

Mediterranean Journal of Human Rights

VOLUME 26
2019



Articles

Dopo l'emergenza globale prodotta dal coronavirus
un'altra Europa è possibile

Savo Andò..... 11

I curdi ancora una volta traditi

Francesco Baglieri..... 105

Redistribuzione delle terre e stato di diritto nell'interpretazione
della Corte costituzionale Sud Africana

Giacomo Gargano..... 115

The role of the market in the fight against the mafia in Sicily.
Libera terra's experience from a civil economics reading

Maria Olivella Rizza..... 141

L'ossessione securitaria e la problematica protezione
dei diritti dei naufraghi

Carlo Morselli..... 175

La difficile integrazione dei paesi dell'Est in Europa. La tentazione della democrazia illiberale <i>Antonella Galletti</i>	197
Il piano di ricollocamento dei migranti di fronte la Corte di giustizia europea <i>Fausto Vecchio</i>	215
Ethnos e identità nei processi d'integrazione <i>Patrizia Torricelli</i>	227
Giusto procedimento e buona amministrazione: Mediatore europeo e codice europeo di buona condotta amministrativa <i>Luca Pedullà</i>	239
Il populismo sovranista e il mar Mediterraneo in Italia al tempo della 'partitocrazia senza partiti' <i>Alessandro Tomaselli</i>	255
Le ombre dello stato nazionale e l'identità europea <i>Roberto Rampi</i>	271
Il modello della flat tax tra opportunità e limiti <i>Giuliana Michela Cartanese</i>	287

In this issue

Salvo Andò. Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato, già Magnifico rettore dell'Università degli Studi di Enna "Kore".

Francesco Baglieri. Avvocato civilista, dopo aver conseguito la Laurea magistrale in Giurisprudenza presso l'Università di Catania con tesi sul sovraffollamento delle carceri in Italia. Collabora con la rivista *Mediterranean Jurnal of Human Rights* dal 2018.

Giuliana Michela Cartanese. Dottore di ricerca in diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Foggia, Facoltà di Economia. Cultore di materia di diritto tributario presso l'Università degli Studi della Basilicata. Docenza al Master "Diritto e Pratica Tributaria", organizzato dal Consorzio Universitario C.S.E.I. Universus Bari. Autrice in numerose riviste nazionali su temi di diritto tributario e societario.

Antonella Galletti. Dottore di ricerca in Tutela giuridica dei beni archeologici e delle tradizioni culturali nell'area mediterranea presso l'Università degli Studi di Enna "Kore". Presso tale università collabora con la cattedra di Diritto dell'Unione europea, Diritto internazionale, Diritto pubblico comparato, Storia delle relazioni internazionali, Geopolitica e Geografia come cultore della materia. È autrice di vari articoli contenuti nella rivista «KorEu-

ropa», e della monografia *L'assegno bancario in Italia, nel Regno Unito e in Spagna* (Edizioni Accademiche Italiane 2014).

Giacomo Gargano. Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università Kore di Enna, è autore di numerose monografie ed articoli. Le sue pubblicazioni principali sono: *La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione*, Libreria editrice Torre, 2014; *Partecipazione popolare e amministrazioni straniere*, Libreria editrice Torre, 2013; *Alchimie elettorali e giustizia amministrativa*, Libreria editrice Torre, 2013; *Il riesame della commissione giudicatrice nelle procedure di valutazione comparativa e ballottaggio tra candidati*, In Norma, 2014.

Carlo Morselli. Ha insegnato Diritto dell'immigrazione in Giurisprudenza presso l'Università Kore di Enna ed attualmente è professore di Diritto e procedura penale dell'immigrazione al Corso di laurea in Giurisprudenza presso l'Università Unitelma Sapienza di Roma, e per la cui disciplina ha composto un manuale nel 2012 con Jovene di Napoli e due volumi (2017), *Trattato e Corso* (per gli studenti), con la casa editrice Aracne Internazionale di Roma; è pure in corso di pubblicazione la monografia *Prova (mezzi di prova): ispezioni, perquisizioni e sequestri*.

