

Mediterranean Journal of Human Rights

VOLUME 25
2018



Questa rivista è ben lieta di pubblicare gli Atti del Convegno sul tema: *Quale Europa di fronte al Mediterraneo che cambia*, svoltosi il 12 ottobre 2018, negli splendidi locali del Palazzo Gallenga, sede dell'Università per Stranieri di Perugia.

Le tematiche trattate dal Convegno forniscono un interessante contributo alla discussione in corso sulle forme di dialogo possibile tra i paesi delle due sponde del Mediterraneo.

Il Mediterraneo oggi pare essere il centro di un mondo disordinato e imprevedibile. Si presenta come il luogo in cui si concentrano le minacce che creano instabilità politica e violenze che si diffondono anche in regioni lontane dal “mare tra le terre”. Esso può diventare, invece, grazie a un modello di sviluppo bi-continentale, che coinvolga Europa e Africa, un laboratorio per sperimentare nuove politiche di cooperazione economica e della sicurezza destinate a ridurre le distanze tra il Nord ed il Sud del mondo

Introduzione

Giovanni Paciullo.....13

Relazioni ed interventi

Un nuovo patto per rilanciare l'UE.

Salvo Andò.....17

La protezione «umanitaria» e l'interpretazione «sistematica»

Enrico Caterini.....81

Per un'Europa più mediterranea

Anton Giulio Lana.....107

Mediterraneo “comunità potenziale”.

Radici pregiudiziali e problematiche identitarie

Orazio Licciardello.....113

L'identità dell'Europa e il Mediterraneo

Patrizia Torricelli.....147

Fiscalità e cittadinanza europea	
<i>Stefano Lo Conte</i>	161
La “costituzionalizzazione” della politica fiscale dell’Unione Europea: i “nuovi” limiti per le autonomie territoriali e le prospettive di cambiamento.	
<i>Giacomo Gargano</i>	201
Le nuove fratture in Europa nello scenario geo-politico odierno	
<i>Oreste Massari</i>	219
Il populismo sovranista e il mar Mediterraneo in Italia al tempo della ‘partitocrazia senza partiti’	
<i>Calogero Daniele Bentivegna-Roberto Tufano</i>	229
Note minime sul rapporto tra il Mediatore europeo e il Giudice comunitario.	
<i>Luca Pedullà</i>	249
Crisi del modello sociale e della forma democratica europea	
<i>Alessio Lo Giudice</i>	259
Il Mediterraneo, ponte e frontiera nella storia dei tentativi di unità europea	
<i>Pino Pisauro</i>	303

Conclusioni

Salvo Andò.....323

In this issue

Giovanni Paciullo Professore ordinario di Diritto privato, già rettore dell'Università per Stranieri di Perugia dal 2013 al 2018.

Salvo Andò Professore ordinario di Diritto pubblico Comparato presso l'Università Kore di Enna di cui è stato rettore nel 2004.

Enrico Caterini Ordinario di Diritto privato nel corso di giurisprudenza dell'Università della Calabria, Diritto dei mercati e dei contratti. Socio fondatore dello Studio CATERINI & ASSOCIATI - Avvocati e Consulenti.

Anton Giulio Lana Docente di Diritto europeo presso la Scuola di perfezionamento per le professioni legali, istituita presso l'Università "La Sapienza" di Roma. Senior partner dello Studio legale associato Lana – Lagostena Bassi.

Orazio Licciardello Professore di Psicologia Sociale, Università di Catania; ivi (già) Presidente dei Corsi di Laurea in Psicologia; (già) Vice-presidente Nazionale AIP (Associazione Italiana Psicologi); Vice-Presidente Centro Documentazione, Ricerca e Studi Cultura dei Rischi.

Patrizia Torricelli Professore ordinario di Glottologia e linguistica presso l'Università di Messina, Presidente del Centro Linguistico dell'Università di Messina.

Stefano Loconte Professore Ordinario presso la Libera Università Mediterranea, Casamassima.

Giacomo Gargano Professore Associato di diritto amministrativo presso l'Università Kore di Enna.

Oreste Massari Professore ordinario per il gruppo di discipline SPS/04 (Scienza Politica) presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Calogero Daniele Bentivegna Cultore della materia presso la cattedra di Storia moderna – Storia del mediterraneo in età moderna presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università degli studi di Catania.

Roberto Tufano Professore associato di Storia Moderna nella Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Catania.

Luca Pedullà Professore Associato di diritto Costituzionale presso la l'Università Kore di Enna.

Alessio Lo Giudice Professore ordinario di Filosofia del diritto presso l'Università di Messina.

