complessiva) degli extra-comunitari a delinquere. Tra questi la parte più preponderante, pari al 67,4% ha commesso reati (droga e contro il patrimonio) in grado di assicurare loro quelle opportunità economiche che consentano il soddisfacimento dei bisogni primari, a dimostrazione che le condizioni di marginalità e di clandestinità cui gli immigrati spesso sono soggetti finiscono con l'imporre loro due sole alternative: la consumazione di reati o l'accettazione del "lavoro nero", entrambe all'unico fine di garantirsi mezzi per sopravvivere. Conseguentemente, a grandi linee, viene confermato che la tendenza degli stranieri a delinquere è correlata alla condizione di precarietà lavorativa ed alla necessità di sopravvivenza più che a reali comportamenti devianti dei medesimi"<sup>70</sup>.

In conclusione, se torniamo ai tre quesiti posti in apertura di questo working paper, è possibile fornire alcune risposte o ragionevoli ipotesi. La reale dimensione dell'immigrazione albanese in Italia non è misurabile con certezza, ma si può ritenere che sia inferiore a quella suggerita dalle più allarmistiche tra le molte stime che ne sono state fatte. Queste stime non tengono conto del fatto che l'Italia, per una parte considerevole degli albanesi sbarcativi ha rappresentato un luogo di transito verso altri paesi e che molti altri sono tornati in patria. E' ragionevole stimare che il numero di immigrati legali oggi residenti in Italia si aggiri tra i 60 e gli 80.000. I dati ufficiali sugli immigrati legali, ricordiamo, parlano di 64.000 persone alla fine del 1996.

Per quanto riguarda la micro-criminalità, il coinvolgimento degli albanesi risulta relativamente ridotto rispetto al numero totale dei reati commessi in Italia e a quello dei reati commessi da cittadini di altri paesi. Date le disperate condizioni economiche in cui sono precipitate diverse migliaia di albanesi all'inizio del 1997, è perfettamente naturale che essi abbiano cercato un rifugio temporaneo nel paese più prossimo al loro e risulta parimenti comprensibile che essi abbiano utilizzato ogni mezzo di fuga, compreso l'ingresso illegale in Italia. Si può presumere quindi che la maggioranza degli albanesi sia arrivata in Italia con l'intenzione di vivere e lavorare legalmente nel paese. Questo non esclude, comunque, che una minoranza abbia tratto vantaggio dalla crisi per sfuggire all'arresto o alla detenzione per crimini commessi in Albania e/o abbia deliberatamente cercato nuove attività criminali in Italia. Infine, è possibile che anche coloro che erano dotati delle migliori intenzioni, dopo aver cercato invano di ottenere un visto o un permesso di soggiorno, spinti dalla disperazione e/o da una condizione di sottomissione a individui o gruppi criminali, siano ricorsi al crimine per poter sopravvivere. Le prospettive per questi individui non cambieranno fintantoché le procedure formali non diventeranno meno complesse dal punto di vista burocratico e fintantoché i potenziali datori di lavoro e i sindacati non abbandoneranno i loro pregiudizi nei confronti della forza lavoro albanese.

---

<sup>70</sup> Ministro dell'Interno 1996, p. 346.

In un recente articolo, Sergio Romano ha sostenuto che sarebbe improprio parlare di razzismo: "Gli immigrati non sono, a dispetto delle apparenze, 'invasori'. Non vengono da noi contro la nostra volontà. Arrivano perché le nostre economie ne hanno bisogno. Gli incidenti, gli stupri, la piccola criminalità, l'irritazione dei vecchi residenti, gli umori xenofobi e le battaglie di quartiere sono, entro certi limiti, le inevitabili ricadute di un fenomeno sociale a cui è impossibile sbarrare la porta...lo straniero arriva, in un modo o nell'altro, perché sa, grazie al suo tam tam, che in Italia vi è domanda di camerieri, contadini, pescatori e operai. Basterebbe lasciare che domanda e offerta s'incontrassero. Ma non appena il datore di lavoro cerca di servirsi dell'immigrato e questi cerca di regolarizzare la propria posizione, l'uno e l'altro si scontrano con il *non expedit* degli uffici di reclutamento e dei sindacati, tendenzialmente ostili a qualsiasi norma che indebolisca la loro pretesa di organizzare e rappresentare il 'mondo del lavoro'. Comincia così un'assurda commedia. I posti ci sono; la Confindustria non ha torto quando osserva che gli italiani pronti a cambiare regione per trovare lavoro sono una piccola percentuale. Ma la rigidità del mercato del lavoro ricaccia indietro anche gli immigrati di cui il Paese ha maggiormente bisogno. Cresce in tal modo quella zona grigia composta da irregolari, precari e clandestini in cui la malavita può più facilmente pescare i propri manovali. Nessuna legge potrà mai risolvere il problema dell'immigrazione se continueremo ad avere un mercato del lavoro che non risponde alle esigenze del Paese e crea clandestinità"<sup>71</sup>.

Per quanto riguarda il terzo quesito sembra non esserci alcun dubbio sul fatto che i pregiudizi e l'ostilità nei confronti degli albanesi siano alimentati da un lato dalla provata esistenza di una collaborazione tra la criminalità organizzata italiana e quella albanese a livello internazionale e, dall'altro, dalla crescente partecipazione di albanesi in attività della criminalità organizzata all'interno dell'Italia. Tutti gli elementi indicano che la criminalità albanese in Italia continuerà ad essere un problema destinato a crescere, soprattutto per quel che concerne il commercio di stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione. E, dato che queste attività sono legate, ad un livello più vasto, con il traffico internazionale della droga e degli immigrati clandestini - due interessi chiave di un potente cartello albanese che dispone di ramificazioni in tutto il mondo, esse devono essere tenute in seria considerazione.

L'aumento delle reti di prostituzione gestite da albanesi in Italia deve essere visto come una tendenza particolarmente allarmante, non solo per l'Italia ma soprattutto per l'Albania. Fatti concreti rivelano che migliaia di giovani donne, spesso minorenni, sono state convinte con il miraggio di un lavoro e di denaro, e al loro arrivo in Italia vengono picchiate e stuprate dagli stessi uomini, loro concittadini, che le hanno fatte venire, e che poi le costringono a prostituirsi. Secondo la polizia di Milano nel 1996 circa 300-500 prostitute albanesi lavoravano ogni giorno per le strade della città<sup>72</sup>. I problemi logistici legati all'ingresso e alla sopravvivenza nel paese ospitante quali quello di procurarsi dei documenti falsi, del denaro sufficiente per vivere e la necessità di trovare un posto dove alloggiare costringono l'immigrato ad unirsi all'organizzazione criminale che lo o la pone in uno stato di totale sottomissione. Le possibilità che essa/egli si rifiuti di rispettare gli ordini impartiti sono ridotte al minimo con la minaccia che altrimenti le/gli verranno ritirati i documenti di identità o che verrà resa impossibile la vita ai membri della sua famiglia rimasti in patria. Per i

---

<sup>71</sup> *Panorama*, 28 agosto 1997.

<sup>72</sup> *Panorama*, 13 giugno 1996.

clandestini, la subordinazione alle condizioni imposte dagli organizzatori del loro viaggio e/o da coloro che forniscono loro i mezzi di sopravvivenza in Italia, aumenta le possibilità che essi siano costretti a commettere reati.

Con l'accumulazione dei capitali provenienti dall'immigrazione illegale e dalla prostituzione, le organizzazioni criminali albanesi hanno indubbiamente conquistato una solida posizione in Italia e quasi sicuramente vorranno espandere le loro attività. Qualora cominciassero a competere per conquistare gli stessi mercati ponendosi come organizzazioni rivali, ciò potrebbe condurre a un aumento del livello della violenza in Italia. Secondo il procuratore capo anti-mafia Pier Luigi Vigna, si è già sviluppata una violenta competizione tra i gruppi albanesi e quelli nigeriani nella gestione del racket della prostituzione. Nel 1995, quattro prostitute albanesi sono state uccise, mentre nello spazio di cinque giorni, nel febbraio 1996, si sono verificati tre omicidi di albanesi nella zona di Roma (tre uomini e una donna) e un caso di accoltellamento. Si pensa che dietro tutti questi episodi vi sia un'aspra guerra tra bande per la conquista degli spazi di sfruttamento della prostituzione<sup>73</sup>.

Sembra, comunque, che questa forma di violenta competizione non sia ancora esplosa con i gruppi della criminalità organizzata italiana, con cui esiste una convivenza apparentemente pacifica. Le organizzazioni italiane e albanesi hanno collaborato per quasi tutti gli anni '90 in numerosi settori chiave, uno dei quali è l'organizzazione delle reti di immigrazione clandestina. E d'altra parte, la sovrapposizione delle attività nel traffico della droga, delle armi e in altri traffici illeciti avrebbe provocato un violento conflitto, qualora non fossero stati conclusi accordi bilaterali sui limiti territoriali e settoriali. Considerato che tali accordi esistono e che sono reciprocamente vantaggiosi per entrambe le parti, si prevede che in futuro essi verranno con molta probabilità consolidati ed estesi.

---

<sup>73</sup> *Panorama*, 7 marzo 1996.

## LIST OF PARTICIPANTS

MAHER ABDEL WAHED	Regional Secretary-General, International Society of Social Defence (ISSD/SIDS); First Assistant to the Minister of Justice; Vice-President of the Egyptian Cassation Court
ISAM ELRASHID ABUGIDERI	Director, United Nations African Institute For The Prevention of Crime And the Treatment of Offenders (UNAFRI)
ADEDOKUN A. ADEYEMI	ISPAC Executive Board Member; ISSD Vice-President; Head, Department of Public Law, University of Lagos - <i>Speaker</i>
FREDA ADLER	ISPAC Executive Board Member; ISSD Regional Secretary-General; Distinguished Professor of Criminal Justice, Rutgers University, Newark
MR. MOHSEN ABD ELHAMID AHMED	Director, International Cooperation Department, Naif Arab Academy For Security Sciences (NAASS)
PINO ARLACCHI	Under-Secretary-General of the United Nations; Director-General of the United Nations Office at Vienna; Executive Director of the new United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention
ROHI BAALBAKIL	SPAC Executive Board Member; President, Lebanese Association For Human Rights; Professor of Human Rights Law and Jurisprudence
GUNTHER BACHLER	Director, Swiss Peace Foundation
MAMES BANSUBIYEKO	Former Director of President Office, Compagnie des Apotres de la Paix (Cap)
MARINO BARBERO SANTOS	Vice-Président de la Société Internationale de Défense Sociale (SIDS); Catedratico de derecho penal
M. CHERIF BASSIOUNI	ISPAC Executive Board Member; President, International Association of Penal Law (IAPL/AIDP) and International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences (ISISC); Professor of Law, President International Human Rights Law Institute, De Paul University - <i>Session Chairman</i>

LJUBO BAVCON	ISSD Board Member; L.L.D., Professor of Criminal Law, Professor Emeritus, Institute of Criminology at the Faculty of Law
BERNARDO BEIDERMAN	ISSD Regional Secretary-General; Professor of Penal Law and Criminology
CAMILLA BERIA DI ARGENTINE	direttore, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (CNPDS)
LORETTA BIANCO	Uditore giudiziario
PIERRE-HENRI BOLLE	Vice-président SIDS; Trésorier, Fondation Internationale Penale et Pénitentiaire (FIPP/IPPF); Professeur de législations pénales à l'Université de Neuchâtel
PIETRO BOTTINI	Comandante Tenenza, Guardia di Finanza di Entrèves
GUIDO BRIGNONE	Segretario generale f.f. del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (CNPDS); economista d'impresa
EDMONDO BRUTI LIBERATI	Sostituto procuratore generale della Repubblica in Milano
GIACOMO CANEPA	Past President, International Society for Criminology (SIC/ISC); ISSD Board Member; Professor of Legal Medicine; Director, International Centre of Clinical Criminology, University of Genoa
ADOLFO CERETTI	docente di criminologia nell'Università Statale di Milano; giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni di Milano
SERGEY CHAPKEY	UNOJUST Technical Director, National Institute of Justice
SONIA CHARLES	giornalista
VANESSA CLERCKX	Strategic Analyst (Prog.Terrorism), Gendarmerie Belge
E. CARLOS CORVO	Senior Member, Interamerican Bar Association (IABA); Abogado; Profesor de Derecho Penal, Sociedad Argentina de Criminología
DUSAN COTIC	ISPAC Executive Board Member; Former Chairman, UN Committee on Crime Prevention and Control, Justice of the Supreme Court of SFRY; Professor at the University of Belgrade, Yugoslavia

PAULO JOSÉ DA COSTA	ISSD Regional Secretary-General; Professor of Criminal Law, University of Sao Paulo
YVON DANDURAND	Director, Policy Development and Human Rights, the International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice
GIOVANNI DE DONATO	Magistrato addetto alla Direzione generale degli affari penali, Ministero di Grazia e Giustizia
JORGE DE FIGUEIREDO DIAS	Président de la Fondation Internationale Pénale et Pénitentiaire (FIPP); Vice-Président, SIDS; Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Coimbra
VINCENT DEL BUONO	Interregional Adviser, Crime Prevention and Criminal Justice Division, United Nations Office at Vienna
FRANCESCO DI CIO'	Ricercatore
STEFANO DRAGHI	Professore di metodologia delle scienze sociali nell'Università di Milano; componente del Consiglio comunale di Milano
TAHA HASSEN EL NOUR MIRGHANI	International Cooperation Department, Naif Arab Academy for Security Sciences
JOSEPH A.A. ETIMA	Commissioner of Prisons, Uganda Prisons Service
THOMAS F. FELTES	Rektor, Fachhochschule Villingen-Schwenningen
GIOVANNI MARIA FLICK	Ministro di Grazia e Giustizia
GIACOBBE FOIS	Comandante, Gruppo Guardia di Finanza di Aosta
LILY-ANN GAUTHIER	Director, Best Practices Bureau, International Centre for the Prevention of Crime (ICPC)
WALTER GEHR	Deputy-Head of Department for International Law, Federal Ministry for Foreign Affairs, Austria
GEORGE GERBNER	Bell Atlantic Professor of Telecommunication, Temple University, Philadelphia; Dean Emeritus, The Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania; Founder and President, The Cultural Environment Movement (CEM) - <i>Speaker</i>

MARK GIBNEY	Department of Political Science, Purdue University, University of North Carolina-Asheville - <i>Speaker</i>
JAMES A. GONDLES	Executive Director, American Correctional Association
ELIZABETH DESIDERIO GONDLES	President, Desi Group Inc.
PIERO GRASSO	Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia
ADAM GRAYCAR	Director, Australian Institute of Criminology
HARISH GUPTA	Secretary, International Institute For Non-Aligned Studies
J. DAVID HAWKINS	Professor and Director, Social Development Research Group, University of Washington
BARBARA HAYLER	Dr.; Professor of Criminal Justice, University of Illinois at Springfield
GARY HILL	Chair, Functional Committee, ISPAC; Director, Information Center, Alliance of NGO's on Crime Prevention and Criminal Justice
KONRAD HOBE	Secretary-General, International Penal and Penitentiary Foundation (IPPF); Coordinator, ISPAC Resource Committee 5
BEN HUNT	Associate Professor of Political Science, Southern Methodist University (SMU)
IDA HYDLE	Ass.Prof. Md.PhD., Agder College
SANFORD M. JAFFE	Coordinator, ISPAC Resource Committee 2; Director, Center for Negotiation and Conflict Resolution at Rutgers University - <i>Session Chairman</i>
MIKAEL JOHANSSON	Programme Officer, the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law
ALBERT J. JONGMAN	Drs., Interdisciplinary Research Program on Root Causes of Human Rights Violations (PIOOM)
KRISTIINA KANGANSPUNTA	Programme Officer, European Institute for Crime Prevention and Control Affiliated with the United Nations (HEUNI)

GEORGES KELLENS	Professor, University of Liège; International Society for Criminology
ELIZABETH KIDD	Juris Doctor Fellow, International Institute for Higher Studies in Criminal Sciences (ISISC)
ANNA R. KORULA	M.A., United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western (UNTAES) - <i>Speaker</i>
GARY LAFREE	Professor of Sociology; Director, Institute For Social Research, University of New Mexico
LUIGI AUGUSTO LAURIOLA	Vice Chairman, United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice
MILTON LEITENBERG	Senior Fellow, Center for International and Security Studies; School of Public Affairs, University of Maryland - <i>Speaker</i>
SEPPO LEPPA	Senior Researcher, European Institute for Crime Prevention and Control Affiliated with the United Nations (HEUNI)
MICHAEL LUND	Senior Associate, Creative Associates International
KATHLEEN MACDONALD	Director, Program Planning and Communication, the International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy
FRANCIS MAERTENS	Officer-in-Charge, Office of the Director-General/Executive Director, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention
MICHEL MARCUS	Chief Executive, European Forum for Urban Safety - <i>Speaker</i>
INEKE HAEN MARSHALL	University of Nebraska, Omaha
KAREN MCLAUGHLIN	Senior Policy Analyst, Educational Development Center, Inc.
VERA MEHTA	Ph. D., Special Assistant to the Special Representative of the Secretary-General, United Nations Preventive Deployment Force, Skopje, The Former Yugoslav Republic of Macedonia - <i>Speaker</i>
HUGH MIALL	Director, the Richardson Institute, Lancaster University - <i>Speaker</i>

ANATOLI MIKHAILOV	Professor, Dr., Rector, European Humanities University, Minsk
ELIGIO MILANO	Componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione Courmayeur Mont Blanc
GERHARD O.W. MUELLER	Chairman a.i. of the ISPAC Executive Board; ISSD and IAPL Vice-President; Distinguished Professor of Criminal Justice, Rutgers University, Newark; <i>Session Chairman</i>
KURT NEUDEK	Assistant Commissioner of Prisons, Uganda Prison Service; Penal Reform International; International Association of Prosecution
DAVID NYHEIM	Coordinator, Forum on Early Warning and Early Response (FEWER) - <i>Speaker</i>
JOON OH JANG	Deputy Secretary-General, Senior Researcher. Korean Institute of Criminology
AKIRA ONISHI	Vice President, Institute for System Science, Soka University
AHMED OTHMANI	Chairperson, Penal Reform International (PRI)
REYNALD OTTENHOF	Vice-président, AIDP et SIDS; Professeur, Université de Nantes
ANTONIO PAPI	Ufficio studi, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (CNPDS)
SERGIO PAPPALARDO	Ricercatore, Università di Milano; Research Committee on Sociology of Law (ISA); Onati International Institute for the Sociology of Law
RODRIGO PARIS STEFFENS	Ph.D., Director General, Instituto Latino Americano de Naciones Unidas Para la Prevencion del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD)
CLAUDIO PETROZZIELLO	Comandante, Compagnia Guardia di Finanza di Aosta
GIANDOMENICO PICCO	Former Assistant Secretary-General of the United Nations for Political Affairs - <i>Speaker</i>
MARIO PISANI	Vice-président, SIDS; Professeur de procédure pénale à l'Université de Milan
LIVIA POMODORO	Secretary and Standing Coordinator of the ISPAC Functional and Resource Committees; Secretary-General, Istituto Centro Nazionale di Prevenzione

	e Difesa Sociale (CNPDS); President, Juvenile Court of Milan - <i>Session Chairman</i>
DOMENICO POMI	Colonnello C.C. Direzione Investigativa Antimafia, Torino
FRANCISCO PRADO	Head, Treatment Programs Department, Gendarmeria de Chile
JEFFREY IAN ROSS	Social Science Analyst, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice - <i>Speaker</i>
JEFFREY ROTH	Director of Crime Control Policy Studies, The Urban Institute
SIMONE ROZES	Président de la Société Internationale de Défense Sociale (SIDS); Premier Président honoraire, Cour de Cassation de France
INGO VON RUCKTESCHELL	Professor, Dr.jur. (Former UN-Unit Chief), Long Island University - <i>Speaker</i>
ERNESTO U. SAVONA	ISPAC Scientific Adviser, Professor of Criminology, Trento University
ALENKA SELIH	Professor, Faculty of Law, University of Ljubljana
KLAUS SCHLICHT	Director, Working Group for Research on Causes of War, University of Hamburg - <i>Speaker</i>
SUSANNE SCHMEIDL	Ph.D., Consultant, UNHCR
ALEX P. SCHMID	ISPAC Executive Board Member; Coordinator, ISPAC Resource Committee 6; Prof.Dr., Research Director, Interdisciplinary Research Program on Root Causes of Human Rights Violations (PIOOM) - <i>Speaker</i>
TEFERRA SHIAWL	Senior Advisor, Policy and Analysis Division, Department of Humanitarian Affairs, UNO, <i>Speaker</i>
ALESSANDRO SILJ	Secretary-General, Italian Social Science Council (CSS) - <i>Speaker</i>
LUIGI MARIA SOLIVETTI	Dr., Lecturer of Sociology, University of Rome "La Sapienza"
COLETTE SOMERHAUSEN	Membre du Conseil de direction de la SIDS
LINDA STAMATO	Deputy-Director, Center For Negotiation and Conflict Resolution, Rutgers University

SONIA STEFANIZZI	Coordinator, ISPAC Resource Committee 9; Researcher, Institute of Sociology, "L:Bocconi" University
MASAHIRO TAUCHI	Deputy Director, Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment Of Offenders (UNAFEI)
MARIO TESTIERA	Avvocato in Sanremo
JEREMY TRAVIS	Director, National Institute Of Justice - <i>Speaker</i>
CAMILO FRANCISCO UZAL	Prefecto (E6) del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires
JAN J.M. VAN DIJK	Ministry of Justice, The Netherlands - <i>Session Chairman</i>
EDUARDO VETERE	Officer-in-Charge, Crime Prevention And Criminal Justice Division (CPCJD); <i>Session Chairman</i>
TERHI VILJANEN	Programme Officer, European Institute for Crime Prevention and Control Affiliated with the United Nations (HEUNI)
DIMITRIS VLASSIS	Officer, Crime Prevention and Criminal Justice Division (CPCJD)
CONSTANTIN VOYOUCAS	Vice-président, SIDS; Président, Section Hellenique de la SIDS; Professeur émérite de l'Université de Thessalonique
SHANTU WATT	Professor, University of Bradford - <i>Speaker</i>
KAREN WIESEMAN	Director General, Intergovernmental Affairs Correctional Service Canada
REGINALD WILKINSON	President, American Correctional Association
HERMAN WOLTRING	Director, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)
AMIR HOSSEIN ZAMANINIA	Senior Counsellor, Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the United Nations; Rapporteur, United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice
MOHAMED ZEID	Secretary-General, Global Security Foundation
UGLJESA ZVEKIC	Deputy-Director, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)

XXI Convegno su  
I REATI ASSOCIATIVI

Courmayeur Mont Blanc, 10-12 ottobre 1997

organizzato da/*organisé par*  
Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale  
Ministero di Grazia e Giustizia

in collaborazione con/*en collaboration avec*  
Fondazione Courmayeur

- Svolgimento dei lavori
- Resoconto dei lavori
- Relazione di sintesi di Giorgio Marinucci
- Elenco dei partecipanti

## PROGRAMMA

venerdì 10 ottobre 1997

Seduta di apertura

Lodovico PASSERIN d'ENTREVES  
*presidente della Fondazione Courmayeur*

Francesco CORLEONE  
*sottosegretario alla Giustizia*

Introduzione  
Giovanni CONSO - Cesare PEDRAZZI  
*componenti della presidenza della Commissione Enrico de Nicola per il diritto e la procedura penale*

I reati associativi nell'odierno sistema penale  
Giancarlo DE VERO, *straordinario di diritto penale nell'Università di Messina*

Le associazioni qualificate (mafia, stupefacenti, contrabbando)  
Giovanni FIANDACA  
*ordinario di diritto penale nell'Università di Palermo*

sabato 11 ottobre 1997

Partecipazione all'associazione e concorso esterno  
Giorgio LATTANZI  
*direttore generale degli Affari penali, Ministero di Grazia e Giustizia*

Il concorso dell'associato nei delitti scopo  
Tullio PADOVANI  
*ordinario di diritto penale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento di Pisa*

I reati associativi nell'esperienza giuridica europeo continentale  
Sergio VINCIGUERRA  
*ordinario di diritto penale nell'Università di Genova*

I reati associativi nell'esperienza giuridica degli Stati di Common Law  
Alexander McCALL SMITH  
*professore di diritto penale nell'Università di Edinburgo*

Cooperazione internazionale e criminalità organizzata  
Paolo BERNASCONI  
*avvocato; docente di diritto penale dell'economia nelle Università di San Gallo e di Zurigo*

La politica sanzionatoria e le misure premiali  
Domenico PULITANO  
*ordinario di diritto penale nell'Università di Milano*

Reati associativi e processo penale  
Piero Luigi VIGNA  
*procuratore nazionale Antimafia*

Delfino SIRACUSANO  
*ordinario di procedura penale nell'Università di Roma  
- La Sapienza*

Il problema delle prove  
Aniello NAPPI, *magistrato di Corte d'appello applicato alla Corte di cassazione*

Riunione della Commissione Enrico de Nicola

Domenica 12 ottobre 1997

Interventi e proposte

Conclusioni  
Franco CORDERO  
*componente della presidenza della Commissione  
Enrico de Nicola per il diritto e la procedura penale*

Giorgio MARINUCCI  
*ordinario di diritto penale nell'Università di Milano*

Nessuno ignora che l'onnipresenza della criminalità organizzata costituisce uno degli ostacoli più gravosi (forse il più gravoso) che bloccano il progresso civile e lo stesso sviluppo economico della nostra società. Lo schema penalistico dei reati associativi rappresenta uno strumento di particolare efficacia foggiate dall'ordinamento giuridico per colpire la criminalità organizzata fin dal suo momento genetico: tipico esempio di anticipazione dell'intervento repressivo in funzione di preminenti esigenze di difesa sociale. Fedele al proprio costume di rigore scientifico, il Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale ha inteso dare all'indagine la massima apertura: affrontando la peculiarità dei reati associativi sia sul terreno delle fattispecie che su quello delle risposte sanzionatorie, senza trascurare le delicatissime implicazioni processuali. L'allarmante proiezione planetaria del fenomeno esige l'integrazione di una prospettiva comparatistica che apra la strada a un più deciso impegno di lotta della Comunità internazionale.

