SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 1 gennaio/aprile 2016

1

Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 1 gennaio/aprile 2016

1

Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea

Direttore responsabile

Daniele M. CANANZI

Comitato scientifico

Daniele M. CANANZI (Un. Sapienza, ISESP), Raffaele CANANZI (ISESP), Felice COSTABILE (Un. Mediterranea), Gabriella COTTA (Un. Sapienza), Giovanni D'AMICO (Un. Mediterranea), Nico D'ASCOLA (Un. Mediterranea), Massimiliano FERRARA (Un Mediterranea, CRIOS-Bocconi), Attilio GORASSINI (Un. Mediterranea), Marina MANCINI (Un. Mediterranea), Francesco MANGANARO (Un. Mediterranea), Marco MASCIA (Un. Padova), Francesco MERCADANTE (Un. Sapienza), Antonio PAPISCA (Un. Padova, ISESP), Giuseppe PIZZONIA (Un. Mediterranea), Antonio PUNZI (Un. Luiss di Roma), Carmela SALAZAR (Un. Mediterranea), Giuseppe TROPEA (Un. Mediterranea).

Comitato redazionale

Debora BELLOCCO (Un. Mediterranea), Pietro DE PERINI (Un. Padova), Andrea MASTROPIETRO (Un. Mediterranea), Roberto MAVILIA (ICRIOS-Un. Bocconi), Maria Giovanna MEDURI (Un. Mediterranea), Serena MINNELLA (Un. Mediterranea), Patrizia MORELLO (Un. Mediterranea), Claudia PIVIDORI (Un. Padova), Irene SIGISMONDI (Un. Sapienza), Ettore SQUILLACE (Un. Mediterranea), Angelo FERRARO VIGLIANISI (Un. Mediterranea).

Direzione, redazione e amministrazione di SUDEUROPA sono presso l'ISESP – Istituto superiore europeo di studi politici, proprietario della testata, Via Torrione, 101/F – 89127 Reggio Calabria; email cde@isesp.eu, sito internet www.isesp.eu

LARUFFA EDITORE
via dei Tre Mulini, 14
89124 Reggio Calabria www.laruffaeditore.it
tel.: 0965.814954 segreteria@laruffaeditore.it

La casa editrice Laruffa cura l'edizione, la stampa e la distribuzione.

Registrato presso il Tribunale di Reggio Calabria, n. 7 del 10/11/2016
ISSN 2532-0297

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La rivista è pubblicata dal *Centro di documentazione europea* dell'ISESP
e fa parte delle pubblicazioni della rete CDE della Commissione europea.

Commissione europea

europe direct
Rete italiana dei CDE

SUDEUROPA viene realizzata anche con il contributo scientifico di

Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
Osservatorio Politiche Pubbliche per le Autonomie

Università degli Studi di Padova
Centro di Ateneo per i Diritti umani

LUISS Guido Carli
Libera Università Internazionale degli Studi Sociali

Università Commerciale Luigi Bocconi
CRIOS. Center for Research Innovation Organization and Strategy

SOMMARIO

7 Editoriale | *Daniele M. Cananzi*

11 DIRITTI UMANI, OGGI

13 C. Pividori, P. de Perini, *Il punto sui diritti umani (novembre 2016)*

17 C. Pividori, P. de Perini, *Tendenze e prospettive per il «sistema diritti umani» in Italia: a che punto siamo?*

41 ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ

43 A. Papisca, *Per una* buona *cultura politica*

59 LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE

61 M. Ferrara, *Conseguenze geopolitiche della Primavera Araba: cosa viene consegnato alla Storia?*

67 OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

69 D. Bellocco, *La città metropolitana, un'opportunità per competere*

77 NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE

79 M.G. Meduri, *L'operazione EUNAVFOR MED Sophia: un primo bilancio*

95 DOSSIER – Scuola *di cultura* politica

97 G. Castellaneta, *Vortice mondiale se politica e storia tornano a mescolarsi*

109 M. Caputo, F. Forte, *European Union and European monetary Union as clubs. The unsatisfactory convergence and beyond*

151 DIBATTITO – Meridionalismo e Mediterraneo

153 D.M. Cananzi, *Mediterraneità e politiche dello spazio*

175 Criteri editoriali e norme redazionali

SUDEUROPA – 1/2016 | ISSN 2532-0297

EDITORIALE

Daniele M. Cananzi

L'Europa rappresenta insieme una molteplicità di dimensioni, di storie, di realtà. È un continente geografico, è uno spazio politico, è stato il centro del mondo quando tutto il mondo conosciuto era l'Europa con le sue colonie, è l'insieme di tradizioni, culture e religioni che la animano.

L'Europa è questo e molto altro ancora. Un'unità che non può dirsi che al plurale, sostanzialmente.

Di questo, che rappresenta la specificità europea, l'Unione Europea mi sembra sia emblematica rappresentazione, con tutte le potenzialità che ciò significa, ma anche con tutti i problemi che comporta.

Il quadro generale – così solo sommariamente evocato – acquista un'ancora diverso significato se guardato da Sud, dal Sud di questa Europa, geografica, politica, culturale e sociale. Ed è proprio questa la prospettiva che SUDEUROPA intende assumere. Nata nel 1978 come attività del 'Centro di documentazione europea' dell''Istituto superiore europeo di studi politici', SUDEUROPA ha espresso nei suoi primi anni di pubblicazione lo spirito di servizio che bene l'allora direttore Antonio Tatti descriveva in una lettera aperta di presentazione rivolta ai lettori:

> «Convinti che la Comunità dei Nove, destinata a darsi presto un Parlamento eletto e poi ad ampliarsi con l'ingresso della Grecia, del Portogallo e della Spagna, costituisca il contesto naturale non puramente geografico ma soprattutto socio-economico e politico dello sviluppo della Calabria, ci sembra che uno sforzo prioritario debba essere fatto affinché, a tutti i livelli operativi, sia possibile e diventi abituale il raccordo fra realtà regionale e realtà europea. SUDEUROPA vuole costituire il supporto conoscitivo di questo sforzo».

Tanti anni (e che anni!) sono passati: la Comunità dei Nove è divenuta l'Unione dei ventotto (ma, post Brexit, il dato è provvisorio), con il coinvolgimento progressivo di 500 milioni di cittadini, aprendo lo spazio Schengen; si è coniata moneta che è diventata una delle principali valute mondiali; si è pensata una politica regionale di solidarietà per costruire lo spazio socio-economico-politico "naturale" di sviluppo di ciascun Paese.

Ciò nonostante molto rimane ancora da fare, soprattutto per quel Sud d'Europa che ancora fatica, e non poco, a tenere il passo. Sopratutto per il meridione d'Italia e la Calabria in particolare.

Tanto che non mancano – sia sul livello generale che per quanto attiene al territoriale – opportune voci critiche sul modo in cui si sta procedendo e sulla opportunità che si ripensi il progetto, magari ripartendo dalla concreta effettività dei suoi principi costitutivi.

Un cambio di passo potrebbe anche portare a un progetto del tutto nuovo per un'Europa che si strutturi su altre direttrici.

Tutto ciò mi sembra che ampiamente giustifichi questa seconda serie di SUDEUROPA; una rivista tanto nuova quanto legata al suo passato che, conservando immutato lo spirito iniziale, si presenta quale spazio di dibattito, confronto, informazione.

Non più solamente orientata alla costituenda Comunità Europea ma criticamente intenzionata a pensare la realtà dell'Unione Europa e del Sud d'Europa; di quell'Europa continente geografico e geopolitico nel quale il meridionalismo (europeo e non solo italico) non rappresenta solo un problema (e comunque non un problema del solo meridione). A maggior ragione se si pensa alla ormai non coincidenza tra Europa geografica e politica e agli assetti internazionali che incidono sulle singole porzioni territoriali.

L'ISESP ha da qualche tempo iniziato in questa direzione un percorso di ricerca sia col suo 'Centro di documentazione europea' sia con le tante attività che promuove, ultima l'istituzione della 'Scuola di cultura politica'.

Un approccio critico ma costruttivo, critico proprio perché costruttivo, che trova nella seconda serie di SUDEUROPA un modo ulteriore per svolgere l'approfondimento e la ricerca ma anche la formazione e l'informazione.

Le rubriche stabili che compongono la rivista dimostrano come questa ricerca – come ogni ricerca, del resto – si apre, arrivando a coinvolgere tre importanti centri di ricerca e quattro sedi universitarie: il Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia dell'Università Mediterranea di Reggio

Calabria, col suo Osservatorio sull'amministrazione locale, il Centro d'Ateneo sui Diritti umani dell'Università di Padova, l'ICrioss dell'Università Bocconi e l'Università LUISS di Roma, con l'intenzione di non marginalizzare le questioni e di approfondirle in determinati settori.