Pino Pisauro Avvocato iscritto all'Ordine degli Avvocati di Roma.

INTRODUZIONE

GIOVANNI PACIULLO

Questo volume raccoglie i materiali prodotti nella giornata di studio del 12 ottobre 2018, svoltasi a Perugia, nell’Aula Magna di Palazzo Gallenga, sede dell’Università per Stranieri.

La traccia tematica si compone sul percorso di ricerca e di elaborazione che, da sempre, motiva e muove ODIMED: il Mediterraneo e l’Europa.

Dalla magistrale relazione introduttiva del Prof. Salvo Andò, ai vari contributi che ne hanno articolato lo svolgimento, sono conseguite analisi e linee di indirizzo coerentemente ordinate su una prospettiva euromediterranea.

Il lettore ne coglierà la portata, anche collegandola all’importante passaggio che l’UE sta vivendo, nel fuoco del dibattito tra sovranismo ed integrazione, tra le incertezze e le fragilità del suo “già” e le incertezze e complessità del suo “non ancora”.

“Europa si pone come un’idea presente ed un avvenire auspicabile”, scriveva nel suo trattato *De Europa*, a metà del Quattrocento, Enea Silvio Piccolomini, che sarebbe salito al soglio pontificio con il nome di Pio II; un’opera che la più accreditata

storiografia considera il documento fondativo dell'Europa Unita, la ragione di partenza del processo di integrazione.

Resta quello il quadro di certezze e soprattutto di attese, perché resta un processo incerto, a volte precario, spesso svilito nelle sue potenzialità, poiché assorbito da una sorta di Leviatano burocratico.

Ha pesato l'illusione che lo Stato sovrano potesse essere superato da un nuovo ordine post-westfaliano, assorbendosi in una rete di relazioni tra attori politici, istituzioni pubbliche e private, nodi di attività, luoghi di potere politico interconnesso.

In questo quadro trova fondamentale ragione la prospettiva habermasiana sull'Europa, rappresentata negli articoli su *The European Journal of International Law* ed elaborata da Habermas in buona parte della sua opera, fino ad *Im Sog der Technokratie*.

Emerge la consapevolezza che la crisi dell'Europa unita stia nella impossibilità di realizzare un progetto sovranazionale che non sia federale, senza tuttavia riassumere il sogno impossibile del *Manifesto di Ventotene* e del modello americano; ma la crisi di crescita del processo di integrazione sta soprattutto nel *deficit* di rappresentanza e partecipazione.

L'attenzione per l'Europa, il suo destino e la sua crisi, ha, quindi, anche uno stretto collegamento con l'interpretazione deliberativa della democrazia.

È nel superamento di questi limiti la condizione perché l'Europa possa ripartire; la locomotiva, probabilmente, non potrà non

essere carolingia, ma l'infrastruttura di transito potrà solo essere il Mediterraneo; su quel ponte dovranno transitare saperi e risorse capaci di stimolare e sostenere gli autonomi potenziali di sviluppo dei Paesi dell'Africa. Le dimensioni assunte dal flusso migratorio non possono essere né compiutamente integrate negli spazi europei, né spente nei campi di concentramento libici.

“Nessuno è chiamato a scegliere – scrisse Aldo Moro – tra l'essere in Europa e l'essere nel Mediterraneo perché l'Europa è nel Mediterraneo”. Un mare che abbiamo conosciuto, anche in ragione del nostro lavoro in un Ateneo internazionale, come luogo di transiti e approdi, incroci e contaminazioni e che, come tale, dobbiamo tutelare.

In questo quadro il ruolo che dobbiamo assumere, soprattutto come comunità scientifica, non può fermarsi alla difesa dello *status quo* che mostra incompiutezza e precarietà.

Alle elezioni europee del 2019 l'Unione si presenta come istituzione criticata e contesa, esposta al ritorno ad un passato di distanze e rotture che l'Europa di Visegrad rischia di motivare.

Dobbiamo riprendere il cammino, riassumere la sfida del sogno europeo, consapevoli che molta strada è stata fatta: la progressione degli ambiti di competenza (nel 1951 era il carbone e l'acciaio), l'ampliamento della base di legittimazione (nel 1958 era un'assemblea di parlamentari nazionali), i valori condivisi depositati nelle tradizioni costituzionali comuni ai diversi Paesi: elementi portanti del trattato costituzionale europeo e riferimento costante della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Un nuovo tempo richiede un nuovo modo di procedere per non correre il rischio di considerare definitivamente perduta la sfida di situare la disperazione dell'altro mondo dentro lo spazio della razionalità europea e della sua capacità solidale di governo dei processi di sviluppo.