La prima area tematica si è dedicata all'approfondimento delle problematiche relative al diritto penale sostanziale, con particolare attenzione ai discussi temi della *partecipazione all'associazione, del concorso esterno e del concorso dell'associato nei delitti-scopo*. Una prospettiva comparatistica ha invece offerto la seconda area tematica, che ha proposto uno sguardo ai reati associativi nell'esperienza giuridica degli Stati di Common Law e un confronto con l'esperienza giuridica europeo-continentale, senza trascurare il tema della cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata. La terza area tematica si è occupata di politica sanzionatoria e di misure premiali, affrontando una materia che, nonostante il forte tecnicismo, riscuote grande interesse anche in ambienti extragiudiziari. Infine, la quarta area tematica ha approfondito lo studio degli aspetti processuali dei reati associativi, analizzando il particolare rapporto fra i reati associativi e il processo penale, soprattutto per quanto attiene al problema delle prove.

Il Convegno ha rivelato come il tema dei reati associativi sia al centro degli interessi penali mondiali: il fenomeno associativo, già oggetto di numerosi interventi legislativi in Italia e all'estero, si presenta continuamente in forme nuove che interessano il diritto penale non solo come *ultima ratio*, ma talvolta come *unica ratio*.

La mappa disegnata dal Convegno ha tracciato i passaggi nodali, sia in una prospettiva *interpretativa del diritto vigente*, sia in una prospettiva di *riforma*.

L'approfondimento degli aspetti di diritto penale sostanziale ha mostrato come l'esigenza di controllo di fenomeni molto pericolosi e devastanti non possa essere negata: la normativa positiva sui reati associativi deve pertanto muoversi da questa prospettiva di constatazione empirica. L'esigenza di controllo deve tuttavia sfociare in una regolamentazione dei fenomeni associativi che sia compatibile con un sistema penale costituzionale e liberale. È venuto così delineandosi il *leit motiv* del Convegno, consistente nella *comparazione* fra le due esigenze ora espresse, alla ricerca di una risposta penale ai fenomeni associativi che sia compatibile con la Costituzione e con la cultura giuridica attuale.

Di fronte all'innegabile dato di fatto rappresentato dalla vastità e dalla ramificazione del fenomeno associativo criminale, il Convegno ha sottoposto a verifica l'attuale normativa, in una duplice prospettiva: verificare l'adeguatezza delle definizioni dei reati associativi rispetto ai principi; verificare l'adeguatezza delle definizioni sotto il profilo dell'efficace rappresentazione della realtà criminale.

Pur essendo dedicato alla pluralità dei reati associativi, il Convegno è stato assorbito dalle problematiche relative alla fattispecie prevista e punita dall'art. 416 *bis* (associazione di stampo mafioso). È stato ricordato come l'art. 416 *bis* abbia tipizzato il modello di definizione maturato sul terreno applicativo delle misure di prevenzione e compiutamente elaborato dalla Corte di Cassazione negli anni 1977-

1979. La definizione giurisprudenziale del reato di associazione di stampo mafioso venne sostanzialmente trascritta nel testo dell'art. 416 *bis*. Pur senza mettere in dubbio l'efficacia sinora dimostrata dalla fattispecie associativa come strumento di contrasto alla criminalità organizzata, è affiorata insistentemente una critica all'insufficiente precisione della attuale tipizzazione legislativa. Dal Convegno è quindi emersa un'istanza forte: procedere ad una *riformulazione* dell'art. 416 *bis* che garantisca una maggiore precisione e una più rigorosa tipizzazione. Il dibattito si è svolto intorno ai modelli offerti dalla scienza comparatistica, che mostra come sia risalente la previsione del reato associativo, pur con le diverse soluzioni elaborate. La panoramica offerta è andata dall'esperienza francese dell'*association des malfaiteurs*, agli ordinamenti che prevedono il reato di gruppo, per continuare con quelli che concentrano l'attenzione sulla *adeguatezza della struttura* della figura-madre di reato associativo e fino ad arrivare all'ipotesi di *conspiracy* dei Paesi di Common Law. Si basa sui modelli di *conspiracy* e di *association des malfaiteurs* il progetto di Codice penale federale elaborato dai Giuristi dell'Unione Europea, mentre privilegia il concetto di *adeguatezza della struttura* il progetto della Comunità Europea. Numerosi sono stati i suggerimenti in tal senso: è stato proposto di arricchire la struttura oggettiva delle fattispecie associative, prevedendo espressamente il requisito della *stabilità della struttura organizzativa*, o, secondo altri, della *adeguatezza della struttura rispetto agli scopi* dell'associazione. Comune alle proposte emerse è l'idea che il principio di precisione e di tassatività debba tradursi in una riformulazione dell'art. 416 *bis* sotto il profilo della *adeguatezza dell'organizzazione e della struttura*. Non è sfuggito ai Relatori quante difficoltà probatorie possa comportare l'inserimento di tale requisito nella fattispecie del reato associativo. La prova *in positivo* dell'*adeguatezza della struttura* associativa si trasformerebbe, in molti casi, in una *probatio diabolica*. Molti consensi ha suscitato, al riguardo, la proposta di una prova *in negativo*: si dovrebbe escludere il reato associativo tutte le volte in cui ci si trovi davanti ad un'associazione che persegua il programma criminoso con una struttura inadeguata alla sua realizzazione.

Altre proposte di riforma dell'attuale 416 *bis* sono andate nel senso di esplicitare il riferimento al pericolo o al bene protetto, con conseguente eliminazione delle fattispecie meramente associative di portata generale, che andrebbero sostituite con fattispecie che perseguano un programma strumentale o finale ben circoscritto.

L'anima maggioritaria del Convegno ha decisamente respinto la struttura attuale dell'art. 416 *bis*, giudicandola eccessivamente monolitica, e ha proposto una riforma che preveda una fattispecie di associazione che annoveri un numero di delitti-scopo *nominati e tipizzati*. Con uguale forza è stata indicata la necessità di una accurata e diversificata tipizzazione delle varie fattispecie associative, anche al fine di aumentare l'efficacia di contrasto dell'ordinamento di fronte alla criminalità organizzata. Non è mancato chi ha respinto l'idea di una tipizzazione dei delitti-scopo, in quanto per tale via verrebbe creato un *numero chiuso* dei delitti medesimi: risultato controproducente, data la condivisa constatazione empirica che vede le associazioni criminali continuamente modificarsi nel tempo. Accertato che tali associazioni cambiano nel tempo lo scopo, le finalità e talvolta l'oggetto sociale, l'elenco chiuso di delitti-scopo - per quanto dettagliato - potrebbe risultare subito insufficiente.

Grande attenzione è stata dedicata al dibattito problema del cd. *concorso esterno* nei reati associativi: all'approfondimento offerto dalle relazioni previste nel programma si è affiancato un vivace dibattito, ricco di rilievi e di proposte. La possibilità di configurare un concorso eventuale nella fattispecie plurisoggettiva del reato associativo dipende, *in primis*, dalla nozione di *partecipazione punibile* che si intende assumere. Se - come fa parte della dottrina e di una giurisprudenza (sembra) superata - si identifica tale nozione nel mero contributo causale al perdu-

rare dell'associazione ed al perseguimento dei suoi scopi, evidentemente non vi è spazio per la figura del concorrente, in quanto l'eventuale partecipazione esterna si risolverebbe sempre nel fatto tipico previsto dagli artt. 416 e 416 *bis*. Se invece si restringe il significato di *partecipazione punibile* al contributo causale di chi è stabilmente inserito nella struttura organizzativa dell'ente criminoso (vero e proprio impegno come organico), allora sussiste la possibilità di configurare il mero concorso cd. esterno all'attività dell'associazione da parte di chi, rimanendo estraneo alla struttura organica, si sia limitato ad occasionali prestazioni di singoli comportamenti. Tali comportamenti saranno punibili a titolo di concorso sempreché ne sia accertata l' *idoneità causale* per il conseguimento dello scopo sociale o per il mantenimento della struttura associativa e sempreché il soggetto abbia la consapevolezza dell'esistenza dell'associazione e la coscienza del contributo che ad essa arreca. E' questo il *dictum* delle Sezioni Unite della Cassazione, nella pronuncia del 14.12.1995, Manino, sul quale si è concentrata l'attenzione del Convegno.

Vi è stato chi ha apertamente criticato la elaborazione giurisprudenziale. Il problema di un'autonoma configurabilità del concorso esterno - è stato detto - si pone nei confronti di comportamenti che - pur agevolatori - rientrano nell'esercizio di un diritto o nell'adempimento di un dovere, come avviene nelle professioni del medico e dell'avvocato. Uno dei nodi centrali sarebbe, al riguardo, la *verificabilità* del nesso causale fra il contributo del singolo e il mega-evento costituito dall'associazione criminosa. Molte voci critiche hanno rilevato come la Giurisprudenza eluda la verificabilità di tale nesso, accontentandosi di formule di stile, che richiedano la presenza del nesso causale senza tuttavia distinguere fra contributi realmente agevolatori e contributi qualsiasi. Non sono mancati rilievi critici più generali, rivolti alla difficoltà di conciliare la normativa positiva sul concorso di persone di cui agli articoli 110 e seguenti con il principio-base della causalità. Né soddisfacente è stato giudicato il criterio, contenuto in altra pronuncia delle Sezioni Unite (5.10.1994, Demitry) che indica la diversità di ruoli tra il partecipe all'associazione ed il concorrente eventuale materiale, identificando il primo in colui che partecipa alla vita *fisiologica* dell'associazione e definendo, invece, il concorrente come colui che non vuole far parte dell'associazione, o che l'associazione non chiama a far parte, ma al quale essa si rivolge in un momento *patologico* della propria vita. Sarebbe pertanto la necessità di colmare esigenze temporanee a spingere l'associazione a rivolgersi all'esterno, chiedendo il contributo temporaneo, limitato, di chi non è organico all'associazione.

L'insufficienza della teoria del concorso di persone nel reato ha suggerito a taluni la ricerca di una soluzione direttamente in seno alla teoria della fattispecie associativa. Vi è stato chi si è chiesto quale sia, sul piano strutturale, il confine tra la condotta *di associazione* e la condotta *di concorso*. Mentre alcuni hanno indicato un approccio obiettivo - basato sulla *tipologia della condotta* - altri hanno preferito un approccio soggettivo, incentrato sull'*atteggiamento soggettivo* del partecipe e del concorrente. C'è stato anche chi ha proposto una lettura in chiave civilistica dei reati associativi, sia per potersi giovare dei concetti di *competenza organica* e *oggetto sociale*, sia per ancorare a tali basi la distinzione fra partecipe e concorrente, sia - infine - per escludere la responsabilità dei concorrenti esterni allorché siano commessi delitti *estranei all'oggetto sociale* dell'associazione.

Relativamente alle categorie professionali maggiormente coinvolte nel rischio di contributi agevolatori, la linea di confine fra il contributo lecito e il contributo punibile a titolo di concorso esterno dovrebbe essere segnata dall'esercizio di un diritto (si pensi al colloquio dell'avvocato con il cliente) e, più specificamente, dalla corretta estrinsecazione del diritto in attività *lecite*.

Pur nella pluralità di opinioni emerse, devono registrarsi due dati unificanti: la presa d'atto che esistono, innegabilmente, situazioni di fatto nelle quali una forma di

contributo all'associazione viene fornito, dall'esterno, ad opera di soggetti che restano estranei all'associazione; la presa d'atto della necessità di un intervento legislativo sulla fattispecie *concorso esterno nel reato associativo*, che riporti tale istituto sotto il principio di tassatività e di precisione. La tipizzazione legislativa dovrebbe tener conto dell'esistenza, come dato empirico e non come giudizio di valore, di tipologie di soggetti per i quali la prassi ha mostrato una facile tendenza a superare il confine del contributo lecito, scivolando in fattispecie di concorso punibile.

La prospettiva comparatistica, del resto, ha ampiamente chiarito che l'Italia non è l'unico Paese a misurarsi con i problemi legati ai contributi esterni all'associazione criminale. Vi è ovunque un atteggiamento costante volto al riconoscimento dei reati associativi e delle forme di concorso esterno in tali reati. Per la Spagna, il Portogallo e la Germania, ad esempio, il concorso esterno è inteso come una delle possibili modalità di realizzazione del reato. Se non ci si vuole limitare a punire il mero *esecutore* dei reati mafiosi è necessario estendere la punibilità a coloro che - pur dall'esterno - forniscono all'associazione contributi talora di importanza vitale. Il problema, piuttosto, è di ordine tecnico: la tipizzazione delle forme di concorso, come è stato rilevato, non è facilmente attuabile: basti pensare, al riguardo, all'esempio della Gran Bretagna, che - nonostante una ineccepibile forma tecnica - non è riuscita a tipizzare le condotte di concorso esterno in modo da garantire, al contempo, precisione legislativa ed efficacia repressiva.

Altro tema ampiamente analizzato è stato quello della legislazione premiale. Si ripropongono le considerazioni da ultimo svolte: l'esame comparatistico ha fornito un quadro uniforme di valorizzazione della legislazione premiale quale strumento fondamentale per l'attività di contrasto al crimine organizzato. Mentre l'ordinamento italiano si limita a prevedere *diminuzioni* di pena per ipotesi di recesso dall'associazione criminosa, l'analisi comparatistica mostra significative esperienze nella direzione della *impunità* per il collaborante. E' il caso della Germania, ove il § 129 co.6 StGB prevede la *rinuncia* alla pena per il collaborante che abbia collaborato in modo serio e volontario con l'autorità; analoga previsione contiene il codice portoghese, che al 4° comma dell'art. 299 prevede l'esclusione della punibilità per il collaborante che si impegni seriamente. Non mancano casi in cui esuli qualunque considerazione circa la serietà delle intenzioni del recedente-collaborante, e si guardi unicamente ai risultati. E' il caso della Francia, che esime da pena *chiunque...prima che sia formulata l'accusa, rivela il gruppo o l'intesa alle autorità competenti e permette l'identificazione degli altri partecipi* (art. 450-2). Così pure il codice penale sloveno (art. 361, comma 3° e art. 378), che prevede il condono per l'associato che impedisce la realizzazione dei reati-scopo. Nel codice russo, infine, è prevista una attenuante generale per la confessione, l'attiva partecipazione alla scoperta del reato, lo smascheramento degli altri associati.

La legislazione premiale e l'utilizzo dei collaboranti sono, come dimostra l'analisi comparata, fenomeni diffusi e incoraggiati spesso in forme più incisive di quanto non avvenga in Italia. Certamente - è stato osservato - l'Italia è in linea con il resto dell'Europa, e, se alcune modifiche si vogliono auspicare, esse non devono vertere ad un indebolimento del sistema premiale, ma, al contrario, ad una maggiore efficacia. Se c'è - come è stato sottolineato - un'esigenza di tenuta complessiva del sistema penale di prevenzione generale, occorre che il sistema premiale contribuisca a creare il *ponte d'oro* costituito dalla previsione di benefici per chi sceglie la strada della collaborazione. Poste queste premesse di principio, il Convegno ha affrontato la tematica in termini rigorosamente scientifici: l'esame dell'attuale sistema *a forbice* di politica sanzionatoria, (caratterizzato da un elevato rigore di principio e da forti mitigazioni di pena per chi collabori con l'autorità giudiziaria) è stato condotto sia sul terreno della prevenzione generale sia su quello

della prevenzione speciale, con specifico riferimento alla tecnica premiale di incentivazione della collaborazione processuale. Le tecniche premiali sono state quindi sottoposte al vaglio dell'esperienza e dei principi. Se l'esperienza ha sicuramente dimostrato l'efficacia di tali tecniche nell'attività di contrasto alla criminalità organizzata, esse pongono problemi non di poco conto sul terreno dei principi. L'opzione a favore di tecniche premiali si espone ad un problema di legittimazione sotto una pluralità di profili: la rilevanza dell'obiettivo perseguito, in assoluto e in rapporto ai principi *sacrificati*, il rispetto dei principi di struttura del sistema e, in particolare, del principio di uguaglianza; infine, la razionalità rispetto allo scopo, e la misura dei benefici in rapporto ai costi.

La rilevanza dell'obiettivo perseguito, identificabile, in ultima analisi, nella prevenzione di futuri delitti resa possibile dalle informazioni fornite dal collaboratore, è fuori discussione. La maggiore "produttività" del sistema penale e processual-penale, in termini di accertamento di reati e di affermazioni di responsabilità degli autori di reati costituisce - si è osservato - un obiettivo di sicura e grande rilevanza, anche costituzionale.

Quanto alla necessità di legittimazione delle tecniche premiali rispetto al principio di uguaglianza, si tratta di un problema cruciale, che registra pluralità di opinioni. L'orientamento emerso nel Convegno individua nel principio di uguaglianza un invalicabile limite strutturale anche per l'adozione di tecniche premiali. Tale principio non sarebbe tuttavia violato dall'adozione di tecniche premiali di incentivazione alla collaborazione. E' stato sottolineato, infatti, come il principio di uguaglianza per se stesso non si opponga all'adozione di tali tecniche: il fatto della collaborazione utile introduce una differenza fra la posizione del collaborante e quella di chi, *ceteris paribus*, non collabora. La differente situazione di fatto legittima - per consolidata interpretazione dell'art. 3 della Costituzione - la predisposizione di una normativa che tenga conto delle differenze *di fatto* esistenti. Legittimamente, dunque, il legislatore può prendere in considerazione la collaborazione fra gli elementi atti a differenziare, ovviamente nei limiti della ragionevolezza, la risposta penale in concreto.

Infine, relativamente alla legittimazione delle tecniche premiali sotto il profilo della razionalità rispetto allo scopo nonché della misura dei benefici in rapporto ai costi, è stato evidenziato come tutte le scelte normative, anche quelle teoricamente meglio costruite, richiedano una valutazione *sul campo*, e il loro funzionamento dipenda da condizioni fattuali che possono variare e variano, suggerendo eventuali modifiche o anche inversioni di rotta. La verifica dell'esperienza è tanto più decisiva per scelte tecniche come quella premiale, per le quali la previsione di una loro razionalità rispetto allo scopo, e quindi di una loro possibile utilità, è *l'unica* ragione giustificativa, tale da poterle legittimare pur in presenza dei sicuri rischi connessi a tali tecniche. Al riguardo, è stato osservato che gli istituti premiali, per natura istituti di diritto sostanziale, necessitano di giustificazione anche sul diverso terreno dell'impatto sulle indagini e sul processo. Lungi dal disperdere patrimoni di competenze investigative o dallo svilire il momento giurisdizionale, l'attenzione al problema dei collaboranti esalta la necessità dell'uno e dell'altro aspetto. E' stato osservato, infatti, che solo nel quadro di investigazioni solide e complete la collaborazione può essere utilemente ottenuta; parimenti, solo nel momento giurisdizionale si può avere la garanzia che i dati forniti dalla collaborazione siano correttamente valutati, attraverso lo strumento fondamentale del contraddittorio. In conclusione, la verifica delle tecniche premiali sotto il profilo della razionalità rispetto allo scopo e sotto il profilo dei costi non consente una risposta definitiva, perché è condizionata da presupposti empirici da tenere continuamente sotto monitoraggio.

Costante attenzione del Convegno è stata dedicata ai delicati risvolti processuali implicati dalla normativa sostanziale sui reati associativi.

Approfondimenti specifici sono stati offerti in tema di valutazione delle chiamate in correità, con interventi che hanno illustrato il panorama giurisprudenziale formatosi sin da epoca risalente. La peculiarità più significativa del procedimento probatorio in tema di reati associativi è stata individuata nel fatto che quasi sempre l'ipotesi ricostruttiva della vicenda delittuosa proviene in gran parte dall'interno stesso dell'organizzazione criminale, attraverso la collaborazione di imputati già partecipi dell'associazione e poi dissociatisi. Sono a tutti evidenti i rischi connessi a tale metodologia, al punto che la giurisprudenza poneva l'esigenza del riscontro per le chiamate in correità ben prima che il codice del 1988 lo imponesse con l'art. 192, commi 3° e 4° (Cass.sez.I, 9.5.1949, Pitzalis). L'esigenza dei riscontri è sentita così profondamente che la giurisprudenza più recente, anche quando esclude l'applicabilità dell'art. 192 commi 3° e 4° (Cass. S.U. 21.4.1995, Costantino; v. anche C.Cost., 25.7.1996, n°314) è univoca nel richiedere una triplice verifica della chiamata di correo, che deve essere sottoposta prima ad un controllo di attendibilità personale del dichiarante, poi ad un controllo di attendibilità intrinseca della dichiarazione, e, infine, a un controllo di attendibilità estrinseca attraverso i riscontri che alle dichiarazioni possono venire da altri elementi probatori di qualsiasi *tipo e natura*.

E' stato osservato come il tema dei reati associativi si caratterizzi, in generale, per una fortissima compenetrazione dei profili sostanziali con quelli processuali. Se la realtà penalistica è sempre intimamente legata alla realtà processuale, tale legame diviene, nei reati associativi, nevralgico. Gli stessi sforzi riformatori in tema di maggiore tipicità del reato associativo sarebbero frustrati se si sottovalutasse l'aspetto processuale e probatorio. La centralità del contraddittorio, richiamata da tutti i relatori, assume, per i reati associativi, la valenza fondamentale di strumento di accertamento della verità e, al contempo, di garanzia dei diritti fondamentali. Si deve respingere - questo il monito emerso dal Convegno - ogni orientamento che ravvisi una sorta di contraddizione fra l'obiettivo della ricerca della verità e l'obiettivo della garanzia dei diritti.

Su questa linea si sono inserite le proposte volte a incrementare l'impiego dell'*incidente probatorio*, pur con tutti i problemi attuativi connessi. Il dibattito, sul punto, ha registrato diverse opinioni, spesso non componibili, relative ai rischi investigativi che una *discovery* nell'incidente probatorio inevitabilmente determinerebbe, con esiti disastrosi soprattutto nei processi per criminalità organizzata. E' stata infatti evidenziata l'incongruenza fra la struttura dell'udienza - alla quale hanno diritto di assistere anche le persone indagate *quando si deve esaminare un testimone o un'altra persona* (art. 401, comma 3°) - e il ricorso all'incidente nella fase delle indagini relative a fatti concernenti la responsabilità di altri, o all'esame delle persone indicate nell'art. 210. Infatti, il ricorso all'incidente probatorio implicherebbe una *discovery* di diritto, con penalizzazione dell'efficacia dell'investigazione, mentre il frazionamento dell'incidente - difficile a realizzarsi nella pratica - condurrebbe, comunque, a una *discovery* di fatto.

## RELAZIONE DI SINTESI

I

GIORGIO MARINUCCI

*ordinario di diritto penale nell'Università degli Studi di Milano*

Il Convegno è stato ricco e intenso. Ha rispecchiato la mappa tematica disegnata da Pedrazzi (con una mia marginale cooperazione) quando l'idea del Convegno era stata appena affacciata: una mappa che tracciava i principali itinerari sul terreno interpretativo e delle eventuali riforme dell'attuale disciplina, da percorrere con gli strumenti del diritto penale sostanziale e processuale.

Questo reticolo di temi è stato percorso al meglio in questi giorni tutte le relazioni sono state di altissimo livello, di rara qualità scientifica, come costantemente alto è stato il livello dei contributi, scritti e orali, che hanno arricchito e precisato, via via, i temi in discussione.

D'altra parte, le aperture comparatistiche che avevamo pensato come essenziali sono state riempite dall'ampia, articolata, analitica relazione di Vinciguerra, dall'intervento molto lucido del prof. McCall mirato sull'esperienza - ricca di sottili ammaestramenti, come sospettavamo - degli ordinamenti anglosassoni europei ed extraeuropei, e dalla documentata relazione scritta del prof. Bernasconi (della quale vi parlerà il prof. Conso) sul cruciale tema della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata.

A questo punto potrei limitarmi a dire: avete sentito tutto l'essenziale dalla viva voce dei relatori e degli interventori; per i dettagli vi rinvio alle relazioni scritte. Quel che però in questo Convegno può giustificare e rendere non rituale, nonostante tutto, una relazione di sintesi, è proprio la sua ricchezza di temi e punti di vista: dovrà cercare di tirare le fila, per vedere se sia possibile individuare dei blocchi di problemi sui quali vi è stata convergenza, non sempre nelle soluzioni, ma senz'altro sulla loro importanza primaria.

Dirò in anticipo - per rendere leggibile questa mia relazione - che farò l'inventario di quei principali blocchi di problemi, tentando di far affiorare i fenomeni patologici sottostanti (quel che è veramente in discussione, apertamente o occultamente), per andare con piena consapevolezza alla ricerca delle soluzioni possibili: quelle imposte dal diritto vigente e quelle auspicabili da un diritto riformato. Naturalmente, il mio inventario verrà tratto dalle relazioni e dagli interventi, ma concedetemi di far seguire via via all'esposizione, in forma d'intervento al dibattito, qualche glossa personale, per manifestare punti di vista che, temo, non andranno necessariamente nella direzione auspicata dal prof. Conso, anche perché registrerò che i principali problemi sono stati individuati, ma le soluzioni sono ancora aperte, e tutte bisognose di ulteriore riflessione.