Luca Pedullà. Professore associato di diritto costituzionale presso l'Università Kore di Enna, *visiting professor* di diritto pubblico presso la "Università" di Oradea, ROMANIA (A.A. 2016 2017),

con cicli di lezione sul sistema costituzionale italiano. È autore di vari saggi, coordinatore italiano del Master Internazionale in Inter ateneo tra la University of Pretoria (SUDAFRICA) e l'Università "Kore" di Enna su "Blue Economy e diritto pubblico". Autore di numerose monografie ed articoli su riviste scientifiche.

Alessandro Tomaselli. Dottore di ricerca in Profili della cittadinanza nella costruzione dell'Europa presso l'Università degli Studi di Catania e professore a contratto di Diritto privato italiano e comparato presso l'Università "Kore" di Enna. Inoltre, collabora con la cattedra di Diritto privato presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Catania e con quella di Diritto dell'Unione Europea presso l'Università "Kore" di Enna come cultore della materia. È autore dell'articolo *Sul danno tanatologico: riflessioni e prospettive*, contenuto nella rivista «Il diritto di Famiglia e delle Persone» (2008) e del saggio *Il caso di Eluana Englaro: analisi di un percorso giurisprudenziale*, pubblicato con i Quaderni del Dipartimento Politico di Studi Politici (2009) della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania, entrambi editi da Giuffrè.

Patrizia Torricelli. È professore ordinario di Glottologia e linguistica presso l'Università degli Studi di Messina dal 1987. Presidente del Centro Linguistico d'Ateneo Messinese (CLAM) dal 2012 al 2018. Autore di numerose pubblicazioni in riviste nazionali e internazionali su temi di linguistica storica, teoria della lingua, glottodidattica e linguistica culturale.

Roberto Rampi. Laureato presso la facoltà di Filosofia dell'Università degli Studi di Milano. Ricercatore in campo filosofico nel filone dell'ontologia ermeneutica contemporanea inaugurato da Hans Georg Gadamer, che riconosce nel pensiero debole la chiave per la democratizzazione della società, la diminuzione della violenza e la diffusione del pluralismo e della tolleranza. Ha pubblicato nel dicembre 2016 il suo primo racconto, il giallo *Assassinio a Montecitorio*, con prefazione di Walter Veltroni.

È Senatore della Repubblica dal 4 marzo 2018.

Maria Olivella Rizza. Economist (SECS P-01), permanent researcher and lecturer at the Department of Political and Social Sciences of the University of Catania. I currently teach Economics of Peace and Economics.

Since the outset, my economic research has been maintaining two parallel streams with a social and political bent. Currently, my research activity focuses on the one side, on social entrepreneurship; it investigates social innovations affecting market, state and society functions in the post-industrial era. The second field deals with ecofrictions in late industrialization process, focusing in particular on those surrounding the Reserve of Penisola della Maddalena, on the coast south of Siracusa. Following Harvey 2012, I read a private real estate investment project contested by local communities as an accumulation (of rights) by a dispossession process, covered under a surreptitious rhetoric of ultramodernity and economic growth.

In the past, on the political side, I explored central bank independence, corporatism and their implications for democracy. With reference with social sciences, I worked on heterodox views of development processes, based in particular on the idea of cumulative causation. I then worked on some implications of Myrdal's criticism to the theory of utility in his early writings.

Fausto Vecchio. Professore associato in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Enna "Kore". Ha conseguito il master dell'Università di Granada in "Derechoconstitucional europeo" ed è stato assegnista di ricerca presso l'Università di Catania e Phd Candidate presso le Università di Granada e di Lisbona. Ha pubblicato in alcune delle migliori riviste nazionali e straniere. Nel 2012 riceve il premio internazionale Elfa Awards, attribuito dall'European Law Faculty Association come secondo classificato per la migliore tesi di dottorato in diritto europeo.