UN NUOVO PATTO PER RILANCIARE L'UE

SALVO ANDÒ

1. Premessa

È opinione diffusa che nelle prossime elezioni europee si deciderà la sopravvivenza di un assetto politico che finora ha governato il Parlamento europeo e, in conseguenza di ciò, anche la sopravvivenza del processo di integrazione europea che negli ultimi anni ha subito una clamorosa battuta d'arresto. Da questa crisi l'Europa può uscire solo se saprà accreditare agli occhi del mondo “una certa idea di Europa”, fondata sui valori che stanno alla base delle tradizioni costituzionali europee e sulla capacità di esercitare le responsabilità che si addicono ad un attore globale impegnato a pacificare in primo luogo il Mediterraneo, il “suo mare”.

Perché ciò accada bisogna che l'Europa sappia rompere la morsa nella quale pare stretta tra l'autocrazia russa e la nuova internazionale sovranista che va prendendo forma, e che tende a mettere in crisi una cultura dei diritti che ha collocato per decenni l'Europa nel cuore del mondo occidentale, oggi sempre più divi-

so di fronte alla drastica inversione di rotta decisa dal presidente Trump sia nella politica interna che in politica estera.

Sembra, insomma, che un sistema di valori che aveva trovato ispirazione ed attuazione nel corso degli ultimi due secoli in Europa e che nel secolo scorso aveva consentito alle popolazioni dei diversi continenti di guardare al nostro Continente, per il suo modello sociale, come il continente dove le politiche dei diritti avevano registrato i più significativi successi – consentendo di diffondere la cultura della tolleranza, del pluralismo vissuto come ricchezza, e dell’ eguaglianza intesa non solo come eguaglianza di fronte alla legge, ma come obbligazione politica e sociale che mira a rendere uguali i diseguali – sia ormai in crisi .

Non pare dubbio che il processo di integrazione negli ultimi anni abbia subito delle sconfitte significative che hanno portato molte popolazioni europee a rivedersi sulla capacità dell’Europa di garantire insieme benessere e libertà. L’uscita della Gran Bretagna dall’Europa ha rappresentato in questo senso una preoccupante inversione di tendenza, considerato che finora l’Unione Europea si era soltanto allargata, acquisendo via via nuove adesioni.

Un segnale non meno preoccupante è venuto dai paesi dell’Europa centro-orientale, governati da regimi dal forte tratto autoritario, che sembrano decisi a stravolgere le stesse fondamenta dello Stato democratico faticosamente costruito in vista dell’ingresso in Europa. Le riforme costituzionali approvate di recente in questi paesi non mettono in discussione soltanto aspetti organizzativi di dettaglio dello Stato costituzionale, ma principi fondamentali, a

cominciare dal principio del potere limitato. Gli autocrati che li guidano spiegano disinvoltamente che serve in Europa una *democrazia illiberale*, cioè uno Stato in cui il popolo sovrano possa scegliere i propri governanti, ma che al tempo stesso venga privato da tutte quelle garanzie che connotano lo *Stato di diritto*.

In questa ottica la *democrazia illiberale* dovrebbe ridimensionare la complessità dei processi decisionali; eppure essa mette in discussione le stesse garanzie che declinano il principio del pluralismo culturale ed istituzionale, a tutto vantaggio di un maggioritarismo destinato a far emergere *leader* vissuti come uomini della Provvidenza, ritenuti in grado di leggere i bisogni del popolo e di rispondere adeguatamente ad essi senza che vi sia una adeguata “istruttoria democratica”. Insomma, sembra che in Europa siano venute meno le condizioni che hanno consentito nel mondo occidentale l’istituzione di diritti, come spiegava Dworkin, sulla base della «promessa della maggioranza alla minoranza che la sua dignità ed eguaglianza verranno rispettate». Promessa che deve essere ancora più vincolante in una società caratterizzata da conflitti sociali sempre più aspri.

2. Le ragioni del disincanto verso l’Europa

Il declino dei valori su cui è fondato il processo di integrazione europea è sicuramente alla base del crescente disincanto manifestato dalle popolazioni europee verso l’UE. Un disincanto

alimentato dalle politiche del rigore e dalle paure prodotte dai flussi migratori sempre più massicci che coinvolgono quasi tutti i paesi europei.