II

I blocchi di problemi individuabili nelle relazioni sono almeno di un quadruplice ordine:

- 1) l'*adeguatezza delle definizioni* dei reati associativi-legislative giurisprudenziali e dottrinali - soprattutto sotto il profilo della loro capacità di rispecchiare, come astrazioni precise e sensate, gli svariati fenomeni patologici inclusi nei diversi tipi di reato.
- 2) l'ulteriore problema - evocato fin dall'inizio dal prof. Conso con l'alternativa: "reato associativo o reati associativi, ma che in seguito si è andato via via

precisando, a partire dalla relazione di De Vero - nella più precisa alternativa *de jure condendo* (pensata soprattutto per i reati associativi che incarnano il nostro capo delle tempeste: associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso), se la figura legale dell'associazione debba mantenere l'attuale configurazione, potendo perciò avere come fine la commissione di *qualsiasi* delitto ovvero - mutando fisionomia - se vada repressa solo se finalizzata alla commissione di un *numero chiuso* di delitti, selezionati secondo criteri quali che siano, e che vedremo in seguito, parlando delle relative proposte;

- 3) il terzo problema - capitale - è quello del *concorso di persone nei reati associativi*. Con una scorretta formula oggi si parla di concorso esterno nei reati associativi: una formula coniata volutamente, si direbbe, per screditare in partenza la configurabilità stessa di un concorso di persone; ci liberiamo sin d'ora, senza alcun imbarazzo, di quella sgradevole improprietà dommatica, per sottolineare, che su questo punto sono state avanzate importanti proposte di riforma, sulle quali la riflessione deve essere attentissima;
- 4) parlerò infine brevemente dei problemi del trattamento sanzionatorio, o meglio, delle *tecniche premiali*: il versante che deliberatamente è stato scelto come prioritario, e dal quale Pulitanò ha coerentemente e lucidamente svolto la sua analisi, anche con riferimento a progetti di riforma *in itinere*.

\* \* \*

Prima però di passare all'esame schematico di questa serie di problemi, è indispensabile una *premessa*: va gettata un po' di luce - anche se in modo frammentario - sulla sottostante realtà criminologica, perché l'inquadramento giuridico, pur rispettoso dei principi, possa poggiare su basi sufficientemente solide.

### III

I. Stiamo trattando di problemi che sono all'ordine del giorno, non perché oggetto di una controversia - non sempre nobile né sempre di grana fina - che divide avvocati e giudici: uno dei tanti capitoli della lunga guerra tra i "soggetti" dell'amministrazione della giustizia. Quel che, invece, rende davvero cruciale il nostro problema lo si può comprendere ascoltando i più diversi segnali, che quasi gridano come il problema della criminalità organizzata, delle sue dimensioni e/o ramificazioni internazionali, della sua repressione, delle tecniche di incriminazione, dei problemi probatori - è un problema all'ordine del giorno su scala internazionale. Una conferma immediata. Discutendo ieri sera dei temi del prossimo congresso di Budapest dell'A.I.D.P., in vista della partecipazione del Centro di Difesa Sociale, registravamo che il fenomeno della criminalità organizzata è talmente al centro delle attenzioni dei penalisti di tutto il mondo, da reclamare un congresso tematico *ad hoc*, fissato da quasi un quadriennio.

Siamo dunque di fronte a un problema così vistoso - dappertutto vistoso e preoccupante - che non può proprio essere cancellato mentalmente - nella provincia italiana - con un semplice tratto di penna. Alludo alle proposte abolizionistiche. Possono essere presentate nella forma pacata e garbata in cui ce l'ha qui prospettata il prof. Corbi. Ma, in qualsiasi forma, sono proposte che chiudono letteralmente gli occhi di fronte a problemi presenti e vivi, sia ben chiaro, non soltanto nei convegni degli studiosi di diritto penale di ogni Paese, ma, innanzitutto, nel fiume di normative (Vinciguerra ne ha fatto una descrizione ampia e dettagliata) che in tutto il mondo sviluppato cercano di regolamentare e di imbrigliare una vasta, complessa,

variegata, sempre nuova fenomenologia, terribilmente aggressiva di beni primordiali, una fenomenologia che con tutta la buona volontà non può proprio essere ignorata, e non può ignorarla proprio *il diritto penale* - che si trova al suo cospetto nella condizione di *unica ratio*.

È senz'altro vero che - *sul lungo periodo* - anche su questo terreno la politica sociale è la migliore politica criminale: in America Latina come nell'Italia del Sud e come nella Russia odierna, la criminalità organizzata recluta partecipi e coadiutori stabili in società economicamente disgregate, depresse, arretrate, zeppe di un esercito di riserva di disoccupati a disposizione del 'sindacato del crimine' (per usare una nota formula statunitense, quanto mai appropriata sotto questo profilo).

Purtroppo, però, lo stato *attuale* delle cose ci mostra che siamo alle prese con un *pressante fenomeno* che è internazionale non solo perché si manifesta dappertutto, ma perché - per le più disparate ragioni - ha *dimensioni internazionali allarmanti*: travalica costantemente i confini dei singoli Paesi, per i collegamenti internazionali tra le più svariate organizzazioni che hanno 'filiali' e basi d'appoggio nei più diversi Paesi (non solo 'Cosa nostra', ma anche la 'mafia russa' è ormai diventata quasi un caso di scuola), perché gli strumenti con cui operano le organizzazioni criminose - a cominciare dagli strumenti telematici: lo strumento per eccellenza dei riciclaggio! - fanno di queste organizzazioni dei fenomeni interstatuali, senza confini, bisognosi - per essere seriamente controllati e repressi - di quella cooperazione internazionale, che, a giusto titolo, è stata inclusa fra i temi precipui di questo nostro incontro.

D'altra parte, le raccomandazioni rivolte ai relatori *nazionali* in preparazione del congresso di Budapest dell'A.I.D.P. fanno emergere visibilmente un ulteriore profilo criminologico dei fenomeni che stiamo evocando: i relatori dovranno descrivere la criminalità organizzata presente nel loro Paese, indicandone dimensioni, fisionomie, cause, gli effetti sulla popolazione, la reazione sociale, l'impatto sulla tenuta dell'ordinamento giuridico e delle stesse istituzioni statuali - in poche parole, i relatori nazionali sono chiamati a fare sul serio con il loro ruolo di penalisti chiamati a discorrere delle norme vigenti nei loro Paesi, e dei fenomeni (cause, effetti, fisionomia, ecc.) che le norme sono chiamate a regolamentare. L'imperativo al quale i relatori nazionali debbono obbedire - in altre parole - è quello racchiuso tanti anni fa da Liszt nella nota formula, che suona all'incirca: "il penalista resta un dilettante se non conosce i fenomeni dei quali parla, come interprete o come aspirante riformatore".

È un imperativo a cui, del resto, deve obbedire chiunque in qualsiasi veste, in qualunque momento, e su qualsiasi punto voglia interloquire sul tema dei reati associativi. Per rendersene conto, si rifletta sin d'ora a cosa in realtà si sta alludendo quando - rifugiandosi nel cielo dei concetti - si evoca il fenomeno, molto terreno, del concorso di persone 'esterno' all'associazione criminosa: sono i "fatti" oggetto di quella serie di sentenze di cui ha parlato ieri Lattanzi, che parlano di episodi di coinvolgimenti di ceti professionali e imprenditoriali nella vita della criminalità organizzata. Ed ecco perché De Vero, pienamente consapevole di quei fatti, non solo ce li ha additati per nome, ma ci ha anche suggerito di disciplinarli inquadrandoli sotto norme speciali, per rispecchiarne al meglio la peculiare fisionomia e per sanzionarli in modo differenziato.

Torneremo a parlare di questo problema, con maggiori dettagli. Ma mi premeva parlarne subito, per trarre subito una morale di portata generale: ci troviamo di fronte a una molteplicità di fenomeni che non possono essere 'negati' come parti della fantasia. Chi li nega, merita davvero l'invettiva di Spagnolo (l'ultima persona che potrebbe vestire i panni di rappresentante del giustizialismo illiberale!), pronunciata quando - presiedendo questa assemblea - ha manifestato stupore e indignazione nei confronti di chi nega, puramente e semplicemente, i fenomeni della criminalità organizzata, per aprire la strada a posizioni abolizionistiche.

La strada da percorrere è altra. Non si chiudano gli occhi di fronte alla fenomenologia nazionale e transnazionale della criminalità organizzata (parlo della principale tipologia dei reati associativi: il tempo non mi consente di parlare della ben più ricca fenomenologia descritta con precisione da De Vero). Non si ignori che è in gioco il controllo di fenomeni patologici di dimensioni, anche economiche, così imponenti da suggerire addirittura, in sede OCSE, di contabilizzarli nel PIL dei Paesi più coinvolti. Non si dimentichi che i proventi della criminalità organizzata si travestono sempre più spesso in partecipazioni, se non nel controllo, anche di grandi gruppi economici nazionali e internazionali, né si dimentichi che la criminalità organizzata penetra nei circuiti finanziari europei attendendo al budget dell'Unione europea, provocando la viva preoccupazione degli ambienti comunitari; neppure si dimentichi che, in molti Paesi (bisogna citarli?) la criminalità organizzata ha il controllo di intere parti del territorio nazionale, di fette decisive del potere statale (politici, forze di polizia, magistrati), e che spesso dispone di un proprio apparato sanzionatorio - *in competizione con quello statale* - del quale si serve (come già notava Andenaes una trentina d'anni fa parlando del 'sindacato del crimine' statunitense) per assicurare la disciplina all'interno dell'organizzazione, intimidire possibili informatori e testimoni al di fuori dell'organizzazione, e per procedere all'irrogazione di sanzioni, certe, pronte, severe-spietatamente tanto più severe, pronte e certe delle sanzioni statuali.

2. Se non si ignora e non si dimentica questo retroterra tacito delle nostre riflessioni, allora e solo allora diventa possibile porsi correttamente il problema di un controllo penale efficace e - *ad un tempo* - rispettoso dei principi di un sistema penale liberale.

La composizione di queste due esigenze contraddittorie è un compito abituale del penalista. Ed è appunto questo il filo rosso del dibattito, di oggi e di domani: dare una risposta razionale a quei fenomeni, utilizzando tutti gli strumenti a disposizione del diritto penale - bastone e carota: rigore e tecniche premiali -, nel rispetto dei principi di diritto penale sostanziale e processuale, peculiari del nostro sistema.

Rispetto dei principi si fa presto a dirlo. Vi sono infatti materie, come quella che stiamo esaminando, che oppongono grande resistenza alla composizione tra le esigenze del controllo penale e la funzione di garanzia reclamata, ad esempio, dal 'giusto processo'. Apro una breve parentesi. Non sono un processualista. Appartengo tuttavia a una generazione che si è formata studiando sia il diritto penale che il processo penale: l'intreccio inseparabile dei due saperi non era stato ancora rotto, ai miei tempi, dalla non lontana divisione della libera docenza in due distinte discipline accademiche. Ho avuto inoltre una triplice fortuna. Il mio grande maestro Delitala, era maestro *in utroque*; e in questa veste, nel '64, ha presieduto la Commissione (ne ero il segretario *de facto*, come collaboratore di Delitala) che elaborò (con Pisapia, Cordero e Paulesu) la prima proposta (dopo la bozza Carnelutti) di riforma in senso accusatorio del processo penale. Avendo vissuto da vicino quella fase pionieristica, ho perciò sempre coltivato a latere lo studio delle successive vicende, sfociate nel nuovo ordinamento del processo penale. Per finire ho alimentato la mia dotta ignoranza, anche comparatistica, sommando quanto avevo appreso negli anni pavesi a contatto col panprocessualista Taruffo (grande studioso dell'*adversary system*), con quanto ho appreso a Milano negli ultimi anni, come coordinatore di un dottorato in diritto processuale penale comparato, in larga parte mirato all'analisi del processo penale statunitense. - Tutto ciò, si badi, non mi autorizzava e non mi autorizza minimamente (come mi è spesso accaduto e come sa l'amico Grevi) a discutere in modo animoso del nuovo processo penale italiano, bollandolo come il più illiberale dei processi penali pensabili. Mi autorizza però a gettare un breve sguardo agli Stati Uniti - il Paese nel quale si sarebbe inverato il "modello accusatorio" nella forma meno impura -, per

osservare come lì si sia ricomposto il parallelogramma delle forze antagoniste - controllo penale e rispetto dei principi - proprio sul terreno della criminalità organizzata. Bene: l'osservazione di quel che è accaduto negli *ultimi vent'anni* negli USA, trovando il suo culmine in una celebre e contestatissima sentenza della Corte Suprema del 1992, si può riassumere dicendo, semplicemente, che è sempre più massiccio il numero delle ipotesi - soprattutto in tema di *conspiracy* - in cui è possibile utilizzare le dichiarazioni rese fuori del dibattimento da parte di testimoni, di coimputati, dello stesso imputato, senza dover sottostare al filtro del contraddittorio. Quale la logica di questa rottura del 'modello ideale' del processo accusatorio? È, manifestamente, la pressione fortissima, la spinta inarrestabile ad adattare - a piegare - la fisionomia del processo, per rendere possibile ed efficace il controllo della criminalità organizzata. Non si tratta ovviamente di prendere a modello quel che è accaduto negli Stati Uniti, già molto tempo prima che venisse varato il nostro nuovo codice. Si tratta solo di esserne consapevoli - penso alle molte discussioni naive intorno alla riforma all'art. 513, combattute imbracciando il modello accusatorio! - per rendersi conto che il bisogno di tener fermi i principi di garanzia deve continuamente misurarsi con il bisogno di protezione della collettività dalla "macchina" della criminalità organizzata: una terribile macchina, fonte perenne di innumerevoli pericoli di aggressioni, a innumerevoli e sempre mutevoli beni di grandissimo valore.

Naturalmente, tener fermi i principi di garanzia è la bussola che ci deve guidare, come interpreti e come politici del diritto. Sappiamo bene che le controversie interpretative avanzano sempre la pretesa di essere nient'altro che lotte ideali per l'esatta ricostruzione del diritto esistente, mentre non di rado sono tutt'altro *le* dommatiche in conflitto - diceva un vecchio maestro - sono spesso politiche criminali in conflitto. L'importante - lo dico ai giovani - è esserne consapevoli: da *qualunque* parte ci si schieri. Resta comunque importante ed essenziale che il giurista argomenti sempre - *de jure condito* o *de lege ferenda* - con il più alto grado di fedeltà alla legge e ai principi, alimentando sempre le sue tesi e proposte col massimo grado possibile di consapevolezza dei fenomeni regolati o da regolare.

#### IV

1. Passando ora ad esaminare i blocchi di problemi cui ho alluso all'inizio - avendo dinanzi agli occhi sia i profili interpretativi sia quelli di una eventuale riforma - ricorderò che *il primo problema* che è venuto in grande evidenza, è quello della *struttura dei reati associativi*.

Non v'è dubbio che il bisogno di precisione - di formulazioni chiare e nette - si imponga, e venga reclamato a giusto titolo, come bisogno primordiale, ma rilevo qui - come mi è accaduto di rilevare altrove - che la scienza della legislazione penale italiana non fornisce, purtroppo, gli strumenti per soddisfare quel bisogno: vi sono tante monografie sul principio di determinatezza, e non v'è manuale che non innalzi un inno a quel principio, salvo poi a ritenere pienamente compatibili con quel principio tecniche di formulazione delle norme incriminatrici che lo riducono a una lustra.

È stato il nostro Beccaria a gridare "fate che le leggi siano chiare", per ridurre quasi a zero i margini d'arbitrio del giudice. Ma non è l'Italia il paese nel quale si sono elaborate e sono state proposte, come vincolanti per il legislatore, tecniche di formulazione dei precetti penali in grado di assicurarne davvero la precisione desiderata. Quando infatti si parla di formulazioni analitiche, casistiche, spesso e volentieri ancorate a vincolanti definizioni, capita infatti di leggere parole di ripulsa, se non di esecrazione. Dove invece si fa sul serio con il principio di precisione è nei paesi anglosassoni, come sanno ad esempio quanti hanno qualche familiarità con le reazioni da parte

della Gran Bretagna di fronte al fiume di normative comunitarie improntate allo stile continentale (non solo italiano!) di legislazioni 'sintetiche', ricche di clausole generali. la reazione inglese è di rigetto e di disappunto, perché lo *statute law* - nella materia civile e penale - deve essere improntato al massimo possibile di analiticità, che è possibile solo impiegando una tecnica casistica al massimo grado - la sola in grado di circoscrivere l'intervento creativo del giudice. Ecco perché, nei paesi anglosassoni, si avverte sempre più come intollerabile la sopravvivenza di norme penali ereditate dal *common law*, e che sono dure a morire, è proprio il caso del reato di '*conspiracy*' - il reato di associazione criminosa - la cui vaghezza e ampiezza - abbraccia anche il semplice accordo, come ha sottolineato il prof. McCall - attira sistematiche e ininterrotte critiche.

Il bisogno di una più precisa ridefinizione della struttura dei reati associativi è dunque universale. Per quanto riguarda la situazione italiana, concordo con quel che ha detto Delfino Siracusano a proposito della norma sull'associazione di stampo mafioso: sembra anche a me che disegni con apprezzabile precisione la fattispecie legale, soprattutto perché pone limiti modali che individuano e specificano una peculiare tipologia di associazione criminosa, che ricalca e rispecchia - come astrazione piena di senso - una fenomenologia concreta ben riconoscibile nella prassi. Restano, notoriamente, zone d'ombra e d'incertezza: ma la strada battuta dal legislatore - che potremo continuare a percorrere - è esattamente quella reclamata dal *nullum crimen sine lege certa*.

Le cose vanno diversamente per la 'figura-madre dell'associazione per delinquere. Ciò che dovrebbe caratterizzare questa figura di reato, per possedere davvero quella natura di reato permanente che gli assegnava Rocco - una stabile e permanente associazione in grado di realizzare fatti delittuosi - è la presenza di una "organizzazione". Un requisito che, a parole, la giurisprudenza sembra riconoscerle, per poi negarlo nei fatti. Con formula stereotipata, ripete che "è sufficiente un'organizzazione anche rudimentale"; il che, in ultima analisi (come aveva sostenuto anni fa Insolera, sia pure con qualche forzatura), finisce coll'equiparare l'"associazione" criminosa al semplice "accordo", stravolgendo l'intero sistema, che considera non punibile il mero accordo per commettere delitti, e conosce solo ipotesi eccezionali di reati-accordo, distinte nettamente dai "reati associativi", proprio perché quest'ultimi richiedono la presenza di un'organizzazione (quando non siano caratterizzati, come ci ha mostrato De Vero parlando di altri reati associativi, da altre ed egualmente significative note individualizzanti).

Da questo punto di vista, l'orientamento giurisprudenziale italiano finisce perciò con l'applicare, in Italia, la tanto criticata norma di *common law* sulla *conspiracy*, che, nella sua vaga latitudine, abbraccia gli accordi criminali, anche se sprovvisti di stabilità e di una qualsivoglia base organizzativa.

Si tratta di porre rimedio a questo deficit di precisione legislativa. Un modello - oltre quello della recente legislazione svizzera - potrebbe essere incarnato dalla norma contenuta nel recente progetto di un nucleo di legislazione penale europea: il "*Corpus Juris*" redatto sotto la direzione della Delmas Marty, con la cooperazione di giuristi in rappresentanza dei principali paesi europei (*Corpus juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union* (a cura di M. Delmas Marty, Paris, Ed. Economica, 1997). Quella norma (l'art. 8, comma 2°), contiene una definizione dell'*association de malfaiteurs* (nel testo in francese) e della *conspiracy* (nel testo in inglese), che è nitidamente imperniata sull'idea di *organizzazione* ("*Par association de malfaiteurs on entend le fait que deux ou plusieurs personnes s'associent, en se donnant une organisation adéquat, en vue de réaliser une ou plusieurs des infractions...*"; "*A conspiracy is when two or more persons work together, setting up the necessary organisation, with a view to carrying out one or more of the offence...*") (*op. cit.*, pp. 60-61).

All'idea-forse di questo modello di riformulazione dell'associazione per delinquere, un'associazione dotata di un'organizzazione 'adeguata' (nella formulazione in francese) o dell'organizzazione 'necessaria' (nella formulazione in inglese), ha fatto eco Spagnolo, indipendentemente da quel modello; ma subito dopo ha richiamato la nostra attenzione, dicendoci grosso modo: "attenti mi rendo conto che, nel momento stesso in cui inseriamo nella norma il requisito di un'organizzazione 'adeguata', creiamo dei problemi probatori praticamente insuperabili". Il che equivale a dire: norme impraticabili sono norme destinate a rimanere lettera morta, e noi vogliamo norme precise, non già norme votate all'inapplicabilità, perché i fenomeni sono lì, conficcati nella realtà, e non li si può ignorare, creando una norma che non li governa. Ecco perché Spagnolo proponeva, in alternativa, una riformulazione della norma, arricchita da un limite negativo del tipo legale, all'incirca del seguente tenore: "non è punibile l'associazione quando l'organizzazione è inadeguata al raggiungimento degli scopi delittuosi". Se ho compreso bene il senso della proposta, il reato non prenderebbe forma quando emerge che l'associazione ha un livello di organizzazione inconsistente o rudimentale.

Ci troviamo in uno spazio ancora del tutto libero per scelte caratterizzate da un grado elevato di opinabilità. Ecco perché dicevo, fin dall'inizio, che non siamo davvero in condizioni di trarre delle conclusioni, personalmente, sarei incline a pronunciarmi a favore dell'alternativa suggerita da Spagnolo, che mi sembra soddisfare la duplice esigenza della precisione e della praticabilità - anche se, confesso, avverto il bisogno - come tutti, credo - di meno estemporanee riflessioni. Abbiamo però conquistato un punto fermo: l'esigenza che - qui come altrove - si faccia sul serio con il principio costituzionale di precisione, arricchendo qui, esplicitamente, la lettera della legge del requisito, sinora implicito, dell'organizzazione (un'organizzazione *adeguata, o non inconsistente?*). Tra l'altro, la spinta che viene in questa direzione dalla progettata norma europea, serve a promuovere l'*uniformità* della legislazione dei vari Paesi (compresi quelli anglosassoni), indispensabile (ed è questa la logica dell'intero "*Corpus juris*") per un'efficace cooperazione internazionale nella repressione della criminalità organizzata. Si tratta infatti di evitare il più grave pericolo che potrebbe insidiare la cooperazione, sotto qualsiasi forma, la creazione di "*paradisi penali*" nei Paesi che si dotassero di norme incriminatrici differenziate, ricche di requisiti limitativi dell'area dell'incriminazione di fenomeni che superano quotidianamente i confini dei singoli Paesi.

2. Il *secondo problema* che è emerso con grande rilievo nel corso del Convegno - a cominciare dalle relazioni di De Vero e, forse, da quella di Fiandaca - è compendiabile, come ricordavo agli inizi, nell'interrogativo, *se* - al posto dell'attuale modello - debba subentrare un *nuovo modello* di *scopo, nominati, ben selezionati*, in modo da rompere l'attuale struttura monolitica, comprensiva del grande e del piccolo delitto. E a favore di questo nuovo modello si sono pronunciati - oltre ai citati relatori - anche gli autori di taluni interventi: in particolare, segnalo la decisa presa di posizione di Spagnolo.

Si tratta di un problema con una sua storia normativa. La disciplina vigente abbraccia, è vero, qualunque delitto-scopo, ma anche il testo del codice Zanardelli - prima che vi mettesse mano la Commissione parlamentare delegata per la redazione finale - suonava nello stesso senso: "è punito - diceva l'art. 239 - chiunque prende parte ad un'associazione di cinque o più persone, diretta a commettere *delitti, benché di specie non ancora determinata*", e se il testo finale - l'art. 248 - circoscriveva l'area dei delitti - scopo ("delitti contro l'amministrazione della giustizia, o la fede pubblica, o l'incolumità pubblica, o il buon costume e l'ordine delle famiglie, o contro la persona o la proprietà") lo si dovette alla spinta *non* già della finalità *selet-*

*tiva* dettata dall'importanza dei delitti, che sembra stare a cuore degli autori delle proposte odierne. *La preoccupazione era tutt'altra*: si volle evitare, abbandonando la formula onnicomprensiva "delitti", che si profilasse - come si legge in un famoso commentario - "il pericolo facilissimo di confondere qualche volta un'innocua associazione politica con un'associazione criminale" (Majno, *Commento al codice penale*, vol. III, terza ed., 1922, p. 14).

Se si guarda poi alla storia che stiamo vivendo in questi tempi - una storia da leggere con la lente criminologica -, allora mi sentirei di esprimere molte perplessità rispetto al modello, per così dire, del "numero chiuso" di delitti-scopo.