- *Diritti umani oggi* – curata dal 'Centro d'Ateneo sui Diritti umani' fondato da Antonio Papisca (primo direttore anche dell'Isesp e suo cofondatore) e oggi diretto da Marco Mascia – medita sul significato non ideologico e non banale del riconoscimento della persona in un mondo nel quale terrorismo, nuove guerre e azioni politiche disomogenee, fanno ripensare la praticabilità del concetto stesso di diritti umani.
- *Economie, politiche e cultura* – rubrica curata dalla cattedra di Metodologia delle scienze giuridiche dell'Università Luiss di Roma, retta da Antonio Punzi – intende raccogliere saggi di vario argomento che entrino nel merito di punti scottanti della civiltà europea, contribuendone anche e non secondariamente a chiarire e delinearne gli orizzonti.
- *Lo scacchiere del Mediterraneo nel Medio Oriente* – curata dall''ICrios. Center for Research Innovation Organization and Strategy' della Università Bocconi di Milano e coordinata in modo particolare da Massimiliano Ferrara – è la rubrica che apre lo spazio geopolitico europeo sul Mediterraneo e segue lo spostamento che nelle politiche e nelle azioni internazionali questo comporta.
- *Osservatorio sull'amministrazione locale* – a cura dall''Osservatorio per le autonomie locali' dell'Università Mediterranea diretto da Francesco Manganaro – intende pensare con approccio critico alcuni aspetti significanti di cosa significa Sud in Italia e in Europa.
- *Normativa, giurisprudenza e prassi internazionale* – rubrica curata da Marina Mancini internazionalista dell'Università Mediterranea – propone di volta in volta una ragionata esposizione su casi selezionati della regolamentazione, della giurisprudenza e della prassi internazionale ed europea.

A queste cinque rubriche stabili seguiranno altre: *Dossier* e *Dibattito* sono solo alcune presenti in questo primo fascicolo, che arricchiranno ulteriormente l'offerta di dialogo che SUDEUROPA intende rappresentare. Non a caso il *Dossier* è dedicato in questo numero ad interventi che Giovanni Castellaneta e Francesco Forte hanno tenuto nel primo modulo del corso 2015-2016 della 'Scuola di cultura politica'; il *Dibattito* registra

un primo contributo su "Meridionalismo e Mediterraneo", si tratta si una mia riflessione sull'individuazione dello spazio mediterraneo come luogo e spirito dal quale pensare politiche per il futuro prossimo.

Consapevole che una rivista, oltre le pie intenzioni e i bei propositi, si debba in fondo presentare da sé numero dopo numero, mi piace terminare questo primo editoriale riprendendo nuovamente le parole di Tatti, in quella lettera aperta ai lettori già richiamata (fascicolo n. 5 del 1978), il quale chiudeva formulando l'invito che viene ora confermato e ribadito in questa seconda serie della rivista, in ideale continuità e comunione di intenti:

> «Fra i documenti che SUDEUROPA ha segnalato e fra gli argomenti che ha trattato nei primi fascicoli, ce ne sono certamente di Suo interesse. Nel caso non fosse così, ci segnali l'argomento che vorrebbe trattassimo. Ogni numero di SUDEUROPA è il risultato di una necessaria, severa selezione. Lo spazio di cui disponiamo non è molto. La Sua collaborazione, della quale Le siamo grati, ci aiuterebbe a farne l'uso più funzionale».

DIRITTI UMANI, OGGI

a cura del
Centro d'Ateneo
per i Diritti umani
Università di Padova

L'obiettivo della rubrica «Diritti umani oggi», curata dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova, è quello di fornire periodicamente informazioni accurate e approfondimenti scientifici sullo stato di attuazione dei diritti umani e sul funzionamento dei principali sistemi di promozione e protezione degli stessi. Questi contenuti sono sviluppati e proposti alla luce di una prospettiva multi-livello, che tiene in considerazione le problematiche, gli sviluppi e gli attori coinvolti nella promozione e protezione dei diritti umani a livello universale/globale, regionale (con particolare riferimento alle regioni europea e mediterranea), nazionale e sub-nazionale/locale, nonché le possibili interazioni tra questi livelli.

Alla luce di queste finalità generali, «Diritti umani oggi» si propone al lettore di *Sud Europa* attraverso due sezioni diverse eppure complementari. La prima, intitolata «Il punto sui diritti umani», è costituita da un breve articolo di carattere editoriale, finalizzato ad introdurre e problematizzare le più significative e recenti novità in materia di diritti umani nell'ambito dei diversi livelli sopra menzionati (universale, regionale, nazionale e locale). Oltre a presentare e discutere tali sviluppi, questa prima sezione si pone l'obiettivo di affrontarne le implicazioni per l'avanzamento (o l'arretramento) concreto dei diritti umani secondo una prospettiva comprensiva, che consideri non solamente la sfera normativa e giurisprudenziale, ma anche quella infrastrutturale e delle politiche pubbliche.

La seconda sezione di questa rubrica mira a fornire approfondimenti scientifici su aspetti sia teorici sia empirici relativi alla promozione e protezione dei diritti umani. In ogni numero di *Sud Europa*, quindi, esperti e studiosi provenienti da diverse esperienze e formazioni disciplinari

(politologia, diritto, sociologia, filosofia, antropologia, economia, ecc.) sono invitati a presentare i risultati delle proprie ricerche sia su aspetti specifici relativi alla promozione e protezione diritti umani, sia sulle complesse relazioni tra diritti umani ed altri temi centrali per la nostra attualità e per l'attuazione dei diritti umani stessi, quali, ad esempio, pace e disarmo, sviluppo, dialogo interculturale, processi di democratizzazione, sicurezza e terrorismo, ecc.

Attraverso queste sezioni, la rubrica «Diritti umani oggi» si presenta, quindi, come un contributo originale alla costruzione e alla diffusione del sapere interdisciplinare dei diritti umani e allo sviluppo di un dibattito informato e aggiornato su questi aspetti fondamentali della vita sociale e politica di ciascuno. Non resta quindi che dare inizio a questa costruzione, introducendo e discutendo alcuni dei più recenti sviluppi in materia.

Il punto sui diritti umani (novembre 2016)

*Claudia Pividori e Pietro de Perini**

A livello universale, con riferimento in particolare al processo di *standard-setting* normativo, desta considerevole interesse l'imminente votazione presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Dichiarazione sul diritto alla pace. Con risoluzione del 1° luglio 2016 (A/HRC/RES/32/28), il Consiglio Diritti Umani ha infatti adottato il testo di questa Dichiarazione, discusso da un Gruppo di lavoro intergovernativo aperto (*open-ended working group*) nel corso degli ultimi quattro anni, raccomandandone l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale nel corso della sua 71° sessione ordinaria, in corso a New York da settembre a dicembre 2016.

Durante il lungo periodo di dialogo e negoziato intergovernativo, l'iniziale bozza di Dichiarazione sul diritto alla pace, presentata nel 2012 dal Comitato consultivo del Consiglio Diritti Umani, è stata più volte modificata e ridimensionata significativamente in portata ed ambizioni dalla efficace opposizione di alcuni Paesi, per lo più occidentali, fino a snaturarne la ragion d'essere e mettere in discussione la conclusione stessa di questo rilevante processo di *standard-setting*.

Il testo finale adottato dal Consiglio Diritti Umani nell'estate del 2016 è un succinto documento composto di un lungo preambolo e 5 articoli che costituiscono, quantomeno, un accettabile compromesso tra diverse, e spesso opposte, visioni e aspettative circa la natura e i contenuti di dichiarazione avente come oggetto il riconoscimento e la tutela del diritto alla pace. Il testo è saldamente ancorato al nucleo duro del vigente diritto internazionale dei diritti umani come esplicitato, in particolare, dall'incipit del preambolo che, oltre agli obiettivi e i principi della Carta delle Nazioni Unite, fa esplicito riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti umani, al Patto internazionale sui diritti civili e politici, al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e alla Dichiarazione

* *Università degli Studi di Padova.*

e al Programma d'Azione della Conferenza sui diritti umani di Vienna del 1993. Nello specifico, l'articolo 1 della Dichiarazione afferma che ognuno ha il diritto di godere della pace in modo tale che tutti i diritti umani siano promossi e protetti e che lo sviluppo sia pienamente realizzato. L'articolo 2 stabilisce l'obbligo per gli Stati di rispettare, attuare e promuovere l'uguaglianza, la non-discriminazione, la giustizia e lo stato di diritto, e a garantire la libertà dalla paura e dal bisogno come mezzi per costruire la pace all'interno e tra le società. L'articolo 3 sancisce l'obbligo per gli Stati, per le Nazioni Unite e per l'UNESCO di adottare misure appropriate e sostenibili allo scopo di attuare la Dichiarazione, e incoraggia le organizzazioni internazionali, regionali e locali e le organizzazioni di società civile a sostenere ed assistere l'attuazione della Dichiarazione. L'articolo 4 stabilisce l'obbligo di istituire istituzioni nazionali e internazionali di educazione alla pace, sottolineando l'enorme importanza di tale «compito universale» da portare avanti mediante un diffuso impegno in attività di insegnamento, ricerca, formazione post-universitaria e disseminazione della conoscenza.