DOPO L'EMERGENZA GLOBALE PRODOTTA DAL CORONAVIRUS UN'ALTRA EUROPA È POSSIBILE¹

SALVO ANDÒ

1. Premessa

La pandemia prodotta dal coronavirus è la più grande emergenza che il mondo abbia dovuto affrontare dalla fine della Seconda guerra mondiale. Per la sua universalità, per i costi umani che ha comportato, e per quelli ulteriori che comporterà, per i danni enormi arrecati ai sistemi economici nazionali, questa emergenza pare sicuramente destinata a cambiare gli stili di vita, l'organizzazione del lavoro, le forme di produzione e distribuzione della ricchezza in tutti i Paesi. Di tutto ciò si sono resi conto le grandi potenze che si trovano a far fronte a tali emergenze con stanziamenti di risorse che non hanno precedenti, e che sono destinati a incidere profondamente sugli assetti economici degli Stati.

Voce comune dell'opinione internazionale è che nulla sarà come prima. Se questo è innegabile, appare chiaro che tale consapevolezza impone ai governi di affrontare, finita la fase calda

¹ Testo rivisto delle lezioni svolte presso la Scuola della democrazia nel corso del 2020, Università degli Studi di Catania, dipartimento di Scienze della formazione.

dell'emergenza sanitaria, i problemi della ricostruzione con la necessaria lungimiranza, coraggio e, sicuramente, con una certa audacia.

Un'audacia che tanti oggi auspicano, soprattutto con riferimento alle scelte che dovrà fare l'Europa, investita dallo *tsunami* prodotto dal *virus*.

A questa necessaria audacia ha fatto riferimento Mario Draghi, sollecitando i governi europei ad utilizzare lo stato di necessità che stiamo affrontando, per ridefinire, non solo le politiche dello sviluppo a livello nazionale, ma anche la stessa identità dell'Unione europea che, di fronte ad una crisi di queste dimensioni, non può limitarsi a rivendicare la mera sopravvivenza.

Così, l'Europa si trova oggi di fronte ad un bivio: o cambiare il senso del processo di integrazione, o perire. E le ragioni per le quali gli Stati nazionali hanno deciso di procedere insieme non possono essere soltanto quelle che portarono all'indomani della fine della guerra i padri fondatori a costruire delle Comunità impegnate a garantire la pace ed il benessere continentale.

Oggi i cittadini europei si attendono dall'Ue scelte epocali, destinate a cambiare la loro vita, per uscire dalla paura di un futuro oscuro e minaccioso, per essere protetti dall'impatto con processi di globalizzazione disumanizzanti, per la loro forte impronta mercatista, che rischia non solamente di produrre un impoverimento sempre più diffuso, ma anche uno smarrimento identitario. Da un lato, è cresciuto negli ultimi anni il numero di coloro i quali guardano all'Europa con un atteggiamento di disincanto, ritenendo

che le profezie dei padri fondatori non si siano realizzate (o che si siano realizzate in minima parte); dall'altro, ci sono coloro che si dichiarano europeisti non per convinzione, ma per necessità, perché ossessionati dalla paura di perdere la costruzione europea, con tutto ciò che ne conseguirebbe di fronte ad un mondo sempre più imprevedibile, conflittuale, violento.

E tuttavia, oggi più che mai, gli europeisti più convinti, anche se si battono contro i sovranisti (i quali, dal canto loro, liquidando con eccessiva noncuranza il processo di integrazione, promettono un viaggio verso l'ignoto, per di più senza biglietto di ritorno), non sono più 'euroentusiasti', almeno nella misura in cui lo erano nei decenni passati.