Questa soluzione deve combattere con molti problemi. Primo problema è una constatazione empirica-desumibile dalla lettura degli atti giudiziari e dalla descrizione criminologica dei fenomeni di associazione criminosa - che le associazioni criminose cambiano nel tempo 'oggetto sociale', scopi, finalità, ed è un mutamento - nel tempo ma anche nello spazio - a volte molto rapido, imposto da ragioni estrinseche mutevolissime: il mutare degli obbiettivi dal cui raggiungimento si può trarre profitto - il fine ultimo di gran parte delle associazioni criminose. Ci si trova così in presenza, nella realtà, di un ventaglio di finalità così ampio, così mutevole, così non circosccrivibile a priori nel recinto di un numero chiuso, da renderne pressoché impossibile un catalogo anche solo esemplificativo. Per averne un'idea, si legga l'elenco contenuto nelle istruzioni ai relatori nazionali in vista del Congresso di Budapest dell'A.I.D.P.: "le attività criminali organizzate hanno per finalità - secondo questo inventario dichiaratamente provvisorio - il traffico illecito di stupefacenti, armi, essere umani, materiale nucleare, opere d'arte, la corruzione, il riciclaggio, l'evasione tributaria" e "l'enorme congerie di attività economiche, oggetto oggi preminente della criminalità organizzata". A quest'ultimo riguardo, Pedrazzi - studioso grande e mite, tutt'altro che incline agli eccessi - ha scritto poche righe (alla voce 'Mercati finanziari' dell'ultima edizione del Digesto) nelle quali si trova compendiato quasi tutto l'essenziale. Cito dai miei appunti: "è una indicazione vitale di politica criminale la constatazione che sempre più la criminalità organizzata attraverso le operazioni di riciclaggio, attraverso l'intrusione e l'impossessamento di attività finanziarie e societarie, opera in direzioni sempre più penetranti con effetti devastanti e distortivi della libera concorrenza". Cosa voglia dire: distorcere la libera concorrenza tra le imprese in termini di danno alla collettività, lo abbiamo del resto appreso dai processi di Tangentopoli, al cui centro si trovava la violazione di una norma - quella sulla turbativa d'asta - che a lungo ha sonnacchiato nei manuali e nei commentari, ma che poteva racchiudere quei sistematici accordi correttivi che 'sindacati' di imprenditori stipulavano con uomini politici, tagliando fuori imprenditori concorrenti "fuori" del sindacato, e così ottenendo appalti per opere pubbliche, che venivano pagate dalla collettività-soggetta "a una tassazione impropria" (come l'ha definita il governatore della Banca d'Italia Fazio) a prezzi enormemente superiori a quelli "giusti", provocando enormi danni macroeconomici. Orbene, si deve solo all'ammirevole cautela della Procura della Repubblica di Milano se a questa fenomenologia di stabili accordi corruttivi finalizzati, attraverso la corruzione, alla turbativa d'aste, non si sia finito col darle il nome che le spettava di diritto: associazione per delinquere; un nome che del resto, in questi giorni, viene impiegato senza remore a proposito di infiltrazioni di associazioni criminose 'patentate' nel gioco degli appalti, che avrebbero operato al fine di aggiudicarsi gli appalti attraverso la commissione di turbative d'asta. Ora io chiedo prima che scoppiassero i processi di Tangentopoli, chi mai avrebbe incluso nel "numero chiuso" dei delitti-scopo la pressoché scosciuta ipotesi di "turbata libertà degli incanti"? È solo una domanda retorica: e se a questa domanda, se ne aggiungessero tante altre, relative agli innumerevoli delitti, grandi e piccoli, che la prassi mostra essere i sempre nuovi "oggetti del desiderio" delle

associazioni criminose, che cosa ne resterebbe del modello del “numero chiuso”? Diventerebbe, in ultima analisi, un numero sempre “aperto” - ma sempre in ritardo sulla realtà - per abbracciare e rincorrere le dure lezioni dell’esperienza criminologica. Il “numero-chiuso - ma - sempre - aperto” finirebbe così con l’essere un enorme catalogo di reati, sempre irrazionalmente selettivo, ad onta della sua sovrabbondanza.

Se poi il parametro del ‘numero chiuso’ fosse la gravità dei delitti, quale mai sarebbe l’indice della gravità? A questa domanda si può rispondere solo in modo dilemmatico: o si ratificano le attuali scelte punitive del legislatore, e allora si tagliano fuori fatti gravissimi che il legislatore tratta come bagattelle, come la turbativa d’asta punita con la pena massima di due anni di reclusione, *oppure* si fa leva sulla gravità ‘ontologica’ dei reati, desunta dal dato empirico del momentaneo fine perseguito, qui o lì, dalle associazioni criminose - includendo ad esempio nel “numero chiuso” i tanti reati finanziari che oggi il legislatore tratta come contravvenzioni - ed è allora che si mette in moto un incontrollabile processo circolare, destinato a sconvolgere continuamente l’ordine del sistema penale: *oggi* bisognerebbe innalzare congruamente la pena edittale di questo o quel reato, perché rappresenta il momento lo scopo prediletto dalle associazioni criminose (e allora i due anni di reclusione o di arresto diventerebbero 8, 7, 6 anni di reclusione), mentre *domani* bisognerebbe diminuire altrettanto congruamente la pena edittale di quegli stessi reati, *perché* non rappresentano più gli scopi *hic et nunc* perseguiti dalle associazioni.

In poche parole: il modello del “numero chiuso” ha il difetto di essere selettivo in modo irragionevole, se ricalca le scelte attuali del legislatore, ovvero selettivo in modo tale da rendere il sistema penale sempre esposto a sconvolgimenti, se ci si affida alle contingenti finalità delle associazioni criminose per fissare legislativamente - salvo repentini ripensamenti - la misura delle ‘tariffe penali’.

Del resto, abbiamo tutti nella nostra memoria una fresca ‘lezione’ sui frutti della tecnica del “numero chiuso”. Ricordate la storia della norma incriminatrice del riciclaggio? Dapprima annoverava tra i reati-presupposto la rapina aggravata, l’estorsione aggravata e il sequestro di persona a scopo di estorsione, successivamente, vincendo le resistenze anche di autorevolissimi giuristi-politici, il legislatore ha preso atto della realtà, e ha aperto il numero chiuso, aggiungendo all’elenco i delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope; ma infine, pressato dalla ben più ricca e fantasiosa fenomenologia del riciclaggio di denaro sporco, il legislatore si è arreso all’evidenza: ha abbandonato il modello del “numero chiuso”, allargando illimitatamente l’elenco dei reati presupposti a “qualsiasi delitto” (art. 648, *bis*, nel testo della l. 328/1993).

Mi rendo conto della esigenza che sorregge l’idea del “numero chiuso”: soddisfa un bisogno di precisione, di selezione, che, tuttavia, se non è ben ponderata, finisce per creare involontarie lacune repressive, che presto o tardi verrebbero colmate, magari in modo irriflessivo e tumultuoso, fino ad approdare, alla fin fine, all’attuale “modello aperto” - lasciando però lungo la strada morti e feriti. Pensiamo nuovamente al diritto penale finanziario, che è costellato di contravvenzioni punite con l’arresto e l’ammenda. Assumendo come dato decisivo per la selezione dei reati-scopo il fenomeno dell’infiltrazione della criminalità organizzata nei mercati finanziari, ne seguirebbe che tutte quelle contravvenzioni dovrebbero schizzare al livello dei delitti medio-alti: ma - ci chiediamo per l’ultima volta in forma di interrogativo retorico - ha davvero senso minacciare e punire con sei anni di reclusione i protagonisti del mondo finanziario che commettano questa o quella irregolarità ad es. in tema di comunicazioni alla Consob, sol perché la commissione di quelle o altre irregolarità, dello stesso peso, rientrano tra i reati-scopo (magari come scopi intermedi) delle associazioni criminose?

3. Il terzo problema al centro del Convegno è stato il combattutissimo problema del *concorso di persone nei reati associativi*. Vorrei abbozzarlo con due esempi nient'affatto immaginari, per saggiare la tesi che suona all'incirca così: il concorso 'esterno' nell'associazione non è configurabile, perché vi è posto solo per la figura di chi, all'interno dell'associazione, assume la veste di membro, di partecipe. Immaginatoci allora (a piacere) una banda armata, un'associazione di stampo mafioso, un'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti; e ipotizziamo che l'una, o l'altra, o l'altra ancora abbia bisogno di armi e, come l'esperienza mostra, comperi effettivamente le armi. Da chi e dove le compera? Sul mercato: c'è qualcuno che le vende, qualcuno che le trasporta, e questo qualcuno - supponiamo - sa con chi ha a che fare. Ecco allora un bel carico di armi (10.000 mitragliette, venti casse di esplosivi, munizioni in quantità, ecc.), che corrisponde a tutto il 'fabbisogno' della banda, dell'associazione: non solo in momenti di crisi (come dice la Cassazione, parlando del problema in discussione), ma anche per soddisfare bisogni fisiologici dell'associazione: ad esempio, l'associazione vuole estendere e potenziare la propria attività, e necessita di un arsenale più ampio di armi, che taluno le vende, e talaltro le trasporta. Ecco allora il quesito giuridico: il venditore, il trasportatore (il capitano della nave) e quant'altri portano a destinazione il carico d'armi - gli autori di queste singole e occasionali condotte - davvero possiamo considerarli 'partecipi' e 'membri' dell'associazione? E se non ce la sentiamo proprio di considerarli 'membri' dell'associazione? forse faremo cadere le loro condotte nel vacuum giuridico-penale, come condotte penalmente irrilevanti? O non dovremo piuttosto considerarli come autori di condotte che, avendo rafforzato la vita dell'associazione criminosa, andranno senz'altro inquadrate come altrettante forme di concorso di persone nell'associazione criminosa?

Cambiamo esempio. Pensiamo ad un'associazione organizzata per il traffico di stupefacenti, che ha bisogno di essere rifornita di eroina, ci sono canali internazionali, e un membro dell'associazione va a fare acquisti sul mercato; prende i contatti opportuni, e finalmente l'associazione riceve una bella partita di eroina, nella quantità e qualità pattuita. Orbene: come consideriamo il venditore, il capitano della nave, il trasportatore a terra dell'eroina? Li consideriamo altrettanti 'membri' e 'partecipi' dell'associazione? oppure vogliamo lasciarli impuniti?

Sollevo, all'evidenza altrettante *domande retoriche*, perché, all'evidenza, ci troviamo alla presenza - semplicemente - di altrettanti concorrenti nell'associazione, punibili ai sensi dell'art. 110, avendo dato un contributo, che è episodico, ma che è decisivo o, comunque, importante, per il mantenimento e/o lo sviluppo dell'associazione.

Se ora usciamo dagli esempi immaginari (ma non tanto), e osserviamo da vicino la *fenomenologia* sottostante alla rassegna di giurisprudenza compiuta ieri da Lattanzi, diventa subito chiara la ragion d'essere di una controversia giuridica che, senza quella sottostante fenomenologia, apparirebbe immotivatamente accesa.

È la fenomenologia che De Vero ha cercato di inquadrare e di domare nella sua proposta di regolamentazione *ad hoc*, e che - piaccia o non piaccia - parla di magistrati, avvocati, uomini politici, esponenti del mondo bancario, imprenditori, che in vario modo hanno operato rendendosi utili a questa o quella associazione criminosa, in momenti decisivi per la vita dell'associazione.

È l'*avvocato* che - corrompendo *magistrati e/o uomini della polizia* per favorire (in cambio di denaro) un'associazione criminosa - "aggiusta i processi", ottiene assoluzioni, dissequestri, libertà provvisoria di esponenti della mafia, ovvero fa conoscere in anticipo le operazioni di polizia, consentendo così la provvidenziale sparizione di cose compromettenti, come droga, armi, denaro sporco, documenti falsi, ecc. È l'*avvocato-uomo politico* che, corrompendo i giudici, "aggiusta i processi" a

carico di esponenti dell'associazione camorristica capeggiata da Pasquale Galasso e Carmine Alfieri, ricevendo in cambio l'aiuto elettorale necessario per essere eletto al Senato della Repubblica. È *l'imprenditore - finanziere*, che riesce a riciclare denaro proveniente da attività illecite di un'associazione criminosa. Sono *gli imprenditori edili* Costanzo e De Luca - è il caso Amato ed altri che, stando all'accusa, grazie alle frequentazioni con Stefano Bontade, Benedetto Santapaola e Salvatore Riina - frutto degli aiuti essenziali prestati alla associazione criminosa diretta da quei galantuomini (aiuti in forma di assunzioni fittizie di membri dell'associazione come prestatori d'opera), riescono, in cambio del loro aiuto, ad espandere i loro interessi economici al di fuori di Catania, insediandosi anche a Palermo.

Potremmo continuare nella descrizione della fenomenologia sottostante ai casi di discussa configurazione di un concorso di persone nei reati associativi. In verità, *quel che c'è da discutere, è se in casi del genere si debba parlare solo di concorso nell'associazione, ovvero di vera e propria partecipazione all'associazione*. E potremmo accontentarci, senz'altro, del modo in cui la Cassazione affronta e risolve la discussione: c'è *concorso* in presenza di una condotta episodica che rafforza o agevola la vita stessa dell'associazione (non c'è concorso quando la condotta agevola solo l'*associato*, dandogli episodicamente rifugio o vitto: gli si applicherà l'ipotesi attenuata *ad hoc* dell'art. 418), c'è invece autentica *partecipazione* quando le condotte non sono episodiche, ma concretano stabili e sistematici apporti all'attività dell'associazione. Ma vale la pena affannarsi a distinguere ed è davvero possibile distinguere?

Sembra che non valga la pena, almeno *de jure condito*. L'*an* della responsabilità non dipende infatti dall'inquadramento di quelle condotte come 'partecipazione all'associazione', ovvero come concorso; solo il *quantum* della sanzione da infliggere in concreto potrebbe mutare, commisurandola - caso per caso: con l'aiuto dei consueti criteri *ex art. 133* - entro lo spazio edittale previsto per questo o quel tipo di associazione criminosa. *De lege ferenda* potrebbe invece valerne la pena, affrontando a viso aperto - come ci ha proposto De Vero - i problemi peculiari sollevati da gran parte dei casi poc'anzi ricordati sommariamente. Si tratterebbe di fissare in via legislativa la linea di confine che separa l'attività lecita dell'avvocato, dell'uomo politico, dell'imprenditore, etc. da quella illecita - quella che travalica i limiti del libero esercizio di un diritto - per poter individuare con certezza, una volta superata quella linea di confine, la fase in cui prende forma la condotta di episodica agevolazione della vita dell'organizzazione criminosa. A sostegno della sua proposta, De Vero ha avanzato un argomento molto serio: non è possibile - ci ha detto - che quella linea di confine, con il sottostante conflitto tra norme e interessi, venga lasciato nell'imprecisione, abbandonandone la ricerca, caso per caso, al singolo giudice. De Vero ha anche aggiunto che, una volta delineata questa ipotesi speciale di agevolazione dolosa (come l'ha definita), sarebbe coerente prevedere un autonomo dosaggio sanzionatorio edittale, più mite di quello applicabile alla persona che concorre o che è membro dell'associazione.

Sotto quest'ultimo profilo, la proposta di De Vero potrebbe essere contrastata dicendo all'incirca: non si vede perché l'avvocato e il magistrato che agevolano l'associazione "aggiustando", che so, un processo a carico di Riina, vadano puniti meno gravemente dell'autista di Riina. Se la materia del contendere fosse solo il dosaggio sanzionatorio di questa progettata ipotesi speciale, mi sentirei anzi di sostenere che l'avvocato - aggiusta-processi e il magistrato corrotto meritano e hanno bisogno di un trattamento sanzionatorio più severo: violando i loro doveri, hanno infatti commesso fatti offensivi di beni giuridici, la cui commissione non era alla portata di "chiunque", ma solo di chi rivestiva particolari qualità e occupava peculiari posizioni di fatto.

La verità è che la proposta, senz'altro bisognosa di attenta riflessione, chiama in causa un problema comune all'intero istituto del concorso di persone nel reato. Se

vogliamo riconquistare al principio di precisione tutti i territori del diritto penale, uno dei primi capitoli bisognosi di riscrittura, di ripensamento, di ridefinizione legislativa, è proprio il capitolo del concorso di persone. Lo dico con una notevole dose di scetticismo. L'esperienza di altri documenti che pur conoscono definizioni verbalmente molto precise delle forme di concorso (penso non solo agli ordinamenti dell'Europa continentale, ma anche al diritto inglese, che solitamente usa quattro verbi per descrivere quelle varie forme, *a person who aids abets, counsel or procures the commission...*), sembrerebbe in effetti molto deludente, per quel che ne so: in ultima analisi, *qualunque* contributo causale alla realizzazione del fatto attira la qualifica di concorso nel fatto di reato. E non è affatto una stravaganza quanto ci ha riferito Lattanzi, quando ci ha detto: "la Cassazione afferma che il concorso morale c'è sempre". Dappertutto, come si sa, quando manca la prova che un dato comportamento ha facilitato l'esecuzione del reato, c'è sempre la via d'uscita rappresentata dall'ipotesi accusatoria, non dimostrabile ma difficilmente confutabile, secondo cui quella data condotta ha comunque avuto un'influenza causale sul fatto, perché ha rafforzato i processi decisionali dell'autore o del coautore.

Naturalmente, questo scetticismo non significa che non vada imboccata la strada della ricerca del più elevato grado di precisione nella futura riforma della disciplina del concorso. Sotto questo profilo, la proposta di De Vero va nella direzione giusta. Avanzo una solo dubbio, solo in termini di opportunità: tentare di tracciare, in sede legislativa, i confini tra attività lecite e illecite di quelle svariate categorie di professionisti del mondo giuridico - forense, politico, imprenditoriale, etc, potrebbe scatenare scontri omerici... tra l'Unione delle Camere penali e l'Associazione nazionale magistrati. Non nascondiamoci dietro questa difficoltà; ma è bene esserne consapevoli.

Un'ultima osservazione sul tema del concorso di persone, o meglio, sul *sottotema*, affrontato da Padovani, del *concorso dei membri dell'associazioni nei reati-scopo*. Mi limito ad osservare che Padovani, col suo stile fiammeggiante, agli inizi sembrava voler richiamare all'ordine del pensiero penale liberale tutti gli studiosi che osteggiano o deturpano i frutti di quel pensiero, nel nome di una repressione ad ogni costo. Non so chi vada iscritto nel partito degli illiberali. Come vecchio devoto ammiratore di Beccaria, sento di non appartenere a quel partito. E, proprio a questo titolo, non mi sentirei affatto di condividere le principali tesi enunciate da Padovani. Ha sostenuto che vi sono associazioni criminose, come l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, il cui 'tipo' legale ed empirico comporterebbe, automaticamente, la responsabilità dei capi dell'associazione per *tutti* gli spacci degli stupefacenti che i capi hanno trafficato. Un simile automatismo non mi sembra persuasivo: ho il sospetto, da vecchio sostenitore del diritto penale liberale, che a questo modo si strapazzino le regole - del diritto penale sostanziale e processuale - in ordine alla sussistenza e alla prova del nesso causale e del dolo relativo al concorso dei capi nei *singoli* episodi di spaccio. Lo stesso discutibile automatismo è stato applicato da Padovani parlando del reato di 'associazione di tipo mafioso': si tratterebbe di un'associazione la cui fisionomia renderebbe i capi, *per ciò solo*, responsabili di *tutti* i reati commessi dai membri dell'associazione.

4. Pulitanò ha tracciato un quadro amplissimo dei *profili sanzionatori* dei reati associativi. Mi preme sottolinearne due profili. Il primo è la netta sottolineatura che *dietro la riluttanza* ad accettare la logica di un sistema penale che usa sia il bastone che la carota - la logica, non sarà inutile ricordarlo, che sta dietro l'antichissima disciplina della desistenza volontaria e del recesso attivo: la logica del '*ponte d'oro*' che sorregge una quantità di istituti - c'è un ferreo inconfessato attaccamento alla *visione retributiva* del diritto penale: l'idea che il sangue chiama il sangue, che la commis-

sione di un reato grave esige una pena grave, e che non c'è quindi spazio per valutazioni utilitaristiche, in termini di prevenzione generale, che possano impedire l'inflazione della pena che "merita" l'autore di quel reato.

Se tutto ciò ha senso secondo la logica della retribuzione, non ha più senso in un sistema costituzionale, come il nostro, che ha estromesso la retribuzione da ogni possibile scopo o senso da attribuire alla pena statutale, e che è invece articolato e finalizzato al raggiungimento di finalità di prevenzione generale - alla prevenzione di futuri reati, alla tenuta complessiva del sistema processuale, all'accertamento delle attività delittuose. Pulitanò ha però soggiunto - indicando il percorso da compiere - che il raggiungimento di quelle finalità è sì legittimo, a patto che non si compiano passi falsi sul terreno dei principi.

Questa duplice esigenza - efficacia general-preventiva delle tecniche 'bastone e carota' e pieno rispetto dei principi - è resa più acuta dalle tendenze del diritto penale sul piano internazionale: come ci ha infatti mostrato Vinciguerra, sempre più spesso si ricollega la non punibilità ai comportamenti *post factum* che assicurino lo scioglimento o la scoperta delle associazioni criminose. Aggiungo che, guardando alla disciplina del riciclaggio, sempre più spesso (come in Austria, Germania, Stati Uniti) si getta il ponte d'oro della piena impunità a chi favorisce, *post factum*, la scoperta delle attività di riciclaggio.

Nel nostro Paese si batte una strada più cauta: non si va al di là della previsione di circostanze attenuanti. Ma quale che sia l'ampiezza dell'uso del sistema "bastone e carota", sempre si pone il problema del rispetto dei principi - di tutti i principi del giusto processo. Commentando il testo del progetto di legge sui 'collaboratori di giustizia', Pulitanò ha richiamato l'attenzione su una palese stortura: la spinta alla collaborazione attuata attraverso lo stravolgimento delle regole sulla carcerazione preventiva. Se si costruisce e si fa dipendere la carcerazione preventiva non già dalle esigenze processuali, bensì dall'esigenza di 'stimolare' l'utile collaborazione dell'imputato, allora la patologia della prassi, oggetto di tante deplorazioni, diventa fisiologia: diventa una norma legislativa, che infligge un vulnus ai principi fondamentali del nostro sistema. È senz'altro possibile ed utile il ricorso al meccanismo a forbice - come lo chiama Pulitanò - imperniato sulla logica, contestuale, del rigore e del premio, ma è un meccanismo che deve essere frutto di una scelta legislativa misurata, calcolata, rispettosa dei principi.

Lo stesso rispetto dei principi s'impone sul terreno probatorio. L'accertamento dei reati associativi pone senza dubbio problemi probatori acuti, difficili. Credo però che la linea maestra sia quella tracciata dal dott. Nappi nella sua lucida e applaudita relazione. Da un lato, le regole probatorie vanno rispettate incondizionatamente: non c'è esigenza repressiva di sorta che possa autorizzarne lo stravolgimento. D'altra parte, l'indagine del magistrato, in ogni fase processuale, deve mirare a penetrare nei meccanismi della singola associazione, per trarne gli elementi sui quali ricostruirne le peculiarità, le ramificazioni, la consistenza. E, sotto questo profilo, le fonti di prova non sono un numero finito: sono le innumerevoli peculiarità del caso concreto, che forniscono, caso per caso, il materiale probatorio. Chi del resto conosce le sentenze sui reati associativi, sa che nella maggior parte dei casi la motivazione poggia letteralmente sui cumuli di prove.

In altri casi le cose vanno diversamente: ci sono giudici indagatori capaci e giudici assai meno capaci - così come vi sono professori universitari capaci e professori incapaci, medici esperti e medici inesperti, avvocati bravi e avvocati non bravi. C'è di tutto nel vasto mondo. Ma quando si tratta di magistrati, quel che da tutti si può e si deve pretendere, è che percorrano il loro cammino, seguendo le indicazioni di una stella fissa, alta nel cielo di ogni giurista degno di questo nome - la fedeltà ai principi, l'amministrazione della giustizia nel rispetto dei principi.