Il testo adottato dal Consiglio rappresenta quindi un minimo comune denominatore tra gli interessi dei vari attori coinvolti in questo processo, comunque distante dalle aspettative della società civile per un documento più articolato e sostanziale. Nonostante ciò, come sottolineato in una lettera aperta alla comunità diplomatica predisposta da un gruppo di ONG internazionali, ottenere una ampia maggioranza a sostegno della Dichiarazione sul diritto alla pace in Assemblea Generale, rappresenterebbe quantomeno un piccolo passo in avanti verso la realizzazione delle promesse solenni fatte dalla comunità internazionale nel 1945.

Un sostegno significativo e costante all'avanzamento dell'intenso processo di negoziazione di questa Dichiarazione presso il Consiglio Diritti Umani è venuto da numerose campagne di *advocacy* promosse da reti di organizzazioni della società civile e di enti locali sul piano nazionale e transnazionale. Tra queste, con specifico riferimento all'Italia, un ruolo rilevante è stato giocato dalla «Campagna internazionale per il riconoscimento del diritto umano alla pace», promossa dal Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani, con il supporto scientifico del Centro di Ateneo per i Diritti Umani e della Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace dell'Università di Padova. Questa campagna ha visto lo sviluppo di una vera propria iniziativa di *city diplomacy* nell'ambito della quale centinaia di sindaci e presidenti di enti territoriali e regionali italiani hanno adottato un ordine del giorno a so-

stegno dell'adozione del documento in discussione presso il Consiglio Diritti Umani e hanno coinvolto, a valanga, i loro corrispettivi in altri Paesi europei ed extraeuropei. Altra iniziativa consistente è la campagna «Peace has your signature», una petizione globale promossa e coordinata dalla Fondazione Paz sin fronteras che ha fatto leva anche sulla visibilità garantita dal sostegno espresso all'adozione di questa Dichiarazione da numerose personalità internazionali della musica e del cinema. Queste campagne continuano, assieme a nuove iniziative di *advocacy*, come la menzionata lettera aperta alla comunità diplomatica, per sostenere l'avanzamento di questo processo di *standard-setting* e la sua attuazione. Avanzamento che passa necessariamente dall'adozione di questa Dichiarazione da parte dell'Assemblea Generale.

A livello regionale europeo destano interesse, unitamente ad una certa preoccupazione, i dati presentati lo scorso maggio dalla Commissione europea nell'ambito del primo Rapporto sulla lotta alla tratta di esseri umani nel territorio dell'UE (COM(2016)264). Il Rapporto, da compilarsi ogni due anni, ha come obiettivo quello di riportare i progressi ottenuti nella prevenzione e il contrasto alla tratta di esseri umani alla luce di quanto disposto dall'omonima direttiva 2011/36/UE.

Secondo quanto riportato, nel periodo 2013-2014 le vittime registrate all'interno del territorio dell'UE sono state 15.846, il 67% nell'ambito dello sfruttamento sessuale, il 21% in quello dello sfruttamento lavorativo e la restante parte, circa il 12%, in ambiti meno conosciuti ma in forte crescita come quello delle attività criminali forzate e l'accattonaggio forzato. A conferma di quanto la dimensione di genere sia rilevante, il rapporto rivela che più di tre quarti delle vittime è donna (76%), mentre almeno il 15% delle vittime è minorenne. Dato, quest'ultimo, destinato ad acquisire sempre maggiore rilevanza alla luce del significativo aumento di minori, soprattutto non accompagnati, che stanno raggiungendo il territorio dell'UE.

Quello che dal Rapporto della Commissione emerge abbastanza chiaramente è come gli sforzi, tanto sul versante della protezione quanto su quello del contrasto, compiuti dagli Stati membri e dalla stessa UE al fine di dare attuazione dalla direttiva 2011/36 siano risultati in larga parte insufficienti o comunque inefficaci. Le azioni che prioritariamente gli Stati sono dunque esortati ad adottare riguardano, tra gli altri, la raccolta dati, la pronta identificazione delle vittime, il monitoraggio e la valutazione dei Piani nazionali anti-tratta, l'adozione di una prospettiva di genere e incentrata sul minore.

Tra gli sviluppi recenti a livello nazionale, si segnala l'adozione della legge 21 luglio 2016, n. 45, legge-quadro intesa a disciplinare le modalità di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. La novella legislativa, da lungo attesa per dare organicità ad una materia finora regolata da decretazione d'urgenza, si distingue in positivo per alcuni slanci di sinergismo tra diritto interno e diritto internazionale.

In primo luogo, per la esplicita e cristallina definizione del quadro normativo entro il quale la partecipazione delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei corpi civili di pace italiani nell'ambito di missioni internazionali si può dispiegare. L'articolo 1, primo comma, della legge, infatti, stabilisce che questa è consentita solamente a condizione che avvenga «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 11 della Costituzione, del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale».

Altro elemento da sottolineare è l'incardinamento tra i principi generali della legge dell'obiettivo di valorizzare la partecipazione delle donne e l'approccio di genere, così come previsto dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 2000, e le risoluzioni successive, nonché dal relativo Piano d'azione nazionale 2014-2016.

Da rilevare, infine, quanto previsto dalla legge relativamente alla disciplina penale applicabile al personale coinvolto in missioni internazionali. Se da un lato, infatti, viene richiamata l'applicabilità del codice penale militare di pace, pur mantenendo la facoltà del Governo di deliberare l'applicazione delle norme del codice penale militare di guerra, la norma stabilisce che nell'ambito delle missioni internazionali sono sempre perseguibili i crimini di competenza della Corte penale internazionale ovvero il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e il crimine di aggressione.

L'approfondimento di questo numero di «Diritti umani oggi» è presentato dagli stessi curatori della rubrica per il Centro di Ateneo: Claudia Pividori, Ph.D in Ordine internazionale e diritti umani, e Pietro de Perini, Ph.D in International Politics. L'articolo discute le principali tendenze e prospettive per l'attuazione dei diritti umani in Italia, basandosi sull'analisi comparata dell'azione dell'Italia negli ultimi anni in relazione ad alcune reiterate raccomandazioni indirizzate al Paese dai principali organismi internazionali sui diritti umani delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea.

Tendenze e prospettive per il «sistema diritti umani» in Italia: a che punto siamo?

*Claudia Pividori e Pietro de Perini**

Introduzione

La rilevanza giuridica e politica dei diritti umani è negli ultimi anni cresciuta in modo esponenziale a tutti i livelli della *governance*, a partire da quello internazionale e regionale, fino a giungere a quello nazionale e sub-nazionale. È maturata infatti la consapevolezza che il rispetto e la promozione dei diritti della persona debbano essere al centro delle politiche pubbliche degli Stati, essendo questi oramai punti ineludibili non solo per la legalità, ma anche per la sostenibilità dell'agenda politica di qualsiasi Paese[1].

In questa materia l'Italia, così come la maggior parte dei membri della comunità internazionale, ha volontariamente assunto un articolato complesso di obblighi derivanti da fonti di diritto internazionale dei diritti umani, il cui rispetto è monitorato da un altrettanto complesso sistema di monitoraggio[2]. Sia a livello globale, nell'ambito del sistema universale che si è sviluppato in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, sia a livello regionale europeo, principalmente attraverso l'azione di monitoraggio dei numerosi meccanismi istituiti dal Consiglio d'Europa (CoE), dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e dall'Unione Europea (UE), l'Italia ha quindi il dovere di adottare misure sempre più efficaci e specifiche per attuare gli impegni sui diritti umani assunti dinanzi alla comunità internazionale, rendicontandone periodicamente l'avanzamento ai menzionati organismi.

* *Università degli Studi di Padova.*

[1] A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, 2012[4].

[2] C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2013[3]; O. De Shutter, *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary,* Cambridge, 2010; D.L. Shelton, P.G. Carozza, *Regional Protection of Human Rights*, New York, 2013[2].

Questo articolo intende fornire una valutazione circa lo stato generale di adeguamento e la coerenza del «sistema diritti umani» italiano rispetto ai menzionati standard internazionali sulla base dell'osservazione empirica della più recente azione del Paese. Con «sistema diritti umani» si intende l'insieme della normativa, delle politiche pubbliche e dei meccanismi di attuazione e monitoraggio che un Paese sviluppa al fine di garantire a tutte le persone sotto la sua giurisdizione la tutela dei diritti umani fondamentali internazionalmente riconosciuti. In questa prospettiva, l'articolo sostiene che il «sistema Italia» è ancora significativamente lontano dagli impegni assunti sul piano internazionale. Se da un lato l'impegno del Paese per la tutela dei diritti umani presenta esteriormente una parabola di sostanziale crescita nel tempo, dotandosi anche di elementi di originalità, dall'altro permangono lacune fondamentali. Inoltre, molti dei promettenti sviluppi presentati dalle autorità nazionali negli anni recenti rispondono più ad una logica di urgenza che ad una ben più necessaria pianificazione strutturale volta allo sviluppo di un sistema nazionale per i diritti umani organico, coerente ed efficace.