C'è, insomma, una forte domanda di un'"altra" Europa, che per gli euroscettici dovrebbe essere un'Europa *minima*, che non si ingerisce nella vita degli Stati con le sue prescrizioni spesso eccessivamente onerose, che non trovano riscontro in forme di tutela adeguate alla consistenza e all'imprevedibilità delle nuove minacce.

Lo stesso bisogno d'Europa è espresso dagli europeisti tenaci, per i quali si dovrebbe portare a compimento il processo di integrazione, ma dando ad esso una forte dimensione sociale. Questa nuova Europa può scaturire soltanto dalla coesione politica, realizzando così il sogno dei padri fondatori, quelli che volevano un'Europa via più coesa, cioè rispettosa del principio della *ever closer integration*, di cui parlava Robert Schuman. Alle categorie sopracitate si aggiungano, infine, coloro che vorrebbero ripetere

l'esperienza fatta dagli inglesi attraverso la *Brexit*, abbandonando l'Europa, ritenuta inadeguata a fronteggiare le sfide della globalizzazione, quindi, a ritenere definitivamente conclusa la storia dell'Unione europea dopo l'esperienza drammatica del corona virus.

Di fronte alle emergenze che i Paesi europei affrontano a causa dell'epidemia che ha prodotto ovunque morti, sofferenze incredibili alle popolazioni, e una distruzione di ricchezza che inciderà sul benessere dei cittadini europei negli anni futuri, ancora una volta l'Europa appare divisa, paralizzata da veti opposti (o, semplicemente paventati) dai singoli Stati, indisponibili ad affrontare il tema dell'interesse europeo sulla base di una visione di lungo periodo, mettendo in discussione gli interessi nazionali dei singoli Stati. Si ripete, insomma, la vicenda già vissuta in occasione della grande crisi finanziaria esplosa nel 2008, della crisi migratoria con cui essa è alle prese da circa dieci anni dopo la rivoluzione delle *primavere arabe* e la grave crisi economica avutasi in Grecia.

L'Europa non è in grado di muoversi all'unisono, di vincere un indecisionismo ormai cronico quando si tratta di affrontare con fermezza sfide che pure potrebbero produrre un'accelerazione del processo di integrazione e conferire ad essa un ruolo politico più incisivo nello scenario internazionale.

L'Europa sta affrontando l'epidemia senza tentare di realizzare un cambio di passo, affidandosi alle sue istituzioni comunitarie che sembrano finalmente avere una visione globale delle conse-

guenze che l'epidemia sta producendo nel mondo in termini di cambiamenti che riguardano le condizioni di vita dei cittadini, le strutture produttive, l'organizzazione della ricerca e l'accesso alla conoscenza, il rapporto tra pubblico e privato nel funzionamento dei servizi essenziali.

Come prima detto, l'Europa è paralizzata dai veti di alcuni Stati che vogliono un'Ue attendista, priva di valori di riferimento indiscutibili, anche per l'assenza di grandi *leader* in grado di scommettersi su grandi progetti che comportino la ricollocazione dell'UE in uno scenario internazionale dominato da alcune grandi potenze, tutte di dimensioni continentali, che stanno affrontando le sfide dell'epidemia con la consapevolezza che è in gioco il loro futuro.

Sicché, per reggere nel nuovo mondo del dopo pandemia, l'Europa non può soltanto vivere evocando con nostalgia un grande passato, né può operare sulla base di categorie della politica che sembrano definitivamente travolte, ma deve sapere reagire ad una condizione di marginalità nel nuovo scenario valorizzando le grandi risorse di cui dispongono i suoi Stati, da fruire come ricchezza condivisa.