## ELENCO DEI PARTECIPANTI

SALVATORE ALEO	associato di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Catania
LUIGI ALIBRANDI	associato di diritto penale commerciale nell'Università di Parma
RICCARDO ARENA	cultore della materia presso la II Cattedra di procedura penale nell'Università di Roma La Sapienza
LUISA BAIMA BOLLONE	dottoranda di ricerca nell'Università di Torino
ARMANDO BARTULLI	ordinario di diritto penale commerciale nell'Università Cattolica di Milano
LAURA BERTOLE' VIALE PAPI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Milano; vice segretario generale dei convegni Enrico de Nicola
MARTA BERTOLINO	straordinario di diritto penale nell'Università di Reggio Calabria
MARISA BERTULETTI	
RODOLFO BETTIOL	associato di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Padova
ORESTE BISAZZA TERRACINI	avvocato in Roma; presidente dell'Associazione giuristi ebrei
ALESSANDRO BONDI	professore a contratto di diritto penale commerciale nell'Università di Urbino
CARMELO BONOMO	dottore in giurisprudenza
FRANCESCO SAVERIO BORRELLI	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano
GUIDO BRIGNONE	economista d'impresa, segretario generale f.f. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
VINCENZO CALDERAZZO	GIP presso il Tribunale di Catanzaro; professore a contratto di procedura penale
ERSILIA CALVANESE	magistrato addetto alla Direzione generale Affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia
DOMENICO CARCANO	magistrato, capo della segreteria, Direzione generale Affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia

GUIDO CASAROLI	associato di diritto penale commerciale nell'Università di Ferrara
ANDREA CASTALDO	associato di diritto penale nell'Università di Salerno
VITTORIO CHIUSANO	avvocato in Torino; componente della Commissione Enrico de Nicola
MARIA TERESA COLLICA	cultore di diritto penale nell'Università di Messina
CRISTINA COLOMBO	dottoranda di ricerca in diritto penale nell'Università di Pavia
GIOVANNI CONSO	presidente emerito della Corte Costituzionale; ordinario f.r. di procedura penale nell'Università di Torino; componente della presidenza della Commissione Enrico de Nicola ; <i>relatore</i>
ADRIANO CONSOL	avvocato, vice pretore onorario in Aosta
LUIGI CONTI	presidente aggiunto on. della Corte di cassazione; già incaricato di diritto penale commerciale nell'Università di Torino; componente della Commissione Enrico de Nicola
FABRIZIO CORBI	associato di diritto dell'esecuzione penale nell'Università di Firenze; vice presidente dell'Unione Camere Penali Italiane
FRANCESCO CORLEONE	sottosegretario di Stato alla Giustizia
GIORGIO COVI	avvocato in Milano; presidente dell'Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
ANGELO CURTO	procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Milano
LUCA D'AURIA	praticante avvocato; collaboratore alla cattedra di procedura penale comparata nell'Università di Milano
ALDO DELL'ORO	ordinario di diritto romano nell'Università di Milano; vice segretario generale del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
PIERLUIGI DELLA VALLE	componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione Centro internazionale su diritto società e economia

CRISTINA DE MAGLIE	associato di diritto penale nell'Università di Cagliari
FABIO DE PASQUALE	sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano
GIANCARLO DE VERO	straordinario di diritto penale nell'Università di Messina; <i>relatore</i>
PAOLA FAZIO	consigliere della Corte di appello di Milano
PAOLO FERRUA	ordinario di procedura penale nell'Università di Torino
GIOVANNI FIANDACA	ordinario di diritto penale nell'Università di Palermo; <i>relatore</i>
GIORGIO FIDELBO	magistrato, direttore Ufficio I Affari Penali del Ministero di Grazia e Giustizia
LUIGI FORNARIFI	cercatore confermato nella Università Cattolica di Milano
TULLIO GALIANI	associato di diritto penale nell'Università di Camerino
FRANCESCO GIANNITI	ordinario di procedura penale nell'Università di Bologna
UBALDO GIULIANI - BALESTRINO	ordinario di diritto penale commerciale nell'Università di Torino
FAUSTO GIUNTA	straordinario di diritto penale nell'Università di Ferrara
FRANCESCO GRECO	sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano
VITTORIO GREVI	ordinario di procedura penale nell'Università di Pavia; componente della Commissione Enrico de Nicola
GIOVANNA ICHINO	sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano
GAETANO INSOLERA	associato di diritto penale nell'Università di Macerata
FABIO LAMBERTUCCI	giudice del Tribunale di Pavia
SILVIA LARIZZA	associato di criminologia nell'Università di Pavia

FABIO LATTANZI	cultore della materia presso la II cattedra di procedura penale nell'Università di Roma La Sapienza
GIORGIO LATTANZI	direttore generale degli Affari penali, Ministero di Grazia e Giustizia; componente della Commissione Enrico de Nicola; <i>relatore</i>
GIORGIO LICCI	affidatario di diritto penale comparato nell'Università di Torino
SIMONE LONATI	studente universitario
PASQUALE LONGARINI	sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta
VANIA MAFFEO	cultore di procedura penale nell'Università di Milano
DANTE MALAGUTTI	avvocato in Aosta
NICOLETTA MANCA	dottoranda di ricerca in diritto processuale penale comparato nell'Università di Milano
GRAZIA MANNOZZI	ricercatrice confermata di diritto penale nell'Università di Pavia
ALFREDO MANTOVANO	componente della Commissione giustizia della Camera dei Deputati e della Commissione bicamerale Antimafia
ANTONIA ANTONELLA MARANDOLA	dottoranda in procedura penale nell'Università di Bologna
GIORGIO MARINUCCI	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano; componente della Commissione Enrico de Nicola; <i>relatore</i>
ALEXANDER MC CALL SMITH	professore di diritto penale nell'Università di Edimburgo; <i>relatore</i>
MANUELA MASSINO	studente universitario
MARIO MELINO	presidente della Fondazione Riccardo Bauer
CARLO MELZI D'ERIL	studente universitario
PAOLA ODILIA MERONI	pretore presso la Pretura Circondariale di Aosta
DARIO MICHELETTI	dottorando di ricerca in diritto penale nell'Università di Ferrara

PIETRO MILIO	segretario della Commissione giustizia del Senato della Repubblica
FRANCESCA MOLINARI	associato di diritto penale nell'Università di Sassari
GAETANA MORGANTE	dottoranda di ricerca in diritto penale nell'Università di Pisa
ALESSANDRO MOSTACCIO	studente universitario
VINCENZO B. MUSCATIELLO	ricercatore di diritto penale nell'Università di Bari
ANIELLO NAPPI	magistrato della Corte di cassazione; <i>relatore</i>
MICAELA NICROSINI	dottoranda di ricerca in diritto penale italiano e comparato nell'Università di Pavia
RENZO ORLANDI	associato di procedura penale nell'Università di Camerino
TULLIO PADOVANI	ordinario di diritto penale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento di Pisa; <i>relatore</i>
CARLO ENRICO PALIERO	ordinario di diritto penale nell'Università di Pavia
RENATO PALMIERI	titolare di diritto penale commerciale nell'Università di Bologna
COSIMO PALUMBO	avvocato in Torino; vice presidente della Camera penale del Piemonte e della Valle d'Aosta
SALVATORE PANAGIA	docente titolare di diritto penale dell'ambiente nell'Università Ca' Foscari di Venezia
ANTONIO PAPI	Ufficio studi, Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
MICHELE PAROLA	laureando in diritto penale
CARLO PATERNITI	associato di diritto penale dell'economia nell'Università di Catania
FILIPPO PATERNITI	studente universitario
PAOLO PATRONO	associato di diritto penale dell'economia nell'Università di Verona
FRANCESCO PAZIENZA	associato di diritto penale nell'Università di Bari

VINCENZO PERCHINUNNO	ordinario di procedura penale nell'Università di Bari
ANDREA PERINID	ottorando di ricerca in diritto penale dell'impresa nell'Università di Torino
DAVIDE PETRINI	ricercatore di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Torino
CLAUDIO PETROZZIELLO	comandante Compagnia di Aosta, Guardia di Finanza
ROMANO PETTENATI	presidente di sezione della Corte d'appello di Torino
LORENZO PICOTTI	straordinario di diritto penale nell'Università di Trento
SILVIO PIERI	presidente del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche; componente della Commissione Enrico de Nicola
FRANCESCO PINTUS	procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Cagliari; vice segretario generale del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; componente della Commissione Enrico de Nicola
PAOLO PITTÁRO	associato di diritto penale nell'Università degli Studi di Trieste; componente del Comitato nazionale per le scienze giuridiche e politiche del Consiglio Nazionale delle Ricerche
LIVIA POMODORO	presidente del Tribunale per i minorenni di Milano; segretario generale della Fondazione Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; componente della Commissione Enrico de Nicola
MASSIMO PRAZ	assessore alla cultura dell'VIII Comunità montana Walser
DOMENICO PULITANO'	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano; <i>relatore</i>
NILO REBECCHI	avvocato in Aosta
GIUSEPPE RICCIO	ordinario di procedura penale nell'Università di Napoli Federico II
ROLAND RIZ	ordinario di diritto penale nell'Università di Padova; componente della commissione Enrico de Nicola

ALESSANDRO ROSSI VANINI	ricercatore di diritto penale nell'Università di Torino
ANTONIO ROSSOMANDO	avvocato in Torino
FRANCESCA RUGGIERI	ricercatore di procedura penale nell'Università di Trento
FRANCESCO SAPONARO	titolare della cattedra di criminologia e direttore del Corso di perfezionamento in criminologia generale e penitenziaria dell'Università di Bari
ANTONIO SCAGLIONE	associato di procedura penale nell'Università di Palermo
CHIARA SCALORI	
CHIARA SCIVOLETTO LABADINI	dottoranda di ricerca in criminologia, diritto e procedura penale nelle Università di Bari e Bologna
ZAIRA SECCHI	magistrato addetto alla Direzione generale Affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia
ERNESTINA SICILIA	dottoranda di ricerca in criminologia nell'Università di Bari
MARCO SINISCALCO	ordinario di diritto penale nell'Università di Torino; componente della Commissione Enrico de Nicola
DELFINO SIRACUSANO	ordinario di procedura penale nell'Università La Sapienza di Roma; componente della commissione Enrico de Nicola; <i>relatore</i>
FRANCESCO SIRACUSANO	dottore di ricerca in diritto penale; avvocato in Catania
GIUSEPPE SPAGNOLO	ordinario di diritto penale nell'Università di Bari
GIORGIO SPANGHER	ordinario di procedura penale nell'Università di Trieste
EMANUELE SQUARCIA	cultore della materia presso la II Cattedra di procedura penale dell'Università di Roma La Sapienza
FEDERICA STEVENIN	praticante procuratore in Aosta
PAOLO TONINI	ordinario di procedura penale nell'Università di Firenze

MARIO TRAPANI	straordinario di diritto penale nell'Università di Roma Tre
GUIDO TRAVAINI	dottorando di ricerca in criminologia nelle Università di Trento e di Bari; ricercatore presso Transcrime, Gruppo di ricerca sulla criminalità transnazionale, Università di Trento
FRANCESCO TRIFONE	funzionario Direzione Entrate Valle d'Aosta
PIERO LUIGI VIGNA	procuratore nazionale Antimafia; <i>relatore</i>
SERGIO VINCIGUERRA	ordinario di diritto penale nell'Università di Genova; <i>relatore</i>
FAUSTO ZUCCARELLI	componente del Consiglio superiore della Magistratura

Seminario internazionale su  
SISTEMA SCOLASTICO:  
PLURALISMO CULTURALE E PROCESSI  
DI GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA E TECNOLOGICA  
*SYSTÈME SCOLAIRE:*  
*PLURALISME CULTUREL ET PROCESSUS DE GLOBALISATION*  
*ÉCONOMIQUE ET TECHNOLOGIQUE*

Courmayeur, 28-30 novembre 1997

*promosso da - promu par*  
Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO  
Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

*in collaborazione con - en collaboration avec*  
Direzione generale per gli Scambi culturali - Ministero della Pubblica Istruzione  
Ministero per la Solidarietà Sociale

*sotto gli auspici - sous les auspices*  
UNESCO

- Svolgimento dei lavori
- Resoconto dei lavori
- Elenco dei partecipanti

## PROGRAMMA

Venerdì 28 novembre 1997

Indirizzi di saluto

Romano BLUA  
*sindaco di Courmayeur*

Lodovico PASSERIN d'ENTREVES  
*presidente della Fondazione Courmayeur Mont Blanc*

Robert LOUVIN  
*assessore alla Pubblica Istruzione, Regione autonoma Valle d'Aosta*

Guido BOLAFFI  
*capo di Gabinetto del Ministro per la Solidarietà Sociale*

Tullia CARETONI  
*presidente della Commissione nazionale italiana per l'UNESCO*

Obiettivi e metodologia di lavoro

Tullio TENTORI  
*professore emerito di antropologia culturale nell'Università "La Sapienza" di Roma*

Prima sessione

Esposizione delle misure attuate e in corso di elaborazione nei Paesi europei

Sabato 20 novembre 1997

Seconda sessione

Valutazione delle misure adottate e prospettive di collaborazione tra i Paesi europei e del Mediterraneo

Terza sessione

Programmi di ricerca comune

Domenica 30 novembre 1997

Quarta sessione

Conclusioni sulle strategie comuni

Livia POMODORO  
*presidente del Tribunale per i minorenni di Milano; segretario generale della Fondazione Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale*

Tullio TENTORI

*professore emerito di antropologia culturale nell'Università "La Sapienza" di Roma*

Nei lavori del Seminario, caratterizzato da un alto livello di discussione dovuto alla qualità degli invitati (sia rappresentanti del mondo accademico sia funzionari responsabili di settori di amministrazioni statali operanti nell'organizzazione delle istituzioni educative) è stata sottolineata soprattutto l'urgenza di dare risposte al bisogno emergente di formazione alla globalizzazione, sia attraverso il sistema scolastico "formale", sia attraverso le istituzioni di ogni altro tipo.

Dal confronto tra le esperienze in atto nei diversi paesi europei è emersa l'importanza - ai fini di una politica formativa - di:

- tener presenti i fattori umani nella varietà e diversità delle società e culture europee;
- sviluppare e intensificare una cooperazione internazionale.

A questo proposito sono state esaminate l'opportunità e le modalità di un duplice raccordo, quello cioè tra i paesi europei - al di là delle superate distinzioni tra est ed ovest - e quello fra i predetti paesi e tutti gli Stati che con diverse culture e necessità si affacciano sulle sponde del Mediterraneo.

L'attenzione all'area europea e mediterranea è stata, comunque, costantemente inquadrata in un'ottica attenta alla dimensione planetaria dei problemi. Tale impostazione non ha fatto sottovalutare il dato della presenza europea in tutto il mondo come effetto sia delle conquiste della colonizzazione, sia dell'emigrazione. Con riferimento a questo fenomeno sono stati discussi i nuovi problemi posti dalla presenza nel nostro continente (e soprattutto in Italia) di una immigrazione proveniente da numerosi paesi di varie aree del mondo. Un attento esame dei problemi che questa pone soprattutto in Italia (paese sino a pochi decenni or sono di emigrazione e non di immigrazione) è stato oggetto di una comunicazione introduttiva del capo di gabinetto del Ministero per la Solidarietà Sociale dr. Guido Bolaffi, nella sua veste soprattutto di esperto dei problemi dell'immigrazione.

In apertura dei lavori particolare interesse ha riscosso un puntuale intervento dell'assessore alla Pubblica Istruzione della Regione autonoma Valle d'Aosta, Robert Louvin, sul ruolo della formazione nel quadro dei processi di globalizzazione e sugli aspetti giuridici del multiculturalismo e del pluralismo culturale.

La presidente della Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco, Tullia Carettoni, ha poi sottolineato la necessità di rafforzare i rapporti culturali tra i diversi paesi (richiamando a tale proposito l'immagine dell'*ordito* nella tessitura dello sviluppo socio-culturale), come condizione necessaria per dare consistenza ai rapporti diplomatici e politici che si stanno sviluppando nella direzione della cooperazione internazionale (rapporti che, in accordo con la metafora precedentemente usata, ha definito come la *trama* del nostro operare).

Questa metafora dell'*ordito* e della *trama* si è dimostrata particolarmente felice nello stimolare - come diremo - successivi interventi.

Sulla metodologia ed i fini del Seminario ha fornito chiarimenti il prof. Tullio Tentori, il quale ha, inoltre, discusso criticamente la nozione di globalizzazione. Ha sottolineato gli aspetti negativi e positivi di questa, ricordando tra l'altro come ad una globalizzazione dell'economia viene facendo riscontro una sempre più estesa globalizzazione della povertà e un impoverimento di quei valori che sono alla base dei diritti umani. Con

riferimento a questi (tenendo presenti recenti polemiche sollevate dalle dichiarazioni di alcuni statisti asiatici), ha sottolineato che, non sono recente imposizione del culturicentrismo occidentale, ma costituiscono il prodotto di un plurisecolare percorso di perfezionamento e confronto dell'umanità intera, nel corso di una storia non immune da errori ed errori e non certamente compiuto. Essi costituiscono il valore patrimoniale alla base non solo dei nostri sistemi educativi e sociali, ma dei sistemi educativi e sociali dell'umanità intera, da perfezionare e arricchire e non certo da trascurare, punto di partenza del confronto etico mondiale per la fondazione di un futuro migliore.

Sul tema dei valori universali si sono soffermati anche il prof. Armando Cate-mario e il senatore Luigi Lombardi Satriani. Questi ha, tra l'altro, proposto la costituzione di un gruppo di lavoro per l'analisi del consenso sul "minimo comune etico", gruppo di lavoro che potrebbe portare un originale contributo italiano alla prossima conferenza intergovernativa indetta dall'Unesco per il prossimo marzo 1998 sulle politiche culturali per lo sviluppo.

Successivi interventi hanno offerto dati e chiarimenti sulle politiche riguardanti la formazione al multiculturalismo e alla globalizzazione soprattutto in Europa, nel corso di un ampio dibattito, coordinato dalla dott.ssa Annamaria Attanasio, membro del Comitato Istruzione della CEE e ispettore della direzione generale degli scambi culturali del Ministero della Pubblica Istruzione. La dott.ssa Attanasio ha, tra l'altro, stigmatizzato, che, mentre il problema delle nuove tecnologie appassiona gli organismi responsabili delle istituzioni educative, in molti Stati viene trascurato il problema del pluralismo culturale (visibile o no). In particolare si sono diffusi ad illustrare le situazioni nei rispettivi paesi gli esperti André Adriaans (Belgio), Mohammed Benmaiza (Marocco), Reinaldo Matias Fleuri (Brasile), Maria Emilia Galvao (Portogallo), Lela Jakovlevska (Macedonia), Jan Leconte (Belgio), Irena Vassileva Petkova (Bulgaria), Shantu Watt (Inghilterra), Lech Witkowski (Polonia).

Numerosi anche gli interventi degli italiani tra i quali quello del prof. Riccardo Massa con riferimento alla posizione della pedagogia italiana al riguardo, quello del prof. Giovanni Puglisi (con riferimento anche a recenti colloqui con il ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer), della prof.ssa Gioia Di Cristofaro Longo sulla diversità di politiche educative per l'educazione e sulla necessità di azioni continue di monitoraggio, del prof. Franco Fileni sugli effetti della comunicazione tecnologica, del prof. Gualtiero Harrison sull'educazione ai diritti umani, del prof. Marco Todeschini, del prof. Martin Dodman sul multilinguismo.

Vivamente seguite sono state le testimonianze e le osservazioni di dirigenti delle strutture educative della Regione Valle d'Aosta e del personale in esse docente.

Attenta è stata, sulla base dei vari interventi, la disamina delle azioni e delle strutture strategiche da sviluppare e/o rafforzare nel sistema scolastico per promuovere fertili rapporti interculturali.

Particolare attenzione è stata data alle indicazioni della Comunità Europea (ricordate nella circolare di convocazione del Seminario) e sulle successive indicazioni della stessa in tema di *intercultura* come rapporto tra interlocutori attivi e come progetto che, sul piano educativo, intende intervenire nei cambiamenti indotti dal contatto con la diversità, in modo tale da promuovere atteggiamenti aperti al confronto e a porre in guardia, nei processi di acculturazione o integrazione tra culture, da imposizioni autoritarie o burocratiche e da evitare la colonizzazione delle culture minoritarie.

La prospettiva interculturale - è stato sottolineato - comincia, infatti, quando si stabiliscono rapporti di reciprocità, quando nel riconoscere l' "altro" ci rendiamo consapevoli della nostra cultura.

La scuola in tale ottica dovrebbe armonizzare e integrare il suo ruolo con quello delle altre istituzioni educative e movimenti di promozione e stimolazione alla cooperazione e formazione civica, in contesti nei quali i bambini e le bambine abbiano l'opportunità di condurre assieme esperienze significative di condivisione di esperienze e valori nei percorsi di crescita.

In alcuni interventi è stata rilevata la concordanza di quanto discusso con analoghi orientamenti quali quelli del MCE (Movimento di cooperazione educativa) emersi in un convegno da questo promosso nel maggio scorso.

Dalla metafora usata in apertura del Seminario da Tullia Caretoni per indicare i rapporti internazionali e interculturali hanno preso spunto varie riflessioni sulla dinamicità e processualità delle culture, sul coinvolgimento dei soggetti collettivi e individuali alla partecipazione sociale culturale.

Infatti, come ha rilevato il brasiliano Reinaldo Matias Fleuri (ordinario di fondamenti epistemologici dell'educazione nell'Università federale di Santa Catarina), identificare e rafforzare i "fili" dell'educazione interculturale implica l'identificazione delle iniziative e dei movimenti più significativi ed efficaci per costruire sintesi integrative che favoriscono il riconoscimento dell'altro e del sé e promuovono rapporti di reciproca cooperazione e comunicazione.

In tal senso è stata richiamata l'attenzione sui gruppi non egemonici nella società, sulle azioni e manifestazioni sulle strategie del superamento dei conflitti.

In tale senso si è mossa la proposta del sen. Luigi Lombardi Satriani relativa all'analisi del consenso sul "minimo comune etico", a partire dall'interazione tra i movimenti di base, che gradualmente si esprimono in accordi etici e strategici.

Nell'identificazione dei *nodi* e delle *strutture* che sostengono le dinamiche relazionali tra i diversi soggetti collettivi nei vari contesti socio organizzativi e culturali, l'attenzione dei partecipanti si è portata soprattutto su:

- a. La *scuola* nella misura in cui è capace di attivare - in un contesto multiculturale - progetti e percorsi formativi interculturali, pluralistici, senza reprimere le individualità culturali. Al riguardo sono state segnalate le iniziative del MCE e dei movimenti, FREINET in Francia, Germania, Austria, Polonia, Ucraina, Bulgaria, Romania e vari paesi dell'America Latina e dell'Asia.
- b. Le *università* sia in quanto istituzioni di formazione e di ricerca sia anche come strutture di appoggio a varie pratiche educative sociali (come può verificarsi sia nell'offerta di infrastrutture (internet, videoconferenze, ecc.), sia in appoggi operativi agli interventi operativi, mediante - ad esempio - il tirocinio, la ricerca finalizzata, ecc.
- c. I *servizi di istituzioni educative*. Si è fatto riferimento a biblioteche, ludoteche, centri di informazione e comunicazione. Un particolare riferimento è stato fatto dal prof. Tentori e dal dott. Lattanzi al ruolo dei Musei etnografici come

laboratori di formazione interculturale: ne hanno dato lo spunto esperienze didattiche compiute presso il Museo Pigorini di Roma e l'illustrazione di un progetto di un Museo dei romani (cioè delle diverse etnie che sono confluite nel tempo e confluiscono oggi in questa città e hanno costruito e costruiscono la sua fisionomia, la sua rete di relazioni sociali interne ed esterne) illustrato anche dalla prof.ssa G. Di Cristofaro Longo.

d. Le *associazioni e i movimenti sociali*. Si è discusso di essi in quanto "fili" e delle *strutture di sostegno* in quanto *nodi* dei rapporti dell'educazione interculturale.

In tale quadro non sono mancate le osservazioni critiche sul significato di sviluppo e formazione; sulla reale entità, sulla qualità, sulle contraddizioni della globalizzazione, sulla differenza tra globalizzazioni dei mercati e globalizzazione culturale; sull'etnocentrismo e il culturicentrismo. Né sono mancati gli interrogativi su cosa chiediamo alla scuola e alle istituzioni educative formali e informali

Da tali premesse critiche hanno preso lo spunto proposte riguardanti non solo il mondo infantile e giovanile, non solo le istituzioni scolastiche primarie e secondarie, ma la formazione dei formatori. Si è richiamata l'attenzione sui corsi di laurea in scienze della formazione, come sui corsi di aggiornamento per insegnanti. Con richiamo alla necessità di qualificazione e riqualificazione continua di quanti altri occupano ruoli di responsabilità nella struttura sociale, si è richiamata l'attenzione sulle scuole superiori per dirigenti della pubblica amministrazione, come sui corsi di aggiornamento per medici ed altre categorie di professionisti.

Vivo interesse ha suscitato l'esposizione di progetti e attività di alcune reti di cooperazione educativa quali le "Officine del sapere", la "Cooperazione nei luoghi di guerra", la "Corrispondenza interscolastica".

Nel quadro di appoggi allo sviluppo delle infrastrutture e dei sistemi di comunicazione, è stata dedicata attenzione:

- alla rete internet (considerata anche sotto il profilo di privilegio dei privilegiati);
- all'apprendimento delle lingue di comunicazione "globale", come mediazione delle lingue culturali;
- all'elaborazione e utilizzazione delle risorse formative (con raccomandazioni a superare il manuale scolastico, a investire nella formazione e dinamizzazione con particolare riguardo a biblioteche, ludoteche, mediateche fisiche e virtuali);
- all'analisi di progetti di scambio quali il Comenius;
- all'armonizzazione dei progetti di formazione all'interno della Comunità Europea e alla Comunità dei paesi Mediterranei.

In conclusione dei lavori i partecipanti hanno nuovamente richiamato l'attenzione sull'importanza dei temi della formazione, della globalizzazione e del pluralismo nella prossima Conferenza intergovernativa di Stoccolma (30 marzo - 2 aprile 1998) sulle *politiche culturali per lo sviluppo*.

E' stata al riguardo auspicata l'assegnazione di un ruolo attivo da parte della Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco al Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, istituzione italiana attenta al problema sin dagli anni '40, quando organizzò il "Convegno internazionale sullo sviluppo delle aree arretrate", ai cui lavori fanno ancor oggi riferimento gli specialisti del settore.

I lavori sono stati nell'ultima sessione stimolati da interventi del presidente Lodovico Passerin d'Entrèves e dell'assessore Robert Louvin e dalla conclusione della dott.ssa Livia Pomodoro con particolare riferimento anche alla sua esperienza di Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano.