Nelle quattro sezioni di cui si compone, l'articolo affronta le principali luci ed ombre dell'Italia attraverso l'analisi degli standard internazionali in materia di diritti umani, delle raccomandazioni indirizzate al Paese dai principali organismi di monitoraggio in materia (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, OSCE e Unione Europea), e della relativa azione dello Stato nelle diverse dimensioni in cui questa può svilupparsi. Nello specifico, la prima sezione affronta la dimensione infrastrutturale, vale a dire la creazione e il funzionamento di organismi e istituzioni per la promozione e tutela di diritti umani; la seconda sezione si occupa del piano normativo analizzando lo stato di ratifica da parte dell'Italia degli strumenti giuridici internazionali sui diritti umani e gli interventi legislativi adottatati o da adottarsi al fine di darvi attuazione; la terza sezione analizza la pianificazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche sui diritti umani; la quarta sezione, infine, presenta alcuni profili emersi sul piano giurisprudenziale, con particolare riguardo al dialogo instauratosi tra le corti italiane e le corti europee, in primis la Corte europea dei diritti umani (CtEDU). Evidentemente, sebbene l'articolo si sforzi di separare, per necessità analitiche e di chiarezza espositiva, le quattro dimensioni dell'azione dello Stato elencate sopra, i diritti umani rappresentano un elemento trasversale ai diversi aspetti della vita pubblica e sociale, e la loro attuazione prevede l'interazione di tutte queste dimensioni. In questa prospettiva, le conclusioni dell'articolo offrono una valutazione

complessiva circa il «sistema diritti umani» in Italia affrontando, secondo una prospettiva sistemica, i progressi e le criticità evidenziate nelle precedenti sezioni.

1. Il piano infrastrutturale: le difficoltà croniche con le istituzioni nazionali e l'apporto unico degli enti locali

Sotto il profilo infrastrutturale, il quadro italiano presenta caratteristiche che sono al contempo di ritardo in alcuni settori e di originale anticipazione in altri. Una criticità ricorrente riguarda la mancata creazione di una Istituzione internazionale per i diritti umani (Commissione nazionale dei diritti umani e/o Difensore civico nazionale) conformemente ai «Principi di Parigi» raccomandati dalle Nazioni Unite nel 1993[3]. La creazione di almeno una Istituzione nazionale, generalmente con specifico riferimento alla Commissione, è un punto fermo tra le raccomandazioni pervenute all'Italia da una molteplicità di organismi di monitoraggio dei diritti umani. Ad esempio, 25 raccomandazioni a tale proposito sono state sottoposte al Governo italiano nell'ambito dell'Esame periodico universale (UPR), avvenuto nell'ottobre del 2014 dinanzi al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite. La creazione di una Istituzione nazionale per i diritti umani è stata, in quella occasione, la seconda area tematica per numero di raccomandazioni ricevute dal Paese. Nel corso del precedente ciclo di UPR (2010), le richieste rivolte all'Italia su questo tema erano state 16, ponendo la richiesta per la creazione di una Istituzione nazionale al quinto posto per numero di raccomandazioni ricevute[4]. La creazione di tale Istituzione rappresenta quindi in misura sempre maggiore una priorità, sia per l'importanza operativa e strategica che una Istituzione di questo tipo riveste per sostenere in modo coerente ed efficace l'agenda politica del Paese, sia per colmare la fondamentale lacuna che vede l'Italia tra i pochi Paesi europei a non disporne ancora. L'obiettivo è in effetti considerato una priorità da una certa retorica politica, ma il suo effettivo raggiungimento è stato puntualmente ostacolato. Ad oggi, il Parlamento italiano non è mai stato in grado di finalizzare l'iter parlamentare dei pur numerosi progetti di legge in materia depositati nel corso degli anni.

[3] Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani (Principi di Parigi), annesso alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 20 dicembre 1993.

[4] *Annuario italiano dei diritti umani 2015*, a cura di A. Cofelice, P. de Perini, P. De Stefani, M. Mascia, A. Papisca, C. Pividori, Venezia, 2015, p. 118.

Solo nel 2014 e nel 2015 sono stati presentati 4 d.d.l. diversi che, tuttavia, o sono rimasti in sospeso o sono stati abbandonati dalle Camere[5].

In materia specifica di difesa civica, si sono registrate lodevoli iniziative sul piano nazionale, senza tuttavia giungere alla presentazione di nuove proposte legislative per l'istituzione di un *Ombudsman* nazionale. Il 5 novembre 2014, ad esempio, il Parlamento ha approvato l'ordine del giorno n. 9/2681/127 presentato dall'on. Bruno Tabacci, che ha impegnato il Governo ad affiancare le iniziative di riforma della giustizia civile con specifiche iniziative volte a valorizzare l'istituto della difesa civica, rafforzandone funzioni, poteri e ambiti di cognizione. Su iniziativa del Coordinamento nazionale dei Difensori civici, inoltre, è stato recentemente istituito un Ufficio nazionale di difesa civica che ha messo in atto numerose iniziative sul piano nazionale, inclusa la recente proposta di un testo di legge per l'istituzione dell'*Ombudsman*[6]. La proposta, tuttavia, non ha ancora avuto alcun seguito in Parlamento.

Il ritardo nella creazione di Istituzioni nazionali per i diritti umani non può, peraltro, trovare giustificazione nel fatto che in Italia sono comunque presenti organi, di emanazione sia governativa sia parlamentare, specificamente dedicati alla tutela dei diritti umani: si pensi in particolare al Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) istituito presso il Ministero degli Affari Esteri, all'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, o ancora alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica. Nessuno di tali organi, infatti, possiede le caratteristiche strutturali e funzionali e di indipendenza di un'istituzione nazionale conforme ai menzionati «Principi di Parigi».

Se la creazione di una Commissione nazionale indipendente o di un *Ombudsman* nazionale restano cronicamente indietro, è tuttavia opportuno sottolineare che l'impegno dell'Italia per la creazione di istituzioni nazionali per i diritti umani non è comunque venuto completamente meno. Nel 2011 e nel 2013, infatti, sono stati rispettivamente istituiti

[5] D.d.l. C.2424, Scagliusi, Istituzione della Commissione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani fondamentali; d.d.l. C.2529 Marazziti, Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani; d.d.l. S.1908 Manconi, Istituzione del Garante nazionale dei diritti umani; d.d.l. S.1939 Morra, Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani e libertà fondamentali.

[6] Coordinamento nazionale dei difensori civici, *Relazione 2014-2015. La difesa civica in Italia*, Firenze, 2015, pp. 85-94.

l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante nazionale dei diritti delle persone private della loro libertà. Quest'ultimo, effettivamente operativo dal 2016, opera anche con la funzione di Meccanismo nazionale di prevenzione così come previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite, ratificato dall'Italia nel 2013. L'assunzione di questa importante funzione da parte del Garante non solleva peraltro l'Italia da un'altra fondamentale lacuna del suo «sistema diritti umani», vale a dire la mancata introduzione del reato di tortura nel codice penale, tema questo che sarà affrontato in modo più dettagliato nella prossima sezione.

A fronte della perdurante inadempienza dell'Italia rispetto alle fondazioni dell'infrastruttura per i diritti umani a livello nazionale, un dato che è per molti aspetti unico nel panorama mondiale per originalità di contenuti e radicamento territoriale riguarda la variegata infrastruttura degli enti di governo locale e regionale. A livello comunale, provinciale e regionale, infatti, sono attivi in Italia consulte, assessorati, dipartimenti, uffici e centri per i diritti umani, la pace, le pari opportunità, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale[7]. Questo significativo impegno e il conseguente sviluppo infrastrutturale si radica in buona misura nella ampia diffusione, negli statuti di centinaia di enti locali e territoriali italiani, della cosiddetta norma «pace diritti umani», una disposizione in cui l'ente sancisce il riconoscimento del diritto internazionale dei diritti umani e della pace quali paradigmi normativi e valoriali di riferimento, e afferma il proprio impegno attivo per la loro attuazione[8]. La recente «Campagna internazionale per il riconoscimento del diritto umano alla pace», volta all'adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace, rappresenta una delle iniziative più recenti e originali della capacità di organizzazione e azione degli enti locali italiani su questi temi[9].

In diverse questioni rilevanti per la tutela dei diritti umani, inoltre, l'infrastruttura creata a livello locale ha sovente sostenuto, spesso organizzandosi in ampie reti territoriali, la creazione di istituzioni nazionali, e

[7] M. Mazzucchelli, *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni. L'infrastruttura normativa e istituzionale*, Padova, 2011.

[8] A. Papisca, *La norma «pace diritti umani» nello statuto dell'ente locale: significato ed implicazioni attuative*, in M. Mascia, A. Papisca, *Pace Diritti Umani Agenda Politica. Idee e proposte sulla via istituzionale alla pace*, Padova, 2011, pp. 201-212.