È accaduto così che l'Europa, che per tanti decenni è stata vissuta come una grande opportunità, perchè in grado di consentire a tanti paesi di fruire di un benessere condiviso, improvvisamente appaia ai suoi abitanti come un 'Europa matrigna, cinica, che impone regole e controlli che oggettivamente producono l'impoverimento dei settori più deboli della società, e soprattutto un ridimensionamento dello Stato sociale.

Da questo punto di vista, la Grecia è un caso emblematico. Esso ha infatti posto angoscianti interrogativi in tutti i paesi europei sulla capacità dell'Europa di difendere il suo modello sociale nel contesto di un'economia di mercato sempre più globale.

E si tratta di un malessere che ha certamente agevolato la propaganda antieuropeista portata avanti dalle forze che hanno cercato di utilizzare a fini elettorali la crescente rabbia sociale. Si è cercato, da partedi tanti, di destabilizzare la tenuta delle istituzioni europee.

A ciò si aggiunga che l'Europa è apparsa impotente, confusa di fronte ai flussi migratori che venivano dai movimenti populistici presentati come un rischio insopportabile, non solo per la tranquillità sociale, ma anche per la stessa identità culturale dell'Europa.

Verso l'Europaincapace di difendere i propri cittadini si sono levate critiche di segno opposto. C'è chi sollecita un'accelerazione del processo di integrazione, a fronte delle difficoltà dell'Eur-

opa a decidere anche nelle materie di propria competenza, anche a seguito delle resistenze opposte dalla sede decisionale intergovernativa. Sollecitazione che passa magari attraverso il rilancio di un progetto costituente per potere pervenire, se non alla realizzazione dello Stato europeo, almeno ad una diversa *governance* europea, che possa consentire all'Europa di avere maggiori poteri in materia di politica economica, di politica estera e della difesa. E c'è chi, invece, ritiene che l'Europa debba rimanere così com'è, ossia con le attuali competenze, astenendosi da ogni interferenza nello spazio di sovranità degli Stati.

Questa ultima posizione (portata avanti dai movimenti sovranisti) ha via via guadagnato una sempre più larga udienza sociale. Il diffondersi di un sentimento antieuropeista nelle popolazioni ha fatto sì che i partiti e movimenti che da sempre avevano manifestato un atteggiamento di diffidenza o di scetticismo verso l'Europa siano parsi sempre più decisi nel contrastarne le decisioni sollecitando il ricorso al veto opponibile da parte degli Stati per arginare una presunta invadenza dell'UE. Si sono così venute a creare all'interno della stessa Ue due sottosistemi, quello dei paesi leali all'Europa che spingono verso l'integrazione, e che ha come nucleo propulsivo i paesi fondatori, e quello dei paesi che negli ultimi anni hanno dato vita a delle "intese antieuropeiste" – come è accaduto con il cosiddetto gruppo di Visegrad – nell'intento di fermare o comunque depotenziare il processo di integrazione.

Non pare dubbio che negli ultimi anni sia considerevolmente cresciuta l'insoddisfazione popolare verso l'Europa, una insod-

disfazione abilmente utilizzata dai nuovi populistici che utilizzano il malessere sociale per spingere le popolazioni verso forme di nazionalismo aggressive.

Si tratta di una rabbia sociale verso l'Europa *matrigna* che ha trovato terreno fertile per espandersi nel clima culturale che si è venuto a creare oggi in paesi europei di antica fede democratica. Infatti, a partire dagli anni '90, in questi paesi la fine del comunismo aveva creato la convinzione, abbastanza diffusa, dell'avvento di un mondo pacificato da un pensiero unico, quello liberaldemocratico, da un modello di sicurezza condiviso in cui tutti gli Stati (che sarebbero divenuti al tempo stesso produttori e consumatori di sicurezza), da uno Stato sociale destinato a essere sempre più incisivo per migliorare le condizioni di vita dei popoli man mano che la democrazia si espandeva in quella parte del mondo che non aveva mai sperimentato lo Stato di diritto e l'economia sociale di mercato.

Ma si è andato anche oltre con queste profezie: si sono attribuite al mercato virtù salvifiche, ritenendo che il cambiamento sociale non avesse bisogno di una regia da parte dello Stato, e che il mercato liberato dai vincoli dello statalismo avrebbe consentito una nuova età dell'oro del capitalismo. Quest'ultimo, spontaneamente, sarebbe stato di fatto garante dei diritti.

Tutti sanno come sono andate le cose. Dopo il 1989 si è avuto un mondo più violento e diviso di quello dei tempi della guerra fredda; un mondo nel quale, a causa della proliferazione dei conflitti, i diritti umani sono stati sempre più spesso calpestati.