## ELENCO DEI PARTECIPANTI

ANDRÉ ADRIAANS	Inspecteur - Chargé de mission; Secrétariat général du Ministère de la Communauté française
PAOLA ANTOLINI	Programme Specialist Cultural Events-UNESCO
ANNAMARIA ATTANASIO	membro del Comitato Istruzione e del Comitato Sociale presso la Commissione europea; Direzione generale per gli Scambi culturali - Div. V; Ministero della Pubblica Istruzione
MARIA PAOLA AZZARIO CHIESA	presidente del Centro UNESCO di Torino
PIETRO BASSIEX	medico condotto, Scuola soccorritori
MOHAMMED BENMAIZA	Chef de la Division de la Formation du Personnel Enseignant et du Contrôle Pédagogique de l'Enseignement Secondaire, Ministère de l'Education Nationale, Maroc
CAMILLA BERIA DI ARGENTINE	direttore del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale (CNPDS)
ANNA BIOLEY	Secrétaire-général, IRRSAE (Istituto regionale ricerca sperimentazione aggiornamento educativo)
ROMANO BLUA	sindaco di Courmayeur
GUIDO BOLAFFI	capo di Gabinetto del Ministro per la Solidarietà sociale, Presidenza del Consiglio dei Ministri; <i>componente del comitato scientifico del Seminario</i>
ROBERTO BOTTAZZI	inviato speciale "Il monitore valdostano"
GUIDO BRIGNONE	segretario generale ff. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; economista d'impresa
TULLIA CARETTONI	presidente della Commissione nazionale italiana per l'UNESCO
ARMANDO CATEMARIO	Professor of Cultural Anthropology, University "La Sapienza" of Rome
MARIE-CÉCILE CURATO	responsable du Bureau d'Education bilingue (Ecole secondaire du II degré); Assessorat de

	l'Education et de la Culture, Région autonome de la Vallée d'Aoste
GIOIA DI CRISTOFARO LONGO	docente di antropologia culturale e direttrice del corso di perfezionamento in antropologia culturale nell'Università "La Sapienza" di Roma; <i>componente del comitato scientifico del Seminario</i>
MARTIN DODMAN	consulente pedagogico - libero professionista
VIVIANA DUC	insegnante di scuola media con distacco presso Servizio Ispettivo Tecnico della Sovrintendenza agli Studi, in qualità di coordinatrice educativa bilingue
FRANCO FILENI	associato di sociologia delle comunicazioni nell'Università di Trieste
REINALDO MATIAS FLEURI	ordinario di fondamenti epistemologici dell'educazione nell'Università federale di Santa Catarina, Centro de Ciencias de Educação, Brasile
MARIA EMILIA GALVAO	Deputy Director, Bureau of European Affairs and International Relations, Portugal
GUALTIERO HARRISON	associato di antropologia culturale nell'Università di Bologna; esperto di fondamenti antropologici dei diritti umani, Università di Bologna, Facoltà di Scienze della Formazione; <i>componente del comitato scientifico del Seminario</i>
LELA JAKOVLESKA-JOSEVSKA	Advisor to the Minister, Ministry of Education and Physical Culture, Republic of Macedonia
IRENE LAINATI	professoressa di scienze e matematica
VITO LATTANZI	direttore della Biblioteca speciale del Museo nazionale preistorico etnografico "L. Pigorini", Roma
JAN LECONTE	Adjunct van de directeur, Ministerie Van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs Administratie Secundair Onderwijs, Afdeling Secundair Scholen, Belgium
LUIGI M. LOMBARDI SATRIANI	senatore della Repubblica; ordinario di etnologia, Dipartimento di studi glottoantropologici, Università "La Sapienza" di Roma; <i>componente del comitato scientifico del Seminario</i>

ROBERT LOUVIN	Assesseur de l'Education et de la Culture, Région autonome de la Vallée d'Aoste; <i>président du Séminaire</i>
RICCARDO MASSA	direttore dell'Istituto di pedagogia nell'Università degli Studi di Milano; <i>componente del comitato scientifico del Seminario</i>
ELIGIO MILANO	docente di storia; componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione Courmayeur
VINCENZO MONTRASIO	presidente dell'Istituto di ricerca sulla comunicazione 'A.Gemelli e C.Musatti'
LODOVICO PASSERIN D'ENTREVES	presidente della Fondazione Courmayeur Mont Blanc
FRANCA PEDONI	insegnante di Scuola materna
LIVIA POMODORO	segretario generale della Fondazione Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; presidente del Tribunale per i minorenni di Milano; <i>segretario generale del Seminario</i>
GRAZIELLA PORTE'	ispettrice tecnica, Scuola media di primo grado, Assessorato Istruzione e Cultura, Regione autonoma Valle d'Aosta
GIOVANNI PUGLISI	ordinario di letterature comparate, Università degli Studi di Palermo
RAFFAELLA ROVEYAZ	studentessa in psicologia, giornalista per il "Corriere della Valle"
GIANCARLO TELLOLI	assessore alla Cultura e Sport del Comune di Courmayeur
TULLIO TENTORI	professore emerito di antropologia culturale nell'Università "La Sapienza" di Roma; presidente del Centro italiano di antropologia culturale; <i>coordinatore scientifico del Seminario</i>
MARCO TODESCHINI	Università degli Studi di Milano
IRENA VASSILEVA PETKOVA	Enseignante; coordinatrice du projet interculturel des écoles bulgares associées à l'UNESCO, Bulgarie
GIANFRANCO VICENTINI	preside di ruolo, Scuola Media "Saint-Roch"

SHANTU WATT

Fellow, University of Bradford, England

LECH WITKOWSKI

Professor (Titulary) of Humanities, Institute of  
Philosophy, Nicolas Copernicus University of  
Torun, Institute of Educational Research,  
Warsaw, Poland



RICERCHE  
*RECHERCHES*



OSSERVATORIO SULLA MONTAGNA

Colloque sur

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA VALLÉE DE CHAMONIX  
EN REGARD DES HOMMES, DE LA NATURE ET DE SON ÉCONOMIE

Les Houches  
19 et 20 septembre 1997

## RÉFLEXION SUR LE TOURISME DE MONTAGNE ET L'IDENTITÉ MONTAGNARDE

*Intervention du Membre du Comité scientifique de la Fondation Courmayeur; Observatoire sur la montagne*

LAURENT FERRETTI

Je représente ici la Fondation Courmayeur qui s'occupe de problèmes de droit, d'économie et de société à niveau national et international, mais qui a quand même ce tout petit secteur qu'est l'Observatoire sur la Montagne, déjà composé par deux Suisses (dont Paul Sauvain), deux Français (dont Christophe Devouassoux) et deux Valdôtains. Je ne suis pas un scientifique du tourisme, mais quand même j'ai passé toute ma vie à m'occuper de tourisme de montagne - de remontées mécaniques, d'hôtellerie - dans des sociétés privées, dans des sociétés mixtes (avec des participations publiques), et je me suis aussi occupé d'administration publique, parce qu'il y a trente ans, j'étais le maire de Courmayeur.

Tous les problèmes débattus sur la matière de la montagne m'intéressent énormément, mais maintenant que je suis débutant octogénaire, je suis resté avec deux grands problèmes: le premier est une des limites du développement touristique en montagne, surtout dans notre espace Mont-Blanc où je considère que nous sommes en train de dépasser ce qui est la limite du développement naturel dans un territoire extrêmement fragile; le deuxième problème qui me passionne énormément est celui de la perte de l'identité des montagnards, des points de vue de l'anthropologie, de l'éthologie humaine, de la connaissance naturelle de la montagne et de son entretien.

Monsieur Ducroz me demandait: "qu'est-ce que, selon vous, l'identité montagnarde?". Je commence à dire que l'identité montagnarde n'empêche pas de regarder et de penser à l'universel. Mais c'est la science naturelle du pays d'origine, c'est l'être le plus à l'intérieur possible de la civilisation alpestre, je dirais de la haute montagne - parce qu'il y a aussi la moyenne montagne et la basse montagne, mais nous autres appartenons à la haute montagne.

Cela veut dire que pour avoir l'identité montagnarde, il faut savoir l'agriculture et connaître les plantes et les forêts, il faut savoir évaluer les risques et les dangers de la montagne, se confronter aux difficultés d'une façon sportive, je dirais! Il faut savoir faire plus d'un métier, savoir réfléchir et critiquer et surtout connaître la solidarité qu'il y avait dans le passé, il faut aussi savoir quelque chose d'alpinisme et de ski. Tout ça, selon moi, c'est l'identité montagnarde des gens de haute montagne.

Je voudrais rappeler, drôlement, ce qu'est le passé. Du point de vue historique, je voudrais rappeler, surtout pour les personnes les plus jeunes, que mes grands-parents sont tous nés avant l'Unité d'Italie quand nous appartenions tous au règne de Sardaigne, et quand la Savoie appartenait aux Savoyards et au Duc de Savoie - j'ai même découvert qu'on appelait la Vallée d'Aoste, la Savoie orientale! Je voudrais rappeler aussi qu'il y a trois siècles - pas plus que ça - le domaine de la Maison de Savoie allait des bords du lac Léman et comprenait toute la partie de Faucigny, du Val d'Aoste, de la Savoie, du Piémont jusqu'au Comté de Nice, c'est-à-dire du lac Léman à la mer Méditerranée. Et cela, il n'y a que trois siècles... (Quand on devient âgé, on pense beaucoup plus à l'histoire que ce qu'on y pense quand on est jeune).

Je parle au nom de la Vallée d'Aoste, qui est un pays que tout le monde traverse comme on peut traverser maintenant un corridor, mais que seulement une petite partie de ceux qui la traversent connaissent. La Vallée d'Aoste, c'est un tout petit pays: 3.200 km<sup>2</sup>, 118.000 habitants, 74 communes divisées en 8 commu-

nautés, dont la communauté du Mont-Blanc qui n'a que cinq communes avec 8.200 habitants. Je fais très souvent des comparaisons entre la Vallée d'Aoste, la Haute-Savoie, le Valais pour voir ce qui se passe dans nos alentours. Et ici, je voudrais essayer de répondre à quelques unes des interrogations que s'est posées Christophe Devouassoux dans sa relation sur le développement durable. Je ne suis en mesure de porter mon avis que sur deux questions: la question de l'interrogatif face aux mutations de l'économie touristique - ou comment gérer, se demande Devouassoux, l'intercommunalité entre les 4 communes à un niveau plus global, et quels outils mettre en place? Selon moi, et je réponds par un problème qui n'a pas été abordé, il est indispensable d'agrandir le marché, de ne plus faire la guerre des clochers, guerre qu'il y a dans tous les pays des Alpes (à Zermatt, à Chamonix, à Courmayeur). Mais comment faire pour obtenir ça? Je commence par vous dire que, par exemple, si nous examinons de près les possibilités de complémentarité qu'il y a entre les pays suisses, valdôtains et savoyards, on pourrait voir très facilement qu'en Vallée d'Aoste, nous sommes complémentaires pour certaines choses, surtout en ce qui concerne les mi-saisons des Savoyards et des Valaisans: nous avons les différences énormes qu'avait déjà relevées Horace Bénédicte de Saussure entre le Nord et le Sud des Alpes, les différences de la gastronomie, du verbe, de la façon de vivre, de très petites différences comme il y a habituellement dans les montagnes, mais des différences importantes qui peuvent jouer un rôle dans le développement durable du tourisme.

L'autre question que se pose Devouassoux est celle du brassage des populations pour les montagnards d'origine: quelle identité pour quelle montagne? Il y a de nouveaux habitants, les Chamoniards, qui quittent la vallée et l'identité est une question complexe. Mais les vrais montagnards ont par exemple dans le sang le problème de l'environnement. Moi, quand j'étais tout jeune, j'ai appris que quand on fait de la varappe ou de l'alpinisme, il faut ramener nos déchets dans notre sac. Et je l'ai toujours fait, c'est-à-dire que quand je ne savais même pas ce que voulait dire le mot environnement, je le pratiquais déjà dans mon monde de tout petit. Je pense que l'identité des montagnards est celle de savoir gérer leur territoire de manière à ce que quand nous plaçons beaucoup d'attention envers l'environnement, nous ne faisons que réaliser quelque chose que les montagnards connaissent déjà naturellement.

Et alors que faire? Pour agrandir le marché, il faut avoir une mentalité nouvelle, faire un programme de connaissances, de rencontres, établir des ententes transfrontalières. Et pour faire ça, selon moi, il faudra commencer avec le sport: pourquoi ne pas créer des championnats de l'espace Mont-Blanc, un journal, une télévision régionale, les mêmes programmes scolaires dans les écoles professionnelles - parce que je voudrais rappeler que, pour maintenir l'identité montagnarde, il faudrait apprendre aux jeunes gens à faire deux, voire trois métiers en même temps, parce que si nous voulons seulement des spécialistes, il faut savoir qu'en montagne ils doivent être des plurispécialistes! Moi je vais faire au moins le viticulteur parce que je l'ai fait pendant 35 ans; je sais faire le bûcheron même si maintenant je n'ai plus la force nécessaire, mais je sais faire un tas d'activités que savent faire les montagnards. Vous me direz que tout ceci est un rêve, que je dois être un petit peu fou pour demander des choses semblables - c'est peut-être vrai. Mais pour le tourisme, il faut penser selon moi au tourisme du troisième âge, au tourisme culturel, et il faut faire de la montagne un séjour de toute l'année, non seulement un séjour pour les vacances. Il faut penser que la montagne est un endroit de relaxation soit en automne soit au printemps, et pas seulement en hiver pour faire du ski et en été pour faire de la montagne. Le Tyrol du sud a toujours cherché cette voie de transformer la montagne en séjour pour toute l'année. Et nous aussi, il nous faut, pour avoir ce

développement durable, dont nous avons parlé pendant deux jours, obtenir de quelque façon de faire de la montagne un lieu pour toute l'année. Avec quels moyens? Chacun peut dire ses opinions et ses avis, mais selon moi, on peut faire beaucoup plus que ce qu'on a fait jusqu'à présent.

Les difficultés. Je me suis battu - il y a déjà quinze ou vingt ans - pour obtenir des autorisations pour passer le tunnel du Mont-Blanc, parce que tous ces poids lourds qui passent dans notre vallée encore maintenant me semblent une énormité, ces poids lourds qu'on ne peut même pas dépasser avec nos petites voitures. Et cela dure depuis trente ans, et nous autres les habitants voudrions avoir des vallées à traverser par cette route importante en ayant la possibilité de ne pas payer, ou de payer très peu. J'ai étudié le problème, et on m'a dit qu'il n'est pas possible de favoriser les automobilistes de l'endroit plutôt que les automobilistes internationaux. Mais quand même, je pense que si on veut obtenir quelque chose, on peut obtenir un abonnement - pour les individus ou pour les voitures, ça n'a pas d'importance. Je peux vous dire simplement que le Val d'Aoste est énormément favorable à l'idée d'obtenir des facilitations pour passer le tunnel, de manière à ce que si je veux venir trouver Mr. Ducroz, à Chamonix ou aux Houches, je n'ai pas à payer 50.000 lire (ou ce que coûte le tunnel, etc.). Parce qu'il me semble injuste qu'après 32 ans pendant lesquels ont été amorties toutes les dépenses du tunnel, de falloir payer simplement pour traverser une montagne qui appartient à nous autres, montagnards du Mont-Blanc!

Je voudrais encore présenter deux exemples pour dire dans quelle mesure l'échange peut améliorer le tourisme. Les données relatives au tunnel du Mont-Blanc divisées par voiture touristique, dans un sens du tunnel comme dans l'autre sont les suivantes: annuellement (1995/1996) en moyen 235.000 voitures passent de la France à l'Italie, et 262.000 passent de l'Italie à la France.

Il est nécessaire d'augmenter cette complémentarité dont je parlais avant, entre la Haute-Savoie et le Val d'Aoste, ce qui vaut aussi pour le Valais. Alors si les voitures italiennes qui entrent à Chamonix sont de l'ordre de 260.000 contre les 235.000 qui entrent en Val d'Aoste, je dis que nous n'utilisons sûrement pas toutes les possibilités que nous avons, ou qu'ont les Français, de visiter, d'agrandir le domaine touristique. Et je vous donne encore une autre donnée: il y a trois ans, nous avons obtenu finalement de faire le circuit Mont-Blanc, i.e., qui permet de prendre un billet pour monter à l'Aiguille du Midi, faire la liaison avec la pointe Helbronner, descendre à Courmayeur, reprendre le tunnel et revenir à Chamonix (ou l'inverse). On a prévu de faire ça pour échanger un petit peu de tourisme, d'un côté et de l'autre. Je vous en dis les données: la société italienne a vendu, en 1995, 4.687 billets, en 1996, 6.818 et cette année jusqu'à maintenant 7.650! Les billets vendus à Chamonix sont pour les mêmes années au nombre de 3.378 et 3.689. Chamonix a un potentiel de transport 5 fois plus grand que le nôtre pour l'Aiguille du Midi. Pour la société italienne, le Mont-Blanc représente donc 12,5%, alors que pour la société française, il représente 1,5%. Ce qui veut dire que les efforts pour le développement, il faut les demander aussi au côté français. Je veux bien espérer que ça se passera à l'avenir.

Monsieur Clerc a dit hier matin que pour le développement durable il nous faut relancer de nouvelles visions, relancer de nouvelles réformes, confronter nos ambitions, envisager, innover, collaborer et s'organiser pour répondre à ces attentes. Rien de mieux pour cela que de s'unir, selon moi. J'irai jusqu'à dire unir le rationnel des Français, l'organisation des Suisses avec leurs connaissances scientifiques et la fantaisie des Italiens. Si nous voulons entrer en Europe, si nous voulons espérer le développement durable, il nous faut effacer tout ce que nous faisons dans le passé et que nous pensions seulement à l'avenir de nos enfants. Merci beaucoup.

PROGRAMMA DI ATTIVITA' PER IL 1998  
*PROGRAMME D'ACTIVITÉ POUR L'ANNÉE 1998*



Convegno su  
*Problemi del diritto e del processo civile nella riforma della Costituzione*  
Courmayeur, 19-21 giugno 1998

Incontro su  
*La donna nel quotidiano: mutamenti di fine secolo*  
Courmayeur, 5 agosto 1998

Incontro con  
*Il Presidente della Camera Luciano Violante*  
Courmayeur, 14 agosto 1998

Incontro su  
*Panorama di mezzo agosto: economia, società, istituzioni*  
Courmayeur, 17 agosto 1998

Convegno su  
*Immagine della montagna nei media*  
Courmayeur, 29 agosto 1998

Congresso internazionale di sociologia del diritto su  
*Conflitti e diritti nella società transnazionale*  
Courmayeur, 10-12 settembre 1998

*XIII Riunione di coordinamento degli Istituti della Rete ONU*  
Courmayeur, 23-24 settembre 1998

*VII Sessione Plenaria dell'International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme - ISPAC*  
Courmayeur, 24-26 settembre 1998

Conferenza internazionale su  
*Criminalità transnazionale*  
Courmayeur, 25-27 settembre 1998

Seminario su  
*L'entretien des paysages montagneux*  
novembre 1998

Incontro su  
*Usi e costumi della gente di montagna*  
data da fissare

Incontro su  
*Riflessione su una Libera Università Frontaliera*  
data da fissare



ATTIVITA' ISTITUZIONALE  
*ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE*

Riunioni del Consiglio di Amministrazione

- 4 gennaio 1997
- 24 marzo 1997
- 30 agosto 1997
- 29 novembre 1997

Riunioni del Comitato Scientifico

- 4 gennaio 1997
- 30 agosto 1997
- 29 novembre 1997

Osservatorio permanente sulla montagna

- 11 gennaio 1997
- 30 agosto 1997

HANNO PARTECIPATO ALL'ATTIVITA' DELLA FONDAZIONE NELL'ANNO 1997:  
ONT PARTICIPÉ AUX ACTIVITÉS DE LA FONDATION AU COURS  
DE L'ANNÉE 1997:

MAHER ABDEL WAHED  
Ministry of Justice  
Cairo, Egypt

Regional Secretary-General, International  
Society of Social Defence (Issd/Sids); First  
Assistant to the Minister of Justice; Vice-  
President of the Egyptian Cassation Court

ISAM ELRASHID ABUGIDERI  
UNAFRI  
P.O. Box 10590,  
Kampala, Uganda

Director, United Nations African Institute for  
The Prevention of Crime and the Treatment of  
Offenders (UNAFRI)

ADEDOKUN A. ADEYEMI  
Dept. of Public Law  
University of Lagos  
Akoda, Yaba, Lagos, Nigeria

ISPAC Executive Board Member; Issd Vice-  
President; Head, Department of Public Law,  
University of Lagos

FREDA ADLER  
30 Waterside Plaza, 37J  
New York, 10010 N.Y., USA

ISPAC Executive Board Member; Issd Regional  
Secretary-General; Distinguished Professor of  
Criminal Justice, Rutgers University, Newark

ANDRÉ ADRIAANS  
Ministère de la Communauté française  
Bureau 5001  
Boulevard Pachéco, 19 boîte 0  
B-1010 Bruxelles ,Belgique

Inspecteur - Chargé de mission; Secrétariat  
général du Ministère de la Communauté fran-  
çaise

MOHSEN ABD ELHAMID AHMED  
NAASS  
P.O. Box 6830  
11452 Riyad, Saudi Arabia

Director, International Cooperation Department,  
Naif Arab Academy for Security Sciences  
(NAASS)

SALVATORE ALEO  
Via Calamatta, 1  
95124 Catania

associato di istituzioni di diritto e procedura  
penale nell'Università di Catania

LUIGI ALIBRANDI  
Via San Francesco, 8  
29100 Piacenza

associato di diritto penale commerciale nel-  
l'Università di Parma

PAOLA ANTOLINI  
UNESCO  
7, Place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP, France

Programme Specialist Cultural Events-UNESCO

ANNAMARIA ATTANASIO  
Ministero della Pubblica Istruzione  
Via Ippolito Nievo, 35  
00153 Roma

membro del Comitato Istruzione e del Comi-  
tato Sociale presso la Commissione europea;  
Direzione generale per gli Scambi culturali -  
Div. V; Ministero della Pubblica Istruzione

PINO ARLACCHI  
Vienna International Centre  
P.O. Box, 500  
A-1400 Vienna, Austria

Under-Secretary-General of the United Nations; Director-General of the United Nations Office at Vienna; Executive Director of the new United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention

ROBERTO ARTAZ  
Via Bucaneve, 17  
11100 Aosta

giornalista

MARIA PAOLA AZZARIO CHIESA  
Centro Unesco  
C.so Unità d'Italia, 125  
10127 Torino

presidente del Centro UNESCO di Torino

ROHI BAALBAKI  
P.O. Box 1085  
Beirut, Lebanon

ISPAC Executive Board Member; President, Lebanese Association For Human Rights; Professor of Human Rights Law and Jurisprudence

GUNTHER BACHLER  
P.O. Box 75  
CH-3000 Berne, Switzerland

Director, Swiss Peace Foundation

LUISA BAIMA BOLLONE  
Via Acacia, 16/9  
10020 Revigliasco Torinese

dottoranda di ricerca nell'Università di Torino

GERMANO BAI  
Strada Regionale, 47  
11013 Courmayeur

direttore di stazione, Funivie Mont Blanc

MAMES BANSUBIYEKO  
10/201, Ruelle Saint Eloi  
1348 Louvain-La-Neuve, Belgium

Former Director of President Office, Compagnie Des Apotres De La Paix (CAP)

GIUSEPPE BARBAGALLO  
Via Archimede, 185 A  
00187 Roma

consigliere di Stato

MARINO BARBERO SANTOS  
Calle Cipreses, 26 (Monteclaro)  
28223 Madrid, Spain

Vice-Président de la Société Internationale de Défense Sociale (SIDS); Cattedratico de derecho penal

GIUSEPPE BARILE  
Via Forze Armate, 260/17  
20152 Milano

ricercatore, I.Re.R.

ARMANDO BARTULLI  
Via Cernobbio, 23/I  
22100 Como

ordinario di diritto penale commerciale nell'Università Cattolica di Milano

PIETRO BASSI  
Strada Regionale, 6  
11013 Courmayeur

ex medico condotto; Scuola soccorritori

M. CHERIF BASSIOUNI  
De Paul University  
25 E. Jackson Bld.  
Chicago, 60604 Ill., USA

ISPAC Executive Board Member; President, International Association of Penal Law (IAPL/AIDP) and International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences (IISCS); Professor of Law, President International Human Rights Law Institute, De Paul University

LJUBO BAVCON  
Kongresni trg. 12  
1000 Ljubljana, Slovenia

ISSD Board Member; L.L.D., Professor of Criminal Law, Professor Emeritus, Institute of Criminology at the Faculty of Law

BERNARDO BEIDERMAN  
Tucuman 1438 - Piso 6  
1050 Buenos Aires, Argentina

ISSD Regional Secretary-General; Professor of Penal Law and Criminology

MOHAMMED BENMAIZA  
Ministère de l'Éducation Nationale  
89, La Résistance, 14  
Rabat, Maroc

Chef de la Division de la Formation du Personnel Enseignant et du Contrôle Pédagogique de l'Enseignement Secondaire, Ministère de l'Éducation Nationale, Maroc

CAMILLA BERIA DI ARGENTINE  
CNPDS  
P.zza Castello, 3  
20121 Milano

direttore, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (CNPDS)

LAURA BERTOLE' VIALE PAPI  
Via Pascoli, 70  
20133 Milano

sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Milano; vice segretario generale dei convegni Enrico de Nicola

PAOLO BERGMANN  
Via Manzoni, 9  
20121 Milano

pubblicista; avvocato

MARTA BERTOLINO  
Via P. Gioivo, 28  
20144 Milano

straordinario di diritto penale nell'Università di Reggio Calabria

MARISA BERTULETTI  
Via Sarmasse, 12  
11024 Châtillon

GIANFRANCO BETTIN  
Facoltà di Scienze Politiche  
"C. Alfieri"  
Via del Santo, 17/B  
50135 Firenze

ordinario di sociologia nell'Università di Firenze

RODOLFO BETTIOL P.zza Eremitani, 18 35121 Padova	associato di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Padova
LORETTA BIANCO Procura di Torino Via Tasso, 1 10121 Torino	uditore giudiziario
PAOLO BIONDI Via dei Sansone, 11 16128 Genova	funzionario di Banca
ROBERTO BIORGIO Via Maroncelli, 13 20154 Milano	ricercatore del Dipartimento di sociologia nell'Università degli Studi di Milano
ORESTE BISAZZA TERRACINI Via Antonio Baiamonti, 4 00195 Roma	avvocato in Roma; presidente dell'Associazione giuristi ebrei
ROMANO BLUA Comune di 11013 Courmayeur	sindaco di Courmayeur
GUIDO BOLAFFI Presidenza del Consiglio dei Ministri Via Vittorio Veneto, 56 00187 Roma	capo di Gabinetto del Ministro per la Solidarietà sociale, Presidenza del Consiglio dei Ministri
PIERRE-HENRI BOLLE Université de Neuchâtel Avenue du 1er-Mars 26 CH-2000 Neuchâtel, Suisse	Vice-président SIDS; Trésorier, Fondation Internationale Penale et Pénitentiaire (FIPP/ IPPF); Professeur de législations pénales à l'Université de Neuchâtel
ALESSANDRO BONDI Via Matteotti, 42 47033 Cattolica	professore a contratto di diritto penale commerciale nell'Università di Urbino
CARMELO BONOMO Via Regina Margherita, 122 98051 Barcellona	dottore in giurisprudenza
FRANCESCO SAVERIO BORRELLI Palazzo di Giustizia Via Freguglia, 1 20121 Milano	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano
GIANCARLO BOSETTI RESET Via Mentana, 2B 00185 Roma	direttore della Rivista "RESET"

ROBERTO BOTTAZZI  
Via della Vittoria, 22  
11013 Courmayeur

inviato speciale "Il monitore valdostano"

PIETRO BOTTINI  
Casarme Ponte Entrèves  
11100 Courmayeur

comandante Tenenza, Guardia di Finanza di Entrèves

BENITO BRAGONE  
P.zza della Vittoria, 9  
16100 Genova

giornalista "L'Assicurazione"

GUIDO BRIGNONE  
Via Puccini, 1  
20121 Milano

segretario generale f.f. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; economista d'impresa