2. Come rilanciare il processo di integrazione

Di fronte a questo rischio Mario Draghi ha esortato l'Europa a non essere paralizzata dall'indecisionismo, così com'è avvenuto

con la crisi economica cominciata nel 2008. Draghi ha spiegato che gli alti debiti pubblici, aggravati dalle pesanti manovre economiche che sono state fatte in questi giorni, diverranno la caratteristica della futura economia europea. La guerra che si combatte è una vera guerra, sia pure diversa da quella tra gli Stati, perché non si conosce nulla, o quasi, del nemico, se non la sua imprevedibilità. Non c'è dubbio però che le conseguenze di questa guerra e il modo di affrontarla richiedono strategie sul piano finanziario analoghe a quelle che nella storia hanno caratterizzato i bilanci bellici, finanziati o imponendo nuove tasse (come fecero l'Italia e Germania nella Prima guerra mondiale), o caricando i bilanci pubblici di pesanti nuovi oneri (come fecero i restanti Paesi coinvolti nel conflitto). E sarà inevitabile che la dispersione di ricchezza prodotta dall'emergenza dovrà essere in larga misura assorbita dai bilanci pubblici se si vuole garantire un rilancio dell'economia, e non soltanto una condizione di sopravvivenza delle imprese attraverso l'erogazione di alcuni benefici temporanei con provvedimenti "tampone". Si tratta infatti di proteggere l'occupazione e la capacità produttiva in un momento in cui le imprese hanno bisogno di liquidità. Appare scontato che non si deve provvedere solo alle esigenze del presente, ma bisogna avere lo sguardo lungo su quelle che saranno le dinamiche che questa crisi scatenerà sul sistema produttivo nell'immediato futuro. Bisogna, insomma, salvare le economie, andando al di là dei provvedimenti che si stanno assumendo per garantire il minimo vitale ai lavoratori una volta sospese le attività produttive. In sif-

fatto contesto non pare esservi dubbio che gli alti debiti pubblici diverranno la caratteristica dell'economia futura.

Ovviamente, per fronteggiare emergenze così complesse occorrono classi dirigenti coraggiose, chiamate ad assumersi le responsabilità che un "riformismo forte" richiede, perché è necessario che gli istituti di credito siano messi nelle condizioni di fare rapidamente prestiti a costo zero a quelle imprese che si vogliono rimettere in marcia per salvare i posti di lavoro. Si tratta di cambiamenti che, non solo richiedono unità di intenti e grande determinazione negli attori politici, ma anche stanziamenti di risorse enormi, in una condizione generale in cui gli Stati europei sono alle prese con una crescita debole, mentre su alcuni di essi pende la spada di Damocle della recessione. Infatti, in tutti i Paesi si avrà inevitabilmente una crescita rilevante del debito, che alcuni economisti prevedono nella misura media del 160% rispetto al Pil.

Appare evidente a tutti che i criteri fissati dal trattato di Maastricht sono destinati a essere rimossi, e che le resistenze opposte da alcuni Paesi europei di fronte alla prospettiva di abbandono delle politiche del rigore fin qui perseguite dovrebbero venir meno, pena l'implosione dell'Unione europea.

Così dovranno cadere alcuni tabù che hanno costituito negli ultimi decenni l'impianto ideologico del processo di integrazione, quali l'irrinunciabilità del patto di stabilità e la sacralità del principio della concorrenza come garanzia della competizione con il conseguente divieto degli aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, dovrà diventare pratica accettata quella delle iniezioni di liquidità

da parte della BCE alle banche, al fine di consentire il ripristino delle attività produttive nei Paesi messi in ginocchio dall'epidemia, cioè in tutta Europa.

Sebbene sia già sospeso, il patto di stabilità dovrà essere definitivamente superato, perché esso ha costituito un vero e proprio presidio ideologico delle politiche del rigore dettate dall'UE. D'altronde, in questi mesi è stato messo in discussione lo stesso senso delle politiche del rigore tutte riferite alla necessità di garantire uno scudo protettivo all'euro, al fine di scongiurare il rischio dell'inflazione: fenomeno che da sempre ha terrorizzato tutti i governi della repubblica federale tedesca, che non si sono mai liberati in questo senso dai fantasmi di Weimar.