[9] Cfr. il sito del Coordinamento nazionale enti locali per la pace e i diritti umani: http://www.cittaperlapace.it/doc.php?tipo=percorsi&id=15, visitato il 10 novembre 2016.

svolgendo in alcuni casi una vera e propria funzione sostitutiva *ad interim*. È sicuramente il caso dei Difensori civici regionali e territoriali (la figura del difensore civico locale è stata soppressa con la legge finanziaria per il 2010) che, ad oggi, attraverso il già menzionato Coordinamento, assicurano di fatto la sopravvivenza di questo istituto nel Paese, e costituiscono il punto di riferimento nazionale per il Mediatore europeo. È anche il caso dei Pubblici Tutori dei minori regionali e dei Garanti dei diritti delle persone ristrette nella loro libertà personale. Nello specifico, la Conferenza dei Tutori e dei Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza si è riunita a partire dal 2010 per coordinare e promuovere iniziative e buone pratiche sul territorio nazionale ben prima che, con legge 12 luglio 2011, n. 112 e successive misure attuative, venisse istituita l'Autorità garante nazionale, il cui titolare riveste oggi anche il ruolo di Presidente di tale Conferenza. Un discorso simile si applica anche al Coordinamento dei Garanti territoriali per i diritti dei detenuti, aperto a tutti i Garanti nominati dagli enti, e finalizzato ad intraprendere azioni comuni sui temi della detenzione, nonché a trovare risposte condivise alle principali criticità incontrate dai singoli Garanti in Italia. Il Coordinamento ha svolto per diversi anni il difficile compito di uniformare le diverse realtà locali in attesa dell'istituzione, fortemente sostenuta dallo stesso, del Garante nazionale dei diritti delle persone private della loro libertà, del quale è oggi un valido strumento consultivo.

2. Il piano normativo: la concreta attuazione degli obblighi internazionali passa anche da qui

Sotto il profilo normativo, si rileva come l'Italia abbia ratificato la maggior parte delle fonti convenzionali in materia di diritti umani a livello universale (Nazioni Unite) e regionale (Consiglio d'Europa), alcune nel corso dell'ultimo biennio. Tra gli strumenti a cui l'Italia si è più di recente obbligata si possono menzionare la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia e il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino per istituire una procedura di comunicazione individuale. Unico tra i cosiddetti *core treaties* delle Nazioni Unite non ratificato dall'Italia, peraltro sulla scorta di una posizione di fatto condivisa a livello europeo, risulta essere la Convenzione sui lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie del 1990. Nello specifico, la mancata ratifica di questo strumento viene argomentata dalle autorità

italiane affermando che i diritti umani di migranti regolari e irregolari sono già garantiti dalla legislazione nazionale, in particolare attraverso l'attuazione delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro no. 143 e 189 (rispettivamente sui lavoratori migranti e i lavoratori domestici)[10]. Non solo, quindi, la Convenzione non risulta ancora oggetto di alcuna iniziativa di accettazione da parte dell'Italia, ma non è previsto neppure alcun avanzamento all'orizzonte. Un'ulteriore questione che vale la pena menzionare è la singolare posizione dell'Italia in relazione alla Convenzione di Oviedo su «diritti umani e biomedicina» del 1997. In questo caso la legge di ratifica ed esecuzione è stata adottata dal Parlamento italiano già nel 2001 (l. 145/2001), ma le autorità non hanno mai proceduto al deposito dello strumento di ratifica presso il Segretariato del Consiglio d'Europa. L'Italia non risulta quindi parte contraente della Convenzione mentre la delega al Governo, prevista dalla medesima legge di ratifica per l'adozione dei decreti attuativi contenenti le necessarie disposizioni per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano ai principi e alle norme della Convenzione, è stata sempre lasciata decadere.

Accanto alla formale adesione alle fonti pattizie, ciò che risulta cruciale nell'azione di ogni Stato per la garanzia dei diritti fondamentali è il processo di attuazione degli obblighi assunti, ovvero la fase in cui attraverso misure legislative, amministrative e di policy gli impegni internazionali devono trovare effettiva traduzione a livello interno. In questo senso, in ragione della pertinenza con il tema dei diritti umani di un numero crescente di atti normativi dell'Unione Europea, si pensi solo alle direttive in materia di protezione internazionale, tratta di esseri umani, tutela delle vittime di reato, anche la capacità di pronto e pieno adeguamento dell'ordinamento italiano all'ordinamento europeo assume una sempre maggiore rilevanza. In questo ambito, uno sviluppo positivo è avvenuto con l'adozione della l. 24 dicembre 2012, n. 234 che ha introdotto una riforma organica della disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione e al recepimento del diritto e delle politiche dell'UE. Limitatamente alle infrazioni aperte dalla Commissione europea a carico dell'Italia è infatti possibile osservare come il loro numero, già in costante diminuzione dal 2007, abbia raggiunto il minimo storico di 72

[10] Cfr., ad esempio, Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Italy – Addendum – Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, A/HRC/14/4/Add.1, 31 maggio 2010, p. 2.

nel mese di settembre 2016[11], a parziale conferma della maggior efficacia dei due nuovi strumenti di adeguamento all'ordinamento UE (Legge europea e Legge di delegazione europea).

Sempre in tema di adeguamento normativo alle fonti internazionali pattizie e dell'UE, tra le aree oggetto di significativi progressi nel corso degli anni più recenti emerge senz'altro quello riguardante la violenza contro le donne. Avendo a mente gli obblighi derivanti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa contro la violenza nei confronti delle donne (adottata nel 2011 e ratificata dall'Italia nel 2013), ma anche dalla direttiva 2012/29/UE sulle norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, e dalla direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, il legislatore italiano è infatti più volte intervenuto per migliorare l'efficacia dei dispositivi e degli strumenti utilizzabili nelle circostanze in cui la violenza viene esercitata.

Nel 2013, in particolare, con il d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito in l. 15 ottobre 2013, n. 119, sono state introdotte une serie di misure nel settore del diritto sostanziale penale e processuale volte, da un lato, a rafforzare la capacità repressiva dello Stato nei confronti degli autori di condotte lesive la dignità e i diritti della donna, dall'altro a garantire forme di protezione alle vittime di violenza[12]. Pur nella condivisibile aspirazione di ridefinire il sistema di protezione delle donne vittime di violenza, deve essere tuttavia rilevato come la novella legislativa del 2013 abbia privilegiato il versante della repressione penale piuttosto che tendere ad una riforma organica della materia che fosse in grado di ri-orientare l'azione regolativa dello Stato secondo un approccio culturale in grado di interpretare il fenomeno della violenza contro le donne come scollegato da mere questioni di ordine e sicurezza pubblica[13].

Più nel dettaglio, tra le novità di diritto penale sostanziale introdotte dalla l. 119/2013 significativa è la rilevanza data alla relazione affettiva nel contesto dell'applicazione di aggravanti o di misure di prevenzione, anche qualora questa non sia accompagnata dalla convivenza o dal vincolo matrimoniale. Nell'area delle aggravanti, si segnala invece l'introdu-

[11] Cfr. EUR-Infra, Banca dati delle procedure di infrazione aperte, http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx, visitato il 10 novembre 2016.

[12] A. Merli, *Violenza di genere e femminicidio. Le norme penali di contrasto e la legge n. 119 del 2013 (cosiddetta legge sul femminicidio)*, Napoli, 2015.

[13] P. Degani, R. Della Rocca, *Verso la fine del silenzio. Recenti sviluppi in tema di violenza maschile contro le donne, diritti umani e prassi operative*, Padova, 2014.

zione di quella relativa alla violenza sessuale consumata nei confronti di una donna in stato di gravidanza, nonché la modifica dell'aggravante del reato di maltrattamenti nella parte in cui si mette in rilevo il disvalore della c.d. violenza «assistita».

Per quanto concerne gli interventi di diritto processuale, la l. 119/2013 ha introdotto alcune misure volte ad aumentare i poteri a disposizione della polizia giudiziaria quando questa interviene in occasione di un reato in danno di persona della famiglia commesso in flagranza, in particolare in materia di arresto e allontanamento. Di assoluto rilievo anche le diverse previsioni in materia di obblighi di comunicazione alla vittima circa la situazione cautelare dell'autore del reato e circa l'esito delle indagini preliminari, nonché quelle volte ad estendere l'applicabilità delle modalità protette di audizione. A tutela delle vittime di reati espressione della violenza maschile contro le donne, infine, la l. 119/2013 prevede anche l'ammissione al gratuito patrocinio e, in caso di vittima non residente, il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno.

Di recente adozione, si segnalano per la loro rilevanza in materia di violenza contro le donne anche il d.lgs. 15 dicembre 2015 che ha ampliato in termini generali i poteri della persona offesa di reato nell'ambito del processo penale (misure peraltro in parte già anticipate con la l. 119/2013), la legge europea 2015-2016 che introduce nuove norme per l'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, nonché l'art. 24 del d.lgs. 80/2015 sul congedo indennizzato per le donne vittime di violenza di genere.