EDMONDO BRUTI LIBERATI  
Via Quadronno, 16  
20122 Milano

sostituto procuratore generale della Repubblica in Milano

VINCENZO CALDERAZZO  
Tribunale di Catanzaro  
P.zza Matteotti  
88100 Catanzaro

GIP presso il Tribunale di Catanzaro; professore a contratto di procedura penale

ERSILIA CALVANESE  
Ministero di Grazia e Giustizia  
Via Arenula, 70  
00187 Roma

magistrato addetto alla Direzione generale Affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia

AURELIO CANDIA  
Viale B. d'Este, 10  
20122 Milano

responsabile dell'area giuridica del CERAP - Università Bocconi e docente di diritto delle assicurazioni private; direttore della Rivista "Diritto ed economia dell'Assicurazione"

GIACOMO CANEPA  
Università di Genova  
Via de Toni, 12  
16132 Genova

Past President, International Society for Criminology (Sic/Isc); Issd Board Member; Professor of Legal Medicine; Director, International Centre of Clinical Criminology, University of Genoa

LORENZO CANOVA  
Dipartimento di Sociologia  
Università Scienze Politiche  
Via Scarlatti, 27  
20145 Milano

collaboratore della cattedra di sociologia urbana presso il Dipartimento di sociologia dell'Università di Milano

TULLIA CARETONI  
UNESCO  
P.zza Firenze, 27  
00186 Roma

presidente della Commissione nazionale italiana per l'UNESCO

GUIDO CASAROLI Dipartimento di scienze giuridiche C.so Ercole I d'Este, 37 44100 Ferrara	associato di diritto penale commerciale nell'Università di Ferrara
MARCO CASELGRANDI Via Challand, 19 11100 Aosta	titolare filiare SIAE di Aosta
ANDREA CASTALDO Via Generale Orsini, 46 80132 Napoli	associato di diritto penale nell'Università di Salerno
ARMANDO CATEMARIO Via Rasella, 155 00187 Roma	Professor of Cultural Anthropology, University "La Sapienza" of Rome
LUCIANO CAVALLI Via Ricasoli, 39 50122 Firenze	ordinario di sociologia e presidente del Centro dell'interuniversitario di sociologia dell'Università di Firenze
LUCIANO CAVERI Camera dei Deputati 00186 Roma	deputato al Parlamento
ADOLFO CERETTI Corso Concordia, 6 20129 Milano	docente di criminologia nell'Università Statale di Milano; giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni di Milano
ANDREA CERRONI Via Brembo, 3/A 20139 Milano	professore a contratto di filosofia della scienza nell'Università Bocconi di Milano
SERGEY CHAPKEY 1001/G Street NW Suite 260 Washington DC 20005, USA	UNOJUST Technical Director, National Institute of Justice
SONIA CHARLES Regione Amérique, 151 11100 Quart, Aosta	giornalista
PINO CHENEY Via des Granges 11013 Courmayeur	guida di Courmayeur
ATTILIO CHENOZ Vicolo Dolonne, 3 11013 Courmayeur	responsabile settore neve, Funivie Courmayeur Mont Blanc
VITTORIO CHIUSANO Via Bligny, 5 10122 Torino	avvocato in Torino; componente della Commissione Enrico de Nicola

TERRY NICHOLS CLARK  
Dept. of Sociology  
University of Chicago  
1126 East 59th Street, Suite 322  
Chicago Ill. 60637, USA

Professor of Sociology, University of Chicago;  
Coordinator, Fiscal Austerity and Urban Inno-  
vation Project

VANESSA CLERCKX  
Rue Fritz Toussaint, 47  
1050 Bruxelles, Belgium

Strategic Analyst (Prog.Terrorism), Gen-  
darmerie Belge

MARIA TERESA COLLICA  
Istituto di diritto pubblico  
Facoltà di Giurisprudenza  
Università di  
98122 Messina

culture di diritto penale nell'Università di  
Messina

CRISTINA COLOMBO  
Via Iovati, 31  
27100 Pavia

dottoranda di ricerca in diritto penale nell'Uni-  
versità di Pavia

GIOVANNI CONSO  
Via Agostino Depretis, 60  
00184 Roma

presidente emerito della Corte Costituzionale;  
ordinario f.r. di procedura penale nell'Univer-  
sità di Torino; componente della presidenza  
della Commissione Enrico de Nicola

ADRIANO CONSOL  
Via E. Chanoux, 102  
11024 Chatillon, Aosta

avvocato; vice pretore onorario in Aosta

LUIGI CONTI  
Via B. Pescarolo, 15  
10134 Torino

presidente aggiunto on. della Corte di cas-  
sazione; già incaricato di diritto commerciale  
nell'Università di Torino; componente della  
Commissione Enrico de Nicola

FABRIZIO CORBI  
P.zza della Signoria, 4  
50122 Firenze

associato di diritto dell'esecuzione penale nel-  
l'Università di Firenze; vice presidente dell'U-  
nione Camere Penali Italiane

FRANCESCO CORLEONE  
Ministero di Grazia e Giustizia  
Via Arenula, 70  
00186 Roma

sottosegretario di Stato alla Giustizia

E. CARLOS CORVO  
IABA  
Sarmiento 1562 - 5to F.  
1042 Buenos Aires, Argentina

Senior Member, Interamerican Bar Associa-  
tion (IABA); Abogado; Profesor de Derecho  
Penal, Sociedad Argentina de Criminologia

DUSAN COTIC  
Lazareviceva, 9  
Belgrade, Yugoslavia

ISPAC Executive Board Member; Former Chairman,  
UN Committee on Crime Prevention and Control,  
Justice of the Supreme Court of SFRY; Professor at  
the University of Belgrade, Yugoslavia

ALDO COTTINO Frazione Taxel 11020 Courmayeur	sindaco del Comune di Gressan
GIORGIO COVI Via Pietro Mascagni, 15 20122 Milano	avvocato in Milano; presidente dell'Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
MICHEL CROZIER 116 Avenue du General Leclerc Paris XIV, France	Directeur de recherche émérite du CNRS - Conseil National de la recherche Scientifique, France
MARIE-CÉCILE CURATO 4, Rue Cretier 11100 Aosta	responsabile du Bureau d'Education bilingue (Ecole secondaire du II degré); Assessorat de l'Education et de la Culture, Région autonome de la Vallée d'Aoste
CARLO CURTAZ Via Festaz, 31 11100 Aosta	avvocato
ANGELO CURTO Via A. Ghislanzoni, 37 24100 Bergamo	procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Milano
PAULO JOSÉ DA COSTA Av. Cidade Jardim, 400 01454-902 Sao Paulo, Brazil	Issd Regional Secretary-General; Professor of Criminal Law, University of Sao Paulo
YVON DANDURAND 1822 East Mall Vancouver, B.C., Canada V6T 1Z1	Director, Policy Development and Human Rights, the International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice
LUCA D'AURIA Via Bellini, 10 20122 Milano	praticante avvocato; collaboratore alla cat- tedra di procedura penale comparata nell'Uni- versità di Milano
CINZIA DATO Via Poliziano, 1 20154 Milano	ricercatore; docente di sociologia politica nell'Università di Milano
STEFANO DEANDREA Via Festaz, 52 11100 Aosta	assicuratore
GIOVANNI DE DONATO Direzione Generale Affari Penali Ministero di Grazia e Giustizia Via Arenula, 70 00186 Roma	magistrato addetto alla Direzione generale degli affari penali, Ministero di Grazia e Gius- tizia

JORGE DE FIGUEIREDO DIAS  
Università de Coimbra  
R.Gomes Freire, 16-4E  
P-3000 Coimbra, Portugal

Président de la Fondation Internationale Pé-  
nale et Pénitentiaire (FIPP); Vice-Président,  
SIDS; professeur à la Faculté de droit de l'Uni-  
versité de Coimbra

VINCENT DEL BUONO  
Vienna International Centre  
P.O. Box 500  
A-1400 Vienna, Austria

Interregional Adviser, Crime Prevention and  
Criminal Justice Division, United Nations  
Office at Vienna

GIUSEPPE DELFINI  
Via Filippo Turati, 37  
40100 Bologna

magistrato

ANTONIO DE LILLO  
Dipartimento di Sociologia  
Università di Milano  
Via Conservatorio, 7  
20122 Milano

ordinario di sociologia e direttore del Diparti-  
mento di sociologia nell'Università degli Studi  
di Milano

PIERLUIGI DELLA VALLE  
Via Circonvallazione, 43  
11013 Courmayeur

dottore commercialista; componente del Con-  
siglio di amministrazione della Fondazione  
Courmayeur Mont Blanc

ALDO DELL'ORO  
Via San Calocero, 21  
20123 Milano

ordinario di diritto romano nell'Università di  
Milano; vice segretario generale del Centro  
nazionale di prevenzione e difesa sociale

MARIA DEL SAVIO BONAUDO  
Tribunale di Aosta  
Via Ollietti, 1  
11100 Aosta

procuratore della Repubblica presso il Tri-  
bunale di Aosta

CRISTINA DE MAGLIE  
Via P. Maestri, 2  
20129 Milano

associato di diritto penale nell'Università di  
Cagliari

FABIO DE PASQUALE  
Tribunale di Milano  
Via Freguglia, 1  
20122 Milano

sostituto procuratore della Repubblica presso  
il Tribunale di Milano

GIANCARLO DE VERO  
P.zza S.Pugliatti  
98122 Messina

straordinario di diritto penale nell'Università di  
Messina

GIOIA DI CRISTOFARO LONGO  
Università "La Sapienza"  
00100 Roma

docente di antropologia culturale e direttrice  
del corso di perfezionamento in antropologia  
culturale nell'Università "La Sapienza" di Roma

MARTIN DODMAN  
Viale Aguggiari, 12  
21100 Varese

consulente pedagogico - libero professionista

STEFANO DRAGHI Via Canova, 21 20145 Milano	professore di metodologia delle scienze sociali nell'Università di Milano; componente del Consiglio comunale di Milano
VIVIANA DUC Assessorato Istruzione e Cultura Regione Autonoma Valle d'Aosta Via Crétier, 4 11100 Aosta	insegnante di scuola media con distacco presso Servizio Ispettivo Tecnico della Sovrintendenza agli Studi, in qualità di coordinatrice educativa bilingue
TAHA HASSEN EL NOUR MIRGHANI NAASS P.O. Box 6830 Riyadh, Saudi Arabia	International Cooperation Department, Naif Arab Academy for Security Sciences
JOSEPH A.A. ETIMA P.O. Box 7182 Kampala, Uganda	Commissioner of Prisons, Uganda Prisons Service
PAOLO FAZIO Via S.Vito Silvestro, 46 21100 Varese	consigliere della Corte d'appello di Milano
ARMANDO FEDELI P.zza San Babila, 1 20122 Milano	presidente della Sezione Tecnica Infortuni ed R.C. Generale dell'ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici
THOMAS F. FELTES Hochschule fuer Polizei Sturmbuehlstr.250 D-78054 Villingen-Schwenningen Germany	Rektor, Fachhochschule Villingen-Schwenningen
FRANCO FERRARESI c/o Rettorato Via Verdi, 8 10124 Torino	ordinario di sociologia politica e vice rettore dell'Università di Torino
CORRADO FERRETTI Piazza Arco d'Augusto 11100 Aosta	presidente della Banca della Valle d'Aosta
LAURENT FERRETTI Via Edelweiss, 32 11100 Aosta	componente del Comitato scientifico della Fondazione Courmayeur
PAOLO FERRUA Strada al Redentore, 21 10020 Moncalieri	ordinario di procedura penale nell'Università di Torino
GIOVANNI FIANDACA Via Tramontana, 32 90144 Palermo	ordinario di diritto penale nell'Università di Palermo

GIORGIO FIDELBO  
Ministero di Grazia e Giustizia  
Via Arenula, 70  
00186 Roma

magistrato, direttore Ufficio I Affari Penali del  
Ministero di Grazia e Giustizia

FRANCO FILENI  
Dipartimento di Scienze dell'Uomo  
P.le Europa, 1  
34127 Trieste

associato di sociologia delle comunicazioni  
nell'Università di Trieste

REINALDO MATIAS FLEURI  
Rua Sebastião Laurentino da Silva,  
867  
88037400 Florianapolis (SC) -  
Brasil

ordinario di fondamenti epistemologici del-  
l'educazione nell'Università federale di Santa  
Catarina, Centro de Ciencias de Educação

GIOVANNI MARIA FLICK  
Ministero di Grazia e Giustizia  
Via Arenula  
00186 Roma

ministro di Grazia e Giustizia

WALDEMARO FLICK  
via Fieschi, 1  
16121 Genova

avvocato in Genova

GIACOBBE FOIS  
Guardia di Finanza  
Via Chambery  
11100 Aosta

comandante, Gruppo Guardia di Finanza di  
Aosta

ENRICO FORMENTO DOJOT  
Via Mus  
11027 Saint Vincent

vice commissario, Casino de la Vallée

LUIGI FORNARI  
Via A. da Fossano, 33  
27100 Pavia

ricercatore confernato nella Università Cattoli-  
ca di Milano

TULLIO GALIANI  
Via Pitocco, 34  
00100 Roma

associato di diritto penale nell'Università di  
Camerino

MARIA EMILIA GALVAO  
Ministry of Education  
Av. 5 Outubro, 107-7°  
1050 Lisboa, Portugal

Deputy Director, Bureau of European Affairs  
and International Relations

GIUSEPPE GARIO  
I.Re.R.  
V.le Restelli, 3  
20124 Milano

direttore, I.Re.R.

LILY-ANN GAUTHIER  
507 Place d'Armes  
Bureau 2100  
Montréal (Québec)  
Canada H2Y 2W8

Director, Best Practices Bureau, International  
Centre for the Prevention of Crime (ICPC)

WALTER GEHR  
Ballhausplatz 1  
A-1014 Wien, Austria

Deputy-Head of Department for International  
Law, Federal Ministry for Foreign Affairs, Aus-  
tria

GEORGE GERBNER

Bell Atlantic Professor of Telecommunication,  
Temple University, Philadelphia; Dean Emeritus,  
The Annenberg School for Communication, Uni-  
versity of Pennsylvania; Founder and President,  
The Cultural Environment Movement (CEM)

FRANCESCO GIANNITI  
Via Savioli, 30/2  
40137 Bologna

ordinario di procedura penale nell'Università  
di Bologna

MARK GIBNEY  
Centre for Human Rights  
38 Studiestraede  
P.O. Box 2269  
Copenhagen, Denmark

Department of Political Science, Purdue Uni-  
versity, University of North Carolina-Asheville

PAOLO GIOVANNINI  
Università di Firenze  
Via Laura, 48  
50121 Firenze

ordinario di sociologia e preside della Facoltà  
di scienze politiche dell'Università di Firenze

UBALDO GIULIANI-BALESTRINO  
C.so Re Umberto, 42  
10128 Torino

ordinario di diritto penale commerciale  
nell'Università di Torino

FAUSTO GIUNTA  
Via Antonio Scialoja, 71  
50136 Firenze

straordinario di diritto penale nell'Università di  
Ferrara

JAMES A. GONDLES  
4380 Zorbes Boulevard  
Lanham, MD20706-4377, Usa

Executive Director, American Correctional  
Association

ELIZABETH DESIDERIO GONDLES  
P.O. Box 7333  
Arlington 22207

President, Desi Group Inc.

ADAM GRAYCAR  
Australian Institute of Criminology  
P.O. Box 2944  
Canberra, Act. Australia 2601

Director, Australian Institute of Criminology

<p>PIERO GRASSO Ministero di Grazia e Giustizia Magistratura requirente Via Giulia, 52 00186 Roma</p>	<p>sostituto Procuratore Nazionale Antimafia</p>
<p>FRANCESCO GRECO Palazzo di Giustizia Via Freguglia, 1 20121 Milano</p>	<p>sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano</p>
<p>VITTORIO GREVI Via Liutprando, 3 27100 Pavia</p>	<p>ordinario di procedura penale nell'Università di Pavia; componente della Commissione Enrico de Nicola</p>
<p>HARISH GUPTA A 2/59 Safdarjung Enclave New Delhi, India</p>	<p>Secretary, International Institute for Non-Ali- gned Studies</p>
<p>GUALTIERO HARRISON Via Frassinago, 4/2 40123 Bologna</p>	<p>associato di antropologia culturale nell'Uni- versità di Bologna; esperto di fondamenti antropologici dei diritti umani, Università di Bologna, Facoltà di Scienze della Formazione</p>
<p>J. DAVID HAWKINS 9225 3rd Avenue Ne, Suite 401 Seattle, WA 98115, USA</p>	<p>Professor and Director, Social Development Research Group, University of Washington</p>
<p>BARBARA HAYLER Brookens, University of Illinois Springfield, Illinois 62794-9243, USA</p>	<p>Dr.; Professor of Criminal Justice, University of Illinois at Springfield</p>
<p>GARY HILL Box 81824 Lincoln, NE 68501, USA</p>	<p>Chair, Functional Committee, ISPAC; Director, Information Center, Alliance of Ngo's on Crime Prevention and Criminal Justice</p>
<p>KONRAD HOBE Bundesministerium der Justiz D-10104 Berlin, Germany</p>	<p>Secretary-General, International Penal and Penitentiary Foundation (IPPF); Coordinator, ISPAC Resource Committee 5</p>
<p>BEN HUNT John lower Center for Political Studies Dallas, Texas 75275-0117, USA</p>	<p>Associate Professor of Political Science, Southern Methodist University (SMU)</p>
<p>IDA HYDLE Sykehus Un.4 4800 Arendal, Norway</p>	<p>Ass.Prof. Md.PhD., Agder College</p>
<p>GIOVANNA ICHINO Via Belfiore, 10 20145 Milano</p>	<p>sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano</p>

<p>GAETANO INSOLERA Via d'Azeglio, 31 40100 Bologna</p>	<p>associato di diritto penale nell'Università di Macerata</p>
<p>ETTORE JACCOD Presidente della Comunità Montana 11010 Pré Saint Didier, Aosta</p>	<p>presidente della Comunità montana Valdigne - Mont Blanc</p>
<p>SANFORD M. JAFFE Blaustein School of Planning and Public Policy Civic Square, 33 Livingston Avenue New Brunswick New Jersey 08901-1985</p>	<p>Coordinator, ISPAC Resource Committee 2; Director, Center for Negotiation and Conflict Resolution at Rutgers University</p>
<p>LELA JAKOVLEVSKA Ministry of Education and Physical Culture Dimitrie Cupovski 9 91000 Skopje, Republic of Mace- donia</p>	<p>Advisor to the Minister, Ministry of Education and Physical Culture</p>
<p>MIKAEL JOHANSSON P.O. Box 1155 S-221 05 Lund, Sweden</p>	<p>Programme Officer, the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law</p>
<p>ALBERT J. JONGMAN Wassenaarseweg 52 2333 AK Leiden, The Netherlands</p>	<p>Drs., Interdisciplinary Research Program on Root Causes of Human Rights Violations (PROOM)</p>
<p>DELIO JOUX Frazione Boretta 11020 Gressan, Aosta</p>	<p>presidente, Associazione Maestri Sci</p>
<p>KRISTIINA KANGANSPUNTA HEUNI P.O. Box 161 00131 Helsinki, Finland</p>	<p>Programme Officer, European Institute for Crime Prevention and Control Affiliated with the United Nations (HEUNI)</p>
<p>GEORGES KELLENS Avenue des Pins, 11 B-4121 Neuville - CDZ</p>	<p>Professor, University of Liège; International Society for Criminology</p>
<p>ELIZABETH KIDD Isisc Via S.Agati, 12 96100 Siracusa</p>	<p>Juris Doctor Fellow, International Institute for Higher Studies in Criminal Sciences (Isisc)</p>
<p>ANNA R. KORULA P.O. Box 204 Civil Affairs, Vukovar HQ. HR-31000 Osijek, Croatia</p>	<p>M.A., United Nations Transitional Administra- tion for Eastern Slavonia, Baranja and Western (UNTAES)</p>

GARY LAFREE  
University of New Mexico  
2808 Central Ave. SE  
Albuquerque NM 87106, New Mexico

Professor of Sociology; Director, Institute for  
Social Research, University of New Mexico

IRENE LAINATI  
Strada Pussey, 19  
11013 Courmayeur

professoressa di scienze e matematica

FABIO LAMBERTUCCI  
P.zza Petrarca, 22  
27100 Pavia

giudice del Tribunale di Pavia

ANDRÉ LANIECE  
Via Losanna, 5  
11100 Aosta

consigliere regionale della Valle d'Aosta

SILVIA LARIZZA  
V.le Libertà, 61  
27100 Pavia

associato di criminologia nell'Università di  
Pavia

FABIO LATTANZI  
Via G.P. da Palestrina  
00193 Roma

cultore della materia presso la II cattedra di  
procedura penale nell'Università di Roma "La  
Sapienza"

GIORGIO LATTANZI  
Ministero di Grazia e Giustizia  
Via Arenula, 70  
00186 Roma

direttore generale degli Affari penali, Ministero  
di Grazia e Giustizia; componente della Com-  
missione Enrico de Nicola

VITO LATTANZI  
Piazzale Marconi, 14  
00144 Roma

direttore della Biblioteca speciale del Museo  
nazionale preistorico etnografico "L.Pigorini",  
Roma

LUIGI AUGUSTO LAURIOLA  
Direzione generale degli Affari  
Politici  
Ministero degli Affari Esteri  
P.le della Farnesina  
00194 Roma

Vice Chairman, United Nations Commission  
on Crime Prevention and Criminal Justice at  
its Sixth Session

JAN LECONTE  
Rac - Arcadengebouw - 5De Verd.  
1010 Brussel, Belgium

Adjunct van de directeur, Ministerie Van de  
Vlaamse Gemeenschap, Departement Onder-  
wijs Administratie Secundair Onderwijs,  
Afdeling Secundair Scholen

MILTON LEITENBERG  
Center for International Security  
Van Munching Hall  
University of Maryland  
College Park, MD 10742-1811, Usa

Senior Fellow, Center for International and  
Security Studies; School of Public Affairs, Uni-  
versity of Maryland

SEPPO LEPPA  
HEUNI  
P.O. Box 161  
00131 Helsinki, Finland

Senior Researcher, European Institute for  
Crime Prevention and Control Affiliated with  
the United Nations (HEUNI)

GIORGIO LICCI  
Corso Turati, 7  
10128 Torino

affidatario di diritto penale comparato nell'Uni-  
versità di Torino

LUIGI M. LOMBARDI SATRIANI  
Università "La Sapienza"  
00100 Roma

senatore della Repubblica; ordinario di  
etnologia, Dipartimento di studi glottoantropo-  
logici, Università "La Sapienza" di Roma

SIMONE LONATI  
Via Mantova, 45  
25123 Brescia

studente universitario

PASQUALE LONGARINI  
Via Hôtel des Etats, 7  
11100 Aosta

sostituto procuratore della Repubblica presso  
il Tribunale di Aosta

ROBERT LOUVIN  
Assessorato alla Pubblica  
Istruzione  
Regione Autonoma Valle d'Aosta  
1, Place Deffeyes  
11100 Aosta

Assesseur de l'Education et de la Culture,  
Région autonome de la Vallée d'Aoste

MICHAEL LUND  
Creative Associates International  
Inc. 53031 Wisconsin Avenue  
NW, Suite 700  
Washington, D.C. 20015, Usa

Senior Associate, Creative Associates Interna-  
tional

KATHLEEN MACDONALD  
1822 East Mall  
Vancouver, B.C., Canada V6T 1Z1

Director, Program Planning and Communica-  
tion, the International Centre for Criminal Law  
Reform and Criminal Justice Policy

FRANCIS MAERTENS  
UNO  
Vienna International Centre  
P.O.B. 500  
1400 Vienna, Austria

Officer-in-Charge, Office of the Director-Gen-  
eral/Executive Director, United Nations Office  
for Drug Control and Crime Prevention

VANIA MAFFEO  
Istituto di Studi Giuridici  
Via Mercalli, 21  
20122 Milano

culture di procedura penale nell'Università di  
Milano

DANTE MALAGUTTI  
Via Xavier de Maistre, 24/4  
11100 Aosta

avvocato in Aosta

NICOLETTA MANCA Via dei Rospigliosi, 1 20151 Milano	dottoranda di ricerca in diritto processuale penale comparato nell'Università di Milano
GRAZIA MANNOZZI P.zza Petrarca, 22 27100 Pavia	ricercatrice confermata di diritto penale nell'Università di Pavia
ALFREDO MANTOVANO Via Lupiae, 44/F 73100 Lecce	componente della Commissione giustizia della Camera dei Deputati e della Commissione bicamerale antimafia
MARCO MARAFFI Via Bergamo, 12A 20135 Milano	ricercatore di sociologia politica nell'Università di Trento
ANTONIA ANTONELLA MARANDOLA Via Revoltella, 36 34100 Trieste	dottoranda in procedura penale nell'Università di Bologna
GIOVANNI MARCIANDI GASP 11013 Courmayeur	maestro scelto di sci
MICHEL MARCUS European Forum for Urban Safety 38, Rue Liancourt 75014 Paris, France	Chief Executive, European Forum for Urban Safety
GIORGIO MARINUCCI Via de Sanctis, 76 20141 Milano	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano; componente della Commissione Enrico de Nicola
INEKE HAEN MARSHALL Department of Criminal Justice University of Nebraska Nebraska 68182.0149, USA	University of Nebraska, Omaha
GIORGIO MARSIGLIA Via S.Caterina d'Alessandria, 3 50129 Firenze	associato di sociologia nell'Università di Firenze
GUIDO MARTINOTTI Dipartimento di Sociologia Via Conservatorio, 7 20122 Milano	ordinario di sociologia urbana nell'Università degli Studi di Milano
MARCO MARZANO Via Accademia Albertina, 27 10123 Torino	membro del dipartimento di scienze sociali dell'Università di Torino
RICCARDO MASSA Via dell'Ongaro, 5 20123 Milano	direttore dell'Istituto di pedagogia nell'Università degli Studi di Milano