3. Un nuovo modello di sviluppo europeo per una nuova Ue

Insomma, dalla drammatica crisi prodotta dalla pandemia, l'Europa – peraltro, già da molti anni alle prese con una crescita debole – può uscire solo ripensando la sua missione, rimediando così ad errori e ritardi che hanno caratterizzato il processo di integrazione dopo Maastricht.

Negli ultimi tempi anni sono stati organizzati in Europa nuovi partiti e movimenti antieuropeisti e sovranisti, che hanno cercato di interpretare il risentimento popolare verso un'Europa cinica, matrigna, non in grado di assolvere a quella missione pacificatrice alla quale guardavano i padri fondatori. Alla base di queste

contestazioni vi sono sicuramente anche calcoli politici, o meramente elettoralistici. Da parte delle classi di governo si cerca, infatti, di dare conto e soddisfazione alle varie tifoserie politiche, che hanno bisogno di un nemico simbolico contro cui scaricare frustrazioni e rancori. Di fronte allo stato di necessità prodotto dalla crisi economica, sovente partiti e movimenti politici scaricano le responsabilità dell'impoverimento degli Stati sull'Europa, promettendo la rinascita attraverso la fuoriuscita dall'Europa o comunque dall'euro.

Non vi sono dubbi sul fatto che l'Europa abbia le sue colpe.

In primo luogo, essa ha mitizzato la globalizzazione ed il mercato come delle grandi opportunità per una nuova stagione di crescita economica, muovendo addirittura dall'idea che, assecondando le tendenze dei mercati, si sarebbero meglio garantiti i diritti. Da ciò è scaturita la prevalente attenzione delle autorità comunitarie al controllo dei bilanci e soprattutto dell'indebitamento. Era questa l'Europa che, riscoprendo Adam Smith, riteneva che il mercato si muova nel miglior modo possibile perché guidato da una provvidenziale mano invisibile.

Era l'Europa del pensiero unico liberista che spiegava le diseguaglianze non come frutto dello stato di necessità, ma di una scelta politica comunque 'virtuosa', considerato che in tempi di crisi l'eguaglianza sostanziale è insostenibile.

Insomma, l'Europa ha declinato i principi del Trattato europeo, in modo tale da privilegiare solamente la dimensione economica della sua missione.

La sua classe politica non si rendeva conto che il capitalismo dal volto ferito, non mitigato da adeguate politiche sociali, l'avrebbe portata alla implosione.

Adesso, di fronte alla pandemia, l'UE deve fare i conti con questi errori compiuti negli anni di colpevole immobilismo, che hanno causato ritardi e inadempienze sul terreno delle necessarie riforme sempre annunciate ma mai varate. Ciò avrebbe evitato fenomeni di macelleria sociale che producono inevitabilmente, frammentazione sociale e ingovernabilità.

C'è bisogno di un nuovo pensiero politico europeo, che sia innanzitutto in grado di riconoscere luci e ombre di un *turbocapitalismo*, ingiustamente esaltato da quanti vedevano in una finanza arretrante la cabina di regia del progresso delle nazioni. Il verbo prevalente era che il progresso tecnologico richiede un meccanismo di sviluppo liberato da ogni forma di ingerenza dello Stato come regolatore del processo economico. Si spiegava che questo nuovo modello di sviluppo rappresentasse un per corso obbligato dopo la fine del mondo dominato dalla fabbrica fordista, con forme e tempi di lavoro divenuti ormai obsoleti.

Ci si è accorti solo tardivamente che il *turbocapitalismo* rischiava seriamente di massacrare la gran parte della popolazione in tempo di crisi. E con queste emergenze l'Europa ha dovuto fare i conti per lunghissimi anni, perché, nonostante gli sforzi compiuti, la crescita non c'è stata, sia nei Paesi fortemente indebitati, sia in quelli meno oberati dal debito. Il problema vero è che non si è avuta una classica crisi del capitalismo, uguale a quelle che in