Un altro intervento normativo lungamente atteso e conclusosi di recente riguarda la disciplina delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e delle convivenze. L'inerzia legislativa in questa delicata materia, infatti, non era stata messa in evidenza solamente dalla Corte Costituzionale con le sentenze 138/2010 e 170/2014, ma anche dalla CtEDU che, in occasione del caso *Oliari* (ricorsi nn. 18766/11 e 36030/11), nel 2015 aveva ritenuto violato il diritto dei ricorrenti ad avere la propria relazione affettiva una qualunque forma di riconoscimento giuridico[14].

Entrata in vigore il 5 giugno 2016, la l. 20 maggio 2016 n. 76 introduce nell'ordinamento italiano due istituti distinti: il primo, quello delle unioni civili tra persone dello stesso sesso quale specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione; il secondo, quello delle con-

[14] D. Rudan, *L'obbligo di disporre il riconoscimento giuridico delle coppie dello stesso sesso: il caso Oliari e altri. c. Italia*, «Rivista di diritto internazionale», 2016, n. 1, pp. 190-198.

vivenze di fatto aperte sia alle coppie omosessuali sia alle coppie eterosessuali.

Di converso, come precedentemente menzionato, uno degli interventi legislativi richiesti all'Italia da più istanze internazionali, eppure ancora incompiuto, riguarda introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano così come espressamente previsto dall'art. 4 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984, ratificata dall'Italia nel 1989. Negli anni, infatti, le autorità italiane hanno sostanzialmente rigettato le reiterate richieste degli organismi internazionali di monitoraggio sui diritti umani di adempiere a tale obbligo, ritenendo che il quadro costituzionale e legislativo nazionale fosse idoneo a punire le condotte criminali a cui si riferisce la Convenzione del 1984. Diverse proposte legislative sono state avanzate nel corso di più legislature, ma mai portate a compimento per diverse ragioni, riconducibili ad una sostanziale carenza di volontà politica.

Il tema della mancata introduzione del reato di tortura e le relative problematiche sono tornati all'attenzione delle autorità italiane e dell'opinione pubblica sia a seguito di fatti di cronaca, sia per l'ampia risonanza mediatica di alcune sentenze della CtEDU (*Cestaro*, *Hirsi Jamaa*, *Torreggiani*) e delle raccomandazioni del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa[15]. In questi ambiti, l'adeguatezza dell'impianto normativo nazionale è stata messa significativamente in discussione, e il Paese frequentemente invitato a farvi fronte senza ulteriori indugi. La risposta delle autorità ha dimostrato in primo tempo una maggiore sensibilità al tema su vari campi, in particolare con riferimento ai diritti delle persone detenute e alla questione del sovraffollamento delle carceri[16]. Al termine del secondo ciclo di UPR nel 2014, ad esempio, l'Italia ha mostrato un cambio di atteggiamento sulle questioni in esame rispetto al passato, accettando pienamente le raccomandazioni

[15] Cfr. in particolare i rapporti del Comitato in questione sulla visita in Italia del 2012 (CPT/Inf(2013)32) e del 2010 (CPT/Inf(2013)30).

[16] A partire dal 2013 l'Italia ha adottato un certo numero di provvedimenti in materia di politica penale e di organizzazione penitenziaria volti a incidere sulle cause del sovraffollamento carcerario e, parallelamente, ha riformato la legge sull'ordinamento penitenziario creando un nuovo ricorso interno di natura preventiva che permette alle persone detenute di lamentare dinanzi al magistrato di sorveglianza le condizioni materiali di detenzione, nonché un rimedio di tipo compensativo che prevede una riparazione per le persone che hanno già subito una detenzione contraria agli standard CtEDU (d.l. 146/2013 e 92/2014).

di Australia e Francia relative, rispettivamente, alla necessità di adottare misure interne efficaci per garantire che tutti gli atti di tortura siano considerati reati ai sensi del codice penale e di prevedere ulteriori disposizioni per prevenire tutte le forme di trattamento crudele, inumano e/o degradante delle persone detenute.

La sentenza adottata nel 2015 dalla CtEDU sul caso *Cestaro c. Italia* (ricorso n. 6884/11) ha dato ulteriore impulso a tale processo. Tale sentenza ha infatti condannato l'Italia per violazione del divieto di tortura in relazione ai fatti di Genova del 2001, in particolare le azioni repressive compiute nei riguardi dei dimostranti alloggiati presso la scuola Diaz. Secondo la CtEDU, l'inadeguatezza delle disposizioni del codice penale utilizzabili per sanzionare i comportamenti della polizia in tali circostanze non solamente ha impedito agli organismi inquirenti e giudicanti di perseguire efficacemente gli atti di tortura commessi, ma ha altresì contribuito a creare un esito di sostanziale impunità per quanti hanno preso parte alle violenze. A seguito della pubblicazione della sentenza, l'iter legislativo del più recente progetto di legge in materia – il d.d.l. 10 del 2013 (Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano) ha visto un rapido impulso. Nel 2015 una versione della proposta di legge sensibilmente migliorata rispetto alla prima bozza è stata approvata dalla Camera (atto C.2168) ed è oggi al vaglio del Senato[17]. Come nel caso della Commissione nazionale, anche la conclusione di questo fondamentale iter legislativo resta quindi ferma a un passo dal traguardo. Continua a mancare la capacità (o volontà) di compierlo, sebbene un input definitivo a questo proposito potrebbe giungere dalla neo insediata Autorità Garante sui diritti delle persone detenute.

Un ulteriore atto legislativo rilevante per lo stato di salute dei diritti umani in Italia, ma rimasto in sospeso riguarda gli annunciati cambiamenti circa le previsioni normative in materia di ingiuria e diffamazione e, in particolare, le disposizioni del codice penale italiano che prevedono una pena detentiva per i giornalisti e gli editori colpevoli di tale illecito nella sua forma aggravata[18]. L'impegno del Parlamento per l'adozione del cosiddetto «d.d.l. diffamazione» (atto C. – 925) è stato menzionato in risposta a precedenti raccomandazioni ricevute durante il primo UPR del

[17] Secondo il portale «openparlamento», gli ultimi interventi sul d.d.l. sono avvenuti nel luglio del 2016, http://parlamento17.openpolis.it/atto/index/id/2181/sf_highlight/tortura, visitato il 10 novembre 2016.

[18] Cfr. Artt. 594-595 c.p.

2010, nel rapporto nazionale presentato dal Governo italiano nell'ambito del secondo ciclo di tale Esame periodico nel 2014. Il d.d.l. in questione, tuttavia, continua a rimbalzare tra le due Camere del Parlamento. Presentato e approvato alla Camera nel 2013, è stato modificato al Senato nell'ottobre del 2014, ulteriormente modificato e approvato dalla Camera nel giugno del 2015. Attualmente, il progetto di legge si trova al vaglio della Commissione II «Giustizia» del Senato per la sua approvazione finale. Non sono stati, tuttavia, registrati nuovi interventi sul progetto di legge dal 9 settembre 2015[19].

Al di là delle opportune critiche per lo stato di sostanziale sospensione (o abbandono) di questo disegno di legge dopo 3 anni di discussioni e modifiche in Parlamento, è da sottolineare che la sua eventuale adozione rappresenta un passaggio significativo, ma non definitivo, nel processo di adeguamento della normativa italiana agli standard internazionali in materia di diffamazione. Infatti, nonostante il d.d.l. 925 (attualmente denominato atto S-1119-B) sia stato considerato in modo sostanzialmente positivo da parte dei principali organismi internazionali di monitoraggio che si occupano di tali tematiche[20], poiché prevede la sostituzione della pena detentiva per reati di diffamazione con la comminazione di ammende, l'attuale testo all'esame del Parlamento non pare rispondere pienamente a quanto auspicato e raccomandato in sede europea e internazionale, vale a dire la totale depenalizzazione di questo tipo di reati[21].

3. Le politiche pubbliche: più organicità, monitoraggio e risorse per i piani d'azione sui diritti umani

Sono evidentemente numerose le politiche pubbliche a livello nazionale e locale che hanno attinenza con la promozione e protezione dei diritti umani: dalle politiche sanitarie, a quelle educative e lavorative, passando per quelle sull'alloggio e l'accoglienza. Un punto di osservazione molto specifico, ma particolarmente efficace circa l'impegno del Governo

[19] Cfr. http://parlamento17.openpolis.it/atto/index/id/4042/sf_highlight/diffamazione, visitato il 10 novembre 2016.

[20] Cfr., ad esempio, il parere della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa del 2013 (CDL-AD(2013)038) e le comunicazioni del 2013 e del 2014 della Rappresentante sulla libertà dei media dell'OSCE.

[21] UNESCO, *World Trend in Freedom of Expression and Media Development. Regional Overview of Regional and Eastern Europe*, Parigi, 2014; *Ending the Chilling Effect – Working to Repeal Criminal Libel and Insult Laws*, a cura di A. Karlsreiter e H. Vuokko, Vienna, 2014.

rispetto a questa dimensione della sua azione, è rappresentato dall'analisi dei cosiddetti «piani d'azione sui diritti umani». Questi ultimi, la cui adozione e attuazione è spesso richiesta tra le misure di follow-up previste dai vari strumenti internazionali sui diritti umani, costituiscono degli elementi fondamentali «per configurare una vera e propria *governance* multi-livello delle politiche sui diritti umani in Italia»[22]. L'adozione, l'aggiornamento e l'attuazione puntuale di questi piani d'azione rappresenta quindi un significativo indicatore del livello di pianificazione sistemica delle politiche nazionali in materia dei diritti umani, della rilevanza assegnata a questi temi, nonché della coerenza dell'azione italiana a riguardo.

Negli ultimi anni, l'Italia ha gradualmente aumentato il numero di piani d'azione adottati tra quelli richiesti dai vari strumenti internazionali ratificati dal Paese. I piani di più recente adozione sono il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (2016), il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento (2016), il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (2015), e Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il periodo 2013-2015 (quest'ultimo, tuttavia, è stato adottato in ritardo nel 2015, solo al termine, quindi, del periodo di riferimento del piano stesso). Nel 2016, inoltre, il CIDU ha aperto una consultazione pubblica online della bozza del Piano d'Azione Nazionale su impresa e diritti umani 2016-2021. Si tratta di una prassi partecipativa, già sperimentata con il Piano sulla violenza contro le donne, che lascia ben sperare per un sempre maggior coinvolgimento della società civile all'attuazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia. È stato inoltre presentato e discusso a Firenze, nell'ambito della V Conferenza Nazionale sulle politiche in materia di disabilità, il nuovo Programma biennale d'azione sulla disabilità, elaborato dall'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, la cui adozione da parte del Governo è prevista entro la fine del 2016.

Non si segnalano invece progressi in merito ad altri due strumenti programmatici su temi particolarmente strategici per il futuro del Paese, quali il Piano d'azione relativo alla situazione dei diritti umani nelle strutture di detenzione, e il Programma nazionale relativo alla educazione alla cittadinanza democratica e alla educazione e formazione dei diritti umani, quest'ultimo particolarmente rilevante per rafforzare l'attuazione della disciplina introdotta con decreto-legge 1 settembre 2008,

[22] *Annuario italiano dei diritti umani 2015*, *op. cit.*, p. XXII-XXIII.

n. 137, art.1: «Cittadinanza e Costituzione», che prevede l'insegnamento, nelle scuole di ogni ordine e grado, di un nuovo percorso formativo relativo all'educazione ai valori democratici a fondamento della Costituzione italiana.

Similmente a quanto osservato con riferimento alla ratifica dei principali strumenti giuridici sui diritti umani, anche nel caso della predisposizione e attuazione dei piani nazionali in materia, l'azione dell'Italia ha quindi visto un miglioramento graduale del proprio impegno. Nonostante questo dato positivo, tuttavia, persiste un significativo elemento di criticità, rappresentato dall'assenza di un'azione sistematica di monitoraggio circa il loro stato di attuazione. In mancanza di un processo di valutazione, infatti, non solo non è possibile misurare l'impatto delle azioni adottate, ma diventa impossibile programmare interventi correttivi e/o migliorativi dell'azione pubblica.

Un esempio emblematico di questa diffusa carenza riguarda la pianificazione degli interventi pubblici con riferimento alle persone rom e sinti. La discriminazione nei confronti degli appartenenti a queste comunità, di fatto una problematica che l'Italia condivide con gran parte dei Paesi europei[23], è stata a lungo causa di significativa preoccupazione per diversi meccanismi di monitoraggio dei diritti umani a livello di Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e Unione Europea[24]. In particolare, veniva criticata in quegli anni l'attuazione di una serie di «patti per la sicurezza» tra Governo e Regioni che, ai sensi dell'art. 1(439) della legge finanziaria per il 2007 (l. 296/2006), consentivano la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. Questi patti, assieme ai successivi decreti sulla cosiddetta «emergenza nomadi» (ritenuti poi illegittimi dal Consiglio di Stato nel 2011) e al «pacchetto sicurezza» 2008 (l.125/2009), hanno di fatto costituito le basi normative che hanno legittimato forme di trattamento discriminatorio nei confronti di rom, sinti (inclusi i censimenti degli insediamenti e la pratica degli «sgomberi forzati») e di altri gruppi

[23] Cfr., ad esempio, le raccomandazioni di politica generale della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa n. 3 e 13 o i rapporti dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE sulla condizione dei Rom in 11 Stati membri dell'UE pubblicati nel 2014, http://fra.europa.eu/en/theme/roma/publications, visitato il 10 novembre 2016.

[24] In particolare dai vari *treaty bodies* delle Nazioni Unite, dal Commissario per i diritti umani, dal Comitato europeo dei diritti sociali e dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa.

sociali, quali migranti, richiedenti asilo e altre minoranze linguistiche e religiose.

Nel febbraio del 2012, tuttavia, in attuazione della ulteriore sollecitazione avvenuta da parte della Commissione europea con la Comunicazione n. 173 del 4 aprile 2011, «Un quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020», il Consiglio dei Ministri ha adottato la «Strategia Nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti (2012-2020)». La Strategia è stata elaborata seguendo un approccio inclusivo e partecipativo, profondamente diverso dall'azione meramente emergenziale e orientata alla sicurezza che aveva contraddistinto le politiche precedentemente portate avanti dal Governo nei confronti di queste comunità. Nel metterlo in atto, l'Italia ha quindi mostrato una volontà di cambiare rotta, la quale ha inizialmente soddisfatto le reiterate richieste e raccomandazioni dei menzionati organismi internazionali di monitoraggio e di buona parte della società civile.

Ad ogni modo, nonostante questi aspetti di significativa rottura col passato, ivi inclusa compresa la implicita promessa di una pianificazione sistemica in una tra le aree di principale criticità per la situazione dei diritti umani in Italia, l'impegno per l'attuazione e il monitoraggio di questa strategia non ha dato vita, ad oggi, a chiari e significativi follow-up. Dall'UNAR, l'Ufficio a cui il Governo ha affidato l'attuazione e il monitoraggio della Strategia sono emersi alcuni aggiornamenti circa l'avanzamento dei vari tavoli di lavoro previsti dalla stessa, in particolare in materia di alloggio, e dello status giuridico dei rom apolidi, ma nulla di organico. Dati sintetici sono reperibili, in una prospettiva comparata con gli altri Paesi europei, nelle relazioni predisposte periodicamente dalla Commissione europea circa l'attuazione del Quadro UE per l'inclusione dei rom[25].

Come spesso accade in Italia, tuttavia, sono state le organizzazioni della società a civile a farsi carico del completo monitoraggio e della valutazione della Strategia, colmando di fatto le inadempienze del Governo. L'Associazione 21 luglio, in particolare, oltre a fornire periodicamente aggiornamenti circa la situazione di rom e sinti in Italia, ha coordinato una coalizione di ONG nella redazione e pubblicazione del rapporto «La

[25] Cfr. Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom – 2015. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2015) 299, 17 giugno 2015.

tela di Penelope. Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti».

Il rapporto, pur riconoscendo l'estrema novità dell'indirizzo e degli orientamenti sviluppato dal Governo attraverso la Strategia, ha denunciato una serie di ritardi nell'attivazione degli organi preposti alla sua attuazione, nonché notevoli criticità riguardo agli effetti concreti per la vita delle popolazioni rom in Italia delle politiche italiane, in particolare nei confronti di quelle persone che si trovano in condizioni di estremo degrado e vulnerabilità. In assenza di un monitoraggio da parte del Governo, il rapporto, pubblicato nel 2014, rappresenta di fatto l'unico documento esistente che affronta in modo completo l'avanzamento delle varie misure previste dalla Strategia, fornendo raccomandazioni per migliorarne l'attuazione negli anni a venire. A due anni dall'uscita del rapporto, tuttavia, non sembra che le autorità italiane abbiano recepito questa sollecitazione della società civile, mantenendo indefinito e approssimativo il proprio impegno per l'attuazione e il monitoraggio delle misure previste per favorire l'inclusione nel tessuto sociale italiano degli appartenenti a queste comunità.

Se le criticità discusse per la Strategia sui rom rappresentano uno degli esempi di quella che si configura come una negativa prassi operativa dell'azione dell'Italia nell'attuazione delle politiche pubbliche sui diritti umani, un'eccezione virtuosa che fa ben sperare per un possibile cambio di rotta è il *progress report* presentato nel 2015 dal Governo ad un anno dall'adozione del Piano d'azione nazionale su «Donne, pace e sicurezza» (2014-2016).

Resta, inoltre, da sottolineare come la formulazione e l'attuazione dei diversi piani d'azione sembri risentire e in un certo qual modo rispecchi la compartimentalizzazione che caratterizza l'apparato statale italiano, in particolare in ragione dell'assenza di un dialogo sistematico e di un coordinamento operativo tra i vari attori – a livello nazionale, locale e della società civile – a diverso titolo coinvolti nella loro attuazione. Elemento questo che va decisamente a discapito della sistematicità e dell'organicità che al contrario dovrebbero innervare la produzione di *policies* in materia di diritti umani.

4. La giurisprudenza: sviluppare il dialogo tra corti italiane e corti internazionali

Un'altra componente fondamentale del grado di attuazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani di un Paese è data dalla

sua capacità di adeguarsi agli standard internazionali per come questi vengono intesi e applicati dalla giurisprudenza delle corti internazionali, tra cui, in primis per l'Italia, la Corte europea dei diritti umani e la Corte di giustizia dell'UE.

Per quanto riguarda il dialogo tra corti italiane e corti internazionali, nel corso degli ultimi anni si è rilevata la positiva tendenza dei giudici nazionali, a cominciare dalla Corte Costituzionale e la Corte di Cassazione, ad utilizzare in modo esteso e consapevole le fonti dell'Unione Europea e del diritto internazionale in materia di diritti umani tra cui, segnatamente per l'Italia, la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006.

Tra i più recenti esempi di una positiva convergenza con la giurisprudenza CtEDU si segnala la sentenza 95/2015 con la quale, richiamando il caso *Costa e Pavan c. Italia*, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni della l. 40/2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) nella parte in cui non consentivano anche alle coppie fertili portatrici di patologie geneticamente trasmissibili il ricorso alle tecniche di fecondazione assistita. Esemplare ricettività degli orientamenti giurisprudenziali sovranazionali si ravvisa anche nelle recenti pronunce della Corte costituzionale (*ex plurimis*: sent. 109/2015, 97/2014, 135/2014) con cui i giudici delle leggi hanno dichiarato l'incostituzionalità di quelle disposizioni del codice di procedura penale, più volte oggetto di censura europea, che non prevedevano la forma pubblica nell'ambito di procedimenti aventi significative ripercussioni sulla sfera sia personale sia patrimoniale dell'individuo. O ancora, nell'ambito della sentenza 278/2013 con cui la Corte costituzionale, mettendo in atto un vero e proprio *revirement* giurisprudenziale, ha recepito l'orientamento espresso dalla CtEDU nel caso *Godelli* in tema di diritto del figlio adottato a conoscere le proprie origini familiari a fronte della richiesta di anonimato esercitata al momento della nascita dalla madre biologica.

A fronte della moltiplicazione degli esempi di osmosi positiva tra ordinamenti permangono, tuttavia, con riferimento ad alcune specifiche questioni, fronti di contrasto tra orientamenti espressi dalla giurisprudenza italiana e consolidate posizioni della Corte di Strasburgo.

Continua in questo senso a manifestarsi una diversità di approccio tra la prassi della CtEDU e una certa giurisprudenza nazionale in materie quali la compatibilità con gli standard di equo processo di alcuni

strumenti legislativi presentati come «interpretativi», ma che di fatto modificano con effetto retroattivo delle posizioni giuridiche che i cittadini pensavano di aver maturato in ragione di un consolidato orientamento giurisprudenziale, o la compatibilità con il principio di legalità delle pene dell'applicazione della misura della confisca urbanistica anche in assenza di condanna penale.

Riguardo quest'ultima materia, in particolare, nel 2015 la Corte Costituzionale ha adottato una decisione foriera di significative, per quanto ancora incerte, ripercussioni in tema di rilevanza della giurisprudenza CtEDU nell'ordinamento italiano[26]. Con la sentenza 49/2015, infatti, la Consulta ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale presentata con riferimento all'art. 44(2) del Testo unico in materia edilizia (d.p.r. 380/2001). Pur con argomentazioni differenti, secondo i giudici rimettenti, tale disposizione, costantemente interpretata dalla giurisprudenza di legittimità nel senso di escludere che la confisca urbanistica esiga una condanna penale, doveva essere censurata nella parte in cui, in forza dell'interpretazione della CtEDU nel caso *Varvara c. Italia*[27], essa «non può applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi».

Secondo la Corte costituzionale entrambe le questioni erano da considerarsi inammissibili in quanto erronei erano i comuni assunti di partenza. Da una parte, infatti, i giudici rimettenti condividevano l'erroneo convincimento che la sentenza Varvara fosse univocamente interpretabile nel senso che la confisca urbanistica potesse essere stata disposta solo unitamente ad una sentenza di condanna da parte del giudice per il reato di lottizzazione abusiva. Dall'altro, essi erroneamente assumevano l'interpretazione contenuta nella sentenza della CtEDU come parametro di legittimità costituzionale della legge interna.

Riguardo questo secondo rilievo, in particolare, la Corte costituzionale ha affermato che il giudicato europeo può vincolare le decisioni dei giudici solamente in due circostanze: qualora il giudice comune debba tornare ad occuparsi del medesimo caso su cui si è pronunciata la Corte di Strasburgo, e qualora si trovi dinanzi a «giurisprudenza consolidata»

[26] *Ex plurimis*: A. Ruggeri, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della CEDU in ambito interno*, «Diritto penale contemporaneo», 2015, n. 2, pp. 325-332.

[27] *Annuario italiano dei diritti umani 2014*, a cura di A. Cofelice, P. de Perini, P. De Stefani, M. Mascia, A. Papisca, C. Pividori, Venezia, 2015, p. 242.

o a una «sentenza pilota». Nel caso di giurisprudenza CtEDU non consolidata, così come i giudici costituzionali ritengono essere la decisione nel caso Varvara, dunque, il giudice interno rimane libero dall'obbligo d'interpretazione convenzionalmente orientata. In conclusione, ha affermato la Corte costituzionale, il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU è «subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU».

La decisione della Corte Costituzionale sembra quindi limitare il valore delle sentenze di Strasburgo, orientando in sostanza le decisioni dei tribunali italiani verso l'introduzione di un parametro di distinzione, invero non facile da identificare in via predittiva, tra sentenze «isolate» (come sarebbe la sentenza Varvara) e sentenze espressione di una giurisprudenza consolidata[28].

Il consolidarsi di un distinto profilo nazionale nel modo di intendere gli standard internazionali in materia di diritti umani peraltro non va sempre necessariamente considerato in termini negativi. Questo in ragione del fatto che anche l'esistenza di punti di frizione può essere indice di una crescente maturità da parte degli operatori del diritto italiani del carattere fondante dei principi ispirati ai diritti inviolabili, tanto talvolta da poter dare origine a percorsi interpretativi anche fortemente innovativi. Non si può in questo senso non fare riferimento, anche per le inevitabili ricadute in sede internazionale, alla sentenza 238/2014 nell'ambito della quale, facendo valere la teoria dei contro-limiti, la Consulta ha respinto l'idea che possa valere in Italia, in forza del meccanismo di adattamento automatico al diritto internazionale generale previsto dall'art. 10(1) Cost., una nozione di immunità degli Stati dalla giurisdizione civile che si estenda anche ad azioni risarcitorie per danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, così come invece lasciava intendere la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Germania c. Italia*. I principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza 238/2014 stanno peraltro già dispiegando i loro effetti con riguardo altri casi, si pensi alla sentenza n. 43696 della Cassazione penale che nel 2015 ha condannato la Serbia (subentrata alla Iugoslavia) a pagare un risarcimento ai familiari delle vittime (tre italiani e un francese) dell'abbattimento di

[28] *Annuario italiano dei diritti umani 2016*, a cura di A. Cofelice, P. de Perini, P. De Stefani, M. Mascia, A. Papisca, C. Pividori, Padova, 2016, pp. 171-172.

un elicottero di una missione di osservazione della Comunità europea avvenuto il 7 gennaio 1992.

Accanto a questa crescente, sebbene talvolta discontinua, integrazione giurisdizionale a sfondo sovranazionale operata dalla magistratura italiana, i dati sull'esecuzione delle sentenze della CtEDU trasmettono segnali poco incoraggianti sotto il profilo della capacità del Governo italiano di adottare le necessarie misure di adeguamento dell'ordinamento interno così come previsto dall'art. 46 CEDU.

Secondo quanto riportato nel rapporto annuale sull'esecuzione delle sentenze CtEDU redatto dal Comitato dei Ministri con riferimento all'attività nel 2015, i casi ancora sottoposti a monitoraggio riguardanti l'Italia ammontano a 2.421, di cui 25 *leading cases* e 2.161 casi ripetitivi sottoposti a sorveglianza rafforzata. Tra i principali casi o gruppi di casi ai quali l'Italia non ha ancora dato esecuzione e qui segnalati in ragione del carattere strutturale o complesso delle problematiche alla loro origine: i gruppi di casi *Ceteroni*, *Luordo*, *Mostacciuolo* e *Gaglione*, *Abenavoli*, riguardanti la questione dell'eccessiva durata dei procedimenti (civili, penali e amministrativi) e le problematiche relative ai procedimenti «Pinto»; il caso *Agrati e altri* in connessione all'applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico; il caso *Di Sarno e altri* relativo alla questione dei rifiuti in Campania; il caso *Cestaro* incentrato sull'inadeguatezza della legge penale alla repressione e prevenzione di atti di tortura.

In chiave positiva, si segnala invece la chiusura nel 2016 della procedura di monitoraggio del Comitato dei Ministri sulla sentenza pilota *Torreggiani ed altri c. Italia* in materia di sovraffollamento. Nello specifico, il Comitato dei