MANUELA MASSINO Via Pollio Salimbeni, 1 11100 Aosta	studente universitario
ALEXANDER MC CALL SMITH Department of Private Law The University of Edinburgh Old College, South Bridge Edinburgh HH8 9YI	professore di diritto penale nell'Università di Edinburgo
KAREN McLAUGHLIN 55 Chapel Street Newton, MA 02158-1060, USA	Senior Policy Analyst, Educational Development Center, Inc.
VERA MEHTA Bul. "Illinden" b.b. 9100, UNPREDEP Skopje, Macedonia	Ph. D., Special Assistant to the Special Representative of the Secretary-General, United Nations Preventive Deployment Force, Skopje, The Former Yugoslav Republic of Macedonia
MARIO MELINO V.le Legioni Romane, 65/3 20147 Milano	presidente della Fondazione Riccardo Bauer
UMBERTO MELOTTI Via G.B. Norgagni, 39 20129 Milano	ordinario di sociologia politica nell'Università di Roma "La Sapienza"
CARLO MELZI D'ERIL P.zza Berengario, 5 27100 Pavia	studente universitario
CINZIA MERAUVIGLIA Via Resegone, 88 20025 Legnano	borsista post dottorato, Dipartimento di sociologia dell'Università degli Studi di Milano
PAOLA ODILIA MERONI Via Parigi, 37 11100 Aosta	pretore presso la Pretura Circondariale di Aosta
HUGH MIALL Richardson Institute Dept. of Politics and International Relations Lancaster University Lancaster, LA1 4YF, United Kingdom	Director, the Richardson Institute, Lancaster University
DARIO MICHELETTI Università di 44100 Ferrara	dottorando di ricerca in diritto penale nell'Università di Ferrara

ANATOLI MIKHAILOV Prospect Skaryky, 24 220030 Minsk, Belarus	Professor, Dr., Rector, European Humanities University
ELIGIO MILANO Strada Margherita, 18 11013 Courmayeur	insegnante di liceo linguistico a Courmayeur; componente del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Courmayeur Mont Blanc
PIETRO MILIO Via Sammartino, 4 90141 Palermo	segretario della Commissione giustizia del Senato della Repubblica
FRANCESCA MOLINARI P.zza Università, 21 07100 Sassari	associato di diritto penale nell'Università di Sassari
FRANCA MONTANARI ORSELLO C.so Francia, 231 00191 Roma	associato di sociologia nell'Università "La Sapienza" di Roma
VINCENZO MONTRASIO V.le Piceno, 60 20129 Milano	presidente dell'Istituto di ricerca sulla comuni- cazione 'A.Gemelli e C.Musatti'
GAETANA MORGANTE Università di 53100 Pisa	dottoranda di ricerca in diritto penale nell'Uni- versità di Pisa
ROBERTO MOSCATI P.zza Europa, 1 34127 Trieste	straordinario di sociologia nell'Università di Trieste
ALESSANDRO MOSTACCIO Via Andrea Provana, 7 10123 Torino	studente universitario
GERHARD O.W. MUELLER 30, Waterside Plaza 37J New York, N.Y. 10010, USA	Chairman a.i. of the ISPAC Executive Board; ISSD and IAPL Vice-President; Distinguished Professor of Criminal Justice, Rutgers University, Newark
VINCENZO B. MUSCATIELLO P.zza Cesare battisti, 1 70100 Bari	ricercatore di diritto penale nell'Università di Bari
ANIELLO NAPPI Via Follani, 282 66034 Lanciano	magistrato della Corte di cassazione
KURT NEUDEK Prison Headquarters Siad Barre Avenue P.O. Box 7182 Kampala, Uganda	Assistant Commissioner of Prisons, Uganda Prison Service; Penal Reform International; International Association of Prosecution

MICAELA NICROSINI Via Emilia, 38 27050 Redavalle, Pavia	dottoranda di ricerca in diritto penale italiano e comparato nell'Università di Pavia
VINCENZO NOCIFORA Via Etruria, 14 00183 Roma	ricercatore, affidatario di sociologia nell'Università di Siena
GIAMPAOLO NUVOLATI Via G.da Saliceto, 50 29100 Piacenza	borsista post-dottorato di sociologia presso il Dipartimento di sociologia dell'Università degli Studi di Milano
DAVID NYHEIM 1 Glyn Street London SE11 5HT, United Kingdom	Coordinator, Forum on Early Warning and Early Response (FEWER)
JOON OH JANG 142 Woomyon-Dong, Socho-Gu Seoul, 137-140, Republic of Korea	Deputy Secretary-General, Senior Researcher, Korean Institute of Criminology
AKIRA ONISHI Soka University 1-236 Tangi-cho, Hachioji-shi Tokyo 192, Japan	Vice President, Institute For System Science, Soka University
GIAN PIERO ORSELLO Via del Corso, 267 00186 Roma	professore di ruolo di istituzioni di diritto pubblico nell'Università "La Sapienza" di Roma
AHMED OTHMANI PRI- Paris Office 75625 Paris Cedex 13, France	Chairperson, Penal Reform International (PRI)
REYNALD OTTENHOF 9, Rue du Hameau de l'Hippodrome 64000 Pau, France	Vice-président, AIDP e SIDS; Professeur, Université de Nantes
TULLIO PADOVANI Via Zamenhof, 12 (Le Gondole) 56127 Pisa	ordinario di diritto penale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento di Pisa
CARLO ENRICO PALIERO Via Manin, 3 20121 Milano	ordinario di diritto penale nell'Università di Pavia
RENATO PALMIERI Via San Damiano, 9 20122 Milano	titolare di diritto penale commerciale nell'Università di Bologna
COSIMO PALUMBO C.so Vittorio Emanuele, 82 10121 Torino	avvocato in Torino; vice presidente della Camera penale del Piemonte e della Valle d'Aosta

SALVATORE PANAGIA  
Via del Risorgimento, 30  
35137 Padova

docente titolare di diritto penale dell'ambiente  
nell'Università Ca' Foscari di Venezia

ANTONIO PAPI  
Via Pascoli, 70  
20133 Milano

ufficio studi, Centro nazionale di prevenzione  
e difesa sociale (CNPDS)

SERGIO PAPPALARDO  
Via Alessandro Volta, 13  
20121 Milano

ricercatore, Università di Milano; Research  
Committee on Sociology of Law (ISA); Oñati  
International Institute for the Sociology of  
Law

RODRIGO PARIS STEFFENS  
ILANUD  
Apdo.10071  
1000 San José, Costa Rica

Ph.D., Director General, Instituto Latino Ameri-  
cano de Naciones Unidas para la Prevencion  
del Delito y Tratamiento del Delincuente  
(ILANUD)

MICHELE PAROLA  
Via Fenoglio, 34/B  
12100 Cuneo

laureando in diritto penale

LODOVICO PASSERIN D'ENTREVES  
IFI/IFIL  
C.so Matteotti, 26  
10121 Torino

presidente della Fondazione Courmayeur  
Mont Blanc

CARLO PATERNITI  
Viale Africa, 152  
95129 Catania

associato di diritto penale dell'economia nel-  
l'Università di Catania

FILIPPO PATERNITI  
Viale Africa, 152  
95100 Catania

studente universitario

PAOLO PATRONO  
Via Daniele Manin, 30  
35100 Padova

associato di diritto penale dell'economia nel-  
l'Università di Verona

FRANCESCO PAZIENZA  
Via Melo, 185  
70121 Bari

associato di diritto penale nell'Università di Bari

FRANCA PEDONI  
Via La Libertà, 59  
11010 Saint Pierre , Aosta

insegnante di scuola materna

VINCENZO PERCHINUNNO  
Via Dante, 145  
70122 Bari

ordinario di procedura penale nell'Università  
di Bari

ANDREA PERINI C.so Re Umberto, 42 10128 Torino	dottorando di ricerca in diritto penale dell'impresa nell'Università di Torino
EGO PERRON Palais du Gouvernement P.zza Deffeys, 1 11100 Aosta	Consiglio regionale della Valle d'Aosta
DAVIDE PETRINI Via Ormea, 76 10125 Torino	ricercatore di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Torino
CLAUDIO PETROZIELLO Guardia di Finanza Via Chambéry, 69 11100 Aosta	comandante Compagnia di Aosta, Guardia di Finanza
ROMANO PETTENATI Via Corte d'Appello, 16 10100 Torino	presidente di sezione della Corte d'appello di Torino
GIANDOMENICO PICCO GDP Associate 950 3rd Av., Suite 1800 New York, NY 10022, USA	Former Assistant Secretary-General of the United Nations for Political Affairs
LORENZO PICOTTI Via S.Chiara, 15 37129 Verona	straordinario di diritto penale nell'Università di Trento
SILVIO PIERI Palazzo di Giustizia P.zza Cavour 00161 Roma	presidente del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche; componente della Commissione Enrico de Nicola
FRANCESCO PINTUS Via Fratelli Bandiera, 12 21100 Varese	procuratore generale presso la Corte di appello di Cagliari; vice segretario generale del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; componente della Commissione Enrico de Nicola
MARIO PISANI c/o Studio Tabellini Via Donizetti, 20 20122 Milano	Vice-président, SIDS; professeur de procédure pénale à l'Université de Milan
PAOLO PITTARO Via Brunner, 15 34125 Trieste	associato di diritto penale nell'Università degli Studi di Trieste; componente del Comitato nazionale per le scienze giuridiche e politiche del Consiglio Nazionale delle Ricerche

LIVIA POMODORO  
Tribunale per i minorenni  
Via Leopardi, 18  
20122 Milano

presidente del Tribunale per i minorenni di Milano; segretario generale della Fondazione Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; componente della Commissione Enrico de Nicola

DOMENICO POMI  
DIA  
Via V.Alfieri, 24  
10100 Torino

Colonnello C.C. Direzione Investigativa Antimafia, Torino

GRAZIELLA PORTE'  
Servizio ispettivo Tecnico  
Via Cretier, 4  
11100 Aosta

ispettrice tecnica, Scuola media di primo grado, Assessorato Istruzione e Cultura, Regione autonoma Valle d'Aosta

FRANCISCO PRADO  
Gendarmeria de Chile  
Rosas 1274  
Santiago, Chile

Head, Treatment Programs Department, Gendarmeria de Chile

MASSIMO PRAZ  
Via Capoluogo, 59  
11020 Issime, Aosta

assessore alla cultura dell'VIII Comunità montana Walser

GIOVANNI PUGLISI  
Piazza Ignazio Florio, 24  
90139 Palermo

ordinario di letterature comparate, Università degli Studi di Palermo

DOMENICO PULITANO'  
Via Alberto da Giussano, 15  
20145 Milano

ordinario di diritto penale nell'Università di Milano

NILO REBECCHI  
Via Xavier de Maistre, 24/A  
11100 Aosta

avvocato in Aosta

GIUSEPPE RICCIO  
Via Palizzi, 139  
80127 Napoli

ordinario di procedura penale nell'Università di Napoli Federico II

ROLAND RIZ  
P.zza Domenicani, 35  
39100 Bolzano

ordinario di diritto penale nell'Università di Padova; componente della Commissione Enrico de Nicola

FRANCO ROSITI  
Via Giovanni Cantoni, 6  
20144 Milano

ordinario di sociologia e preside della Facoltà di economia dell'Università di Pavia

JEFFREY IAN ROSS  
633 Indiana Avenue, N.Y.  
Washington, D.C., USA

Social Science Analyst, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice

ALESSANDRO ROSSI VANINI Via Sabaudia, 15 10133 Torino	ricercatore di diritto penale nell'Università di Torino
ANTONIO ROSSOMANDO Via Barbaroux, 39 10122 Torino	avvocato in Torino
JEFFREY ROTH 2100 M St., N.Y Washington, DC 20037, USA	Director of Crime Control Policy Studies, The Urban Institute
RAFFAELLA ROVEYAZ Via Marconi, 40 11013 Courmayeur	studentessa in psicologia, giornalista per il "Corriere della Valle"
SIMONE ROZES 2, Rue Villaret de Joyeuse 75017 Paris, France	Président de la Société Internationale de Défense Sociale (SIDS); Premier Président honoraire, Cour de Cassation de France
INGO VON RUCKTESCHELL Long Island University Southampton College Business Division 128 Big Fresh Pond Rd. Southampton, N.Y. 11968, USA	Professor, Dr.jur, (Former UN-Unit Chief), Long Island University
ROBERTO RUFFIER Loc. Grand Rue, 10 11013 Courmayeur	componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione Courmayeur Mont Blanc
FABIO RUGGE Via Rosales, 7 20124 Milano	ordinario di storia dell'amministrazione pubblica nell'Università di Pavia
FEDELE RUGGERI Via Serafini, 3 56100 Pisa	docente di sociologia del lavoro, Dipartimento di scienze sociali dell'Università di Pisa
FRANCESCA RUGGERI Via Bramante, 34 20154 Milano	ricercatore di procedura penale nell'Università di Trento
EMANUELA SALA Via Parini, 58 20043 Arcore (MI)	dottoranda in sociologia presso il Dipartimento di sociologia dell'Università degli Studi di Milano
FRANCESCO SAPONARO Via de Romita, 5 70121 Bari	titolare della cattedra di criminologia e direttore del Corso di perfezionamento in criminologia generale e penitenziaria dell'Università di Bari

ERNESTO U. SAVONA Trento University Via Inama, 5 38100 Trento	ISPAC Scientific Adviser, Professor of Criminology, Trento University
ANTONIO SCAGLIONE Via Marchese Ugo, 30 90141 Palermo	associato di procedura penale nell'Università di Palermo
CHIARA SCALORI Via Corridoni, 55 46100 Mantova	
ANDREA SCHENA Via dei Bagni, 2 11013 Courmayeur	agente di assicurazione
ANTONIO SCHIZZEROTTO Facoltà di Sociologia Via Verdi, 26 38100 Trento	ordinario di sociologia nell'Università di Trento
CHIARA SCIVOLETTO LABADINI Via Belgrado, 12 43100 Parma	dottoranda di ricerca in criminologia, diritto e procedura penale nelle Università di Bari e Bologna
ZAIRA SECCHI Ministero di Grazia e Giustizia Via Arenula, 70 00186 Roma	magistrato addetto alla Direzione generale affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia
ALENKA SELIH Kongresni Trg.12 SLO-1000 Ljubljana, Slovenia	Professor, Faculty of Law, University of Ljubljana
GIUSEPPE SENA C.so Venezia, 2 20121 Milano	ordinario di diritto industriale nell'Università di Milano; componente del Comitato scientifico della Fondazione Courmayeur
KLAUS SCHLICHT Arbeitsgruppe Kriegsursachen- forschung Allende Platz, 1 D-20146 Hamburg , Germany	Director, Working Group for Research on Causes of War, University of Hamburg
SUSANNE SCHMEIDL 727 4th Street, NE Washington, DC 20002, Usa	Ph.D., Consultant, UNHCR
ALEX P. SCHMID Leiden University Wassenaarseweg 52 2333 ASK Leiden, The Netherlands	ISPAC Executive Board Member; Coordinator, ISPAC Resource Committee 6; Prof.Dr., Research Director, Interdisciplinary Research Program o Root Causes o Human Rights Violations (PROOM)

TEFERRA SHIAWL Department of Humanitarian Affairs UNO	Senior Advisor, Policy and Analysis Division, Department of Humanitarian Affairs, UNO
ERNESTINA SICILIA Via Castello, 27 72100 Brindisi	dottoranda di ricerca in criminologia nell'Uni- versità di Bari
ALESSANDRO SILJ Italian Social Science Council Corso Trieste, 62 00198 Roma	Secretary-General, Italian Social Science Council (Ccs)
MARCO SINISCALCO Via del Carmine, 2 10122 Torino	avvocato; ordinario di diritto penale nell'Uni- versità di Torino; componente del Comitato scientifico della Fondazione Courmayeur
DELFINO SIRACUSANO Via XX Settembre, 70 95129 Catania	ordinario di procedura penale nell'Università La Sapienza di Roma; componente della Commissione Enrico de Nicola
FRANCESCO SIRACUSANO Via XX Settembre, 70 95129 Catania	dottore di ricerca in diritto penale; avvocato in Catania
LUIGI MARIA SOLIVETTI Viale Quattro Venti, 104 00152 Roma	Dr., Lecturer of Sociology, University of Rome "La Sapienza"
COLETTE SOMERHAUSEN 5, Ave. Bois du Dimanche 1150 Bruxelles, Belgium	Membre du Conseil de direction de la Sids
PAOLO SORBI I.Re.R. Viale Restelli, 3 20124 Milano	sociologo; vice-presidente, I.Re.R. Lombardia
GIUSEPPE SPAGNOLO Via Abbrescia, 50/A 70121 Bari	ordinario di diritto penale nell'Università di Bari
GIORGIO SPANGHER V.le Ungheria, 32 33100 Udine	ordinario di procedura penale nell'Università di Trieste
EMANUELE SQUARCIA Via Avezzana, 6 00195 Roma	cultore della materia presso la II Cattedra di procedura penale dell'Università di Roma "La Sapienza"

LINDA STAMATO  
Center for Negotiation  
and Conflict  
Resolution  
Rutgers University  
33 Livingston Ave. Suite 104  
08901 New Brunswick, N.Y., Usa

Deputy-Director, Center for Negotiation and  
Conflict Resolution, Rutgers University

SONIA STEFANIZZI  
Via Voghera, 11/A  
20144 Milano

contrattista presso l'Università Bocconi; re-  
sponsabile dell'Ufficio Studi del Centro nazio-  
nale di prevenzione e difesa socialepraticante

FEDERICA STEVENIN  
Loc. Kiamourseyra, 57  
11020 Gaby, Aosta

procuratore in Aosta

GIORGIO TASSONI  
Via Conservatorio, 7  
20122 Milano

ricercatore di istituzioni di diritto privato nella  
Facoltà di Scienze politiche dell'Università  
degli Studi di Milano

MASAHIRO TAUCHI - UNAFEI  
1-26, Harumi-cho Fuchu  
Tokyo 183, Japan

Deputy Director, Asia and Far East Institute  
for the Prevention of Crime and the Treatment  
of Offenders (UNAFEI)

GIANCARLO TELLOLI  
Loc. Villair Inferiore, 31  
11013 Courmayeur

assessore alla Cultura e Sport del Comune di  
Courmayeur

TULLIO TENTORI  
Via Nibby, 5/a  
00161 Roma

professore emerito di antropologia culturale  
nell'Università "La Sapienza" di Roma; presi-  
dente del Centro italiano di antropologia cul-  
turale

MARIO TESTIERA  
Via Padre Semeria, 278  
18038 Sanremo

avvocato in Sanremo

MARCO TODESCHINI  
P.zza S.Agostino, 2  
20123 Milano

Università degli Studi di Milano

PAOLO TONINI  
Dipartimento di diritto comparato  
e penale  
Università di  
50132 Firenze

ordinario di procedura penale nell'Università  
di Firenze

MANFREDO TORRETTA  
Comando Scuola Militare Alpina  
Via della Scuola Alpina, 17  
11100 Aosta

tenente colonnello degli alpini; capo sezione  
esperienze e valanghe

FEDERICO TORRIONE  
Av. Conseil des Commis, 24  
11100 Aosta

praticante procuratore, associato Studio  
legale Torrione & Torrione

MARIO TRAPANI  
Via Val Senio, 5  
00141 Roma

straordinario di diritto penale nell'Università di  
Roma Tre

GUIDO TRAVAINI  
Transcrime  
Via Rosmini, 33  
38100 Trento

dottorando di ricerca in criminologia nelle Uni-  
versità di Trento e di Bari; ricercatore presso  
Transcrime, Gruppo di ricerca sulla criminalità  
transnazionale, Università di Trento

JEREMY TRAVIS  
633 Indiana Avenue  
Room 842  
20531 Washington, D.C., USA

Director, National Institute of Justice -

FRANCESCO TRIFONE  
Via delle Betulle, 186  
11100 Aosta

funzionario Direzione Entrate Valle d'Aosta

CAMILO FRANCISCO UZAL

Prefecto (E6) del Servicio Penitenciario de la  
Provincia de Buenos Aires

LORENZO VAILLER  
Via Cav. V. Vento  
11015 La Salle

Fondazione Courmayeur

JAN J.M. VAN DIJK  
Post Box 20301  
2511 EX Den Haag  
The Netherlands

Ministry of Justice, The Netherlands

IRENA VASSILEVA PETKOVA  
Ministère de l'Education et de la  
Science  
2, A. bd. Kniaz Dondoukov  
1000 Sofia, Bulgarie

Enseignante; coordinatrice du projet intercul-  
turel des écoles bulgares associées à  
l'UNESCO

EDUARDO VETERE  
UNOV  
Vienna International Centre  
P.O. Box 500  
1400 Vienna, Austria

Officer-in-Charge, Crime Prevention and Crimi-  
nal Justice Division (CPCJD)

RICCARDO VIALE  
Fondazione Rosselli  
Via San Quintino, 18/C  
10121 Torino

associato di metodologia delle scienze sociali  
nell'Università degli Studi di Milano e direttore  
della Fondazione Rosselli

GIANFRANCO VICENTINI Regione Brenlo, 24/A 11100 Aosta	preside di ruolo, Scuola Media "Saint-Roch"
CAMILLO VIERIN Frazione Taxel 11020 Gressan, Aosta	maestro di sci
DELFINO VIGLIONE 11013 Courmayeur	responsabile soccorso alpino, Guardia di Finanza di Courmayeur
PIERO LUIGI VIGNA Via Giulia, 52 00186 Roma	procuratore nazionale Antimafia
TERHI VILJANEN HEUNI P.O. Box 161 00131 Helsinki, Finland	Programme Officer, European Institute for Crime Prevention and Control Affiliated with the United Nations (HEUNI)
SERGIO VINCIGUERRA C.so Montecucco, 68 10100 Torino	ordinario di diritto penale nell'Università di Genova
DIMITRIS VLASSIS UNOV Vienna International Center P.O. Box 500 1400 Vienna, Austria	Officer, Crime Prevention and Criminal Justice Division (CPCJD)
CONSTANTIN VOUYOUCAS 6, Rue Ypourgou Phil. Dragoumi 54635 Thessalonique, Grèce	Vice-président, SIDS; président, Section Hellenique de la SIDS; professeur émérite de l'Université de Thessalonique
SHANTU WATT 30 Stoughton Road Stoneygate Leicester Le 22 EB, United Kingdom	Fellow, University of Bradford
KAREN WIESEMAN 340, Laurier Avenue Ottawa, Ontario KIA 0P9, Canada	Director General, Intergovernmental Affairs Correctional Service Canada
REGINALD WILKINSON 4380 Zorbes Boulevard Lanham, MD 20706-4377, USA	President, American Correctional Association

LECH WITKOWSKI  
Institute of Philosophy  
Faculty of Humanities  
Nicolas Copernicus University of Torun  
Fosa Staromiejska 3  
87-100 Torun (Poland)

Professor (Titulary) of Humanities, Institute of  
Philosophy, Nicolas Copernicus University of  
Torun, Institute of Educational Research,  
Warsaw

HERMAN WOLTRING  
UNICRI  
Via Giulia, 52  
00186 Roma

Director, United Nations Interregional Crime  
and Justice Research Institute (UNICRI)

AMIR HOSSEIN ZAMANINIA  
622 Third Avenue, 34th Floor  
New York, NY 10017, USA

Senior Counsellor, Permanent Mission of the  
Islamic Republic of Iran to the United Nations;  
Rapporteur, United Nations Commission on  
Crime Prevention and Criminal Justice

DANTE ZAMPA  
Strada Regionale, 73  
11013 Courmayeur

tenente colonnello; direttore tecnico del Cen-  
tro Sportivo Esercito

MOHAMED ZEID  
Via Tor Sapienza, 48  
00155 Roma

Secretary-General, Global Security Founda-  
tion

FAUSTO ZUCCARELLI  
CSM  
P.zza Indipendenza, 6  
00185 Roma

componente del Consiglio Superiore della  
Magistratura

UGLJESA ZVEKIC  
UNICRI  
Via Giulia, 52  
00186 Roma

Deputy-Director, United Nations Interregional  
Crime and Justice Research Institute (UNICRI)



## INDICE TABLE DES MATIERES

— Organi della Fondazione..... <i>Les organes de la Fondation</i>	pag. 5
— Introduzione del presidente della Fondazione Lodovico Passerin d'Entrèves ..... <i>Introduction par le président de la Fondation</i> <i>Lodovico Passerin d'Entrèves</i>	pag. 7
 <b>Attività scientifica/Activité scientifique 1997</b>	
— Élités e valori .....	pag. 11
— Mafia: donne contro .....	pag. 27
— Scienza, etica, democrazia.....	pag. 31
— Turismo e ambiente.....	pag. 41
— Montagna rischio e responsabilità. La via assicurativa .....	pag. 45
<i>Montagne risque et responsabilité. Vers des contracts d'assurance?</i>	
— Conferenza internazionale su “Criminalità violenta e conflitti. Verso meccanismi di allarme tempestivo e di prevenzione sociale”	pag. 69
— XXI Convegno su “I reati associativi” .....	pag. 139
— Seminario internazionale su “Sistema scolastico: pluralismo culturale e processi di globalizzazione economica e tecnologica” “ <i>Système scolaire: pluralisme culturel et processus de globalisation économique et technologique</i> ” .....	pag. 169
<b>Ricerche/Recherches</b> .....	pag. 181
— Observatoire sur la montagne <i>Réflexion sur le tourisme de montagne et l'identité montagnarde..</i>	pag. 183
<b>Programma di attività per il 1998</b> .....	pag. 187
<b>Programme d'activité pour l'année 1998</b>	
— Attività istituzionale/ <i>Activité institutionnelle</i> .....	pag. 191
— Collaboratori all'attività della Fondazione nell'anno 1997 .....	pag. 192
<i>Les collaborateurs aux activités de la Fondation au cours de l'année 1997</i>	

Finito di stampare  
nel mese di giugno 1998  
presso le  
Industrie Grafiche Editoriali Musumeci S.p.A.  
Quart (Valle d'Aosta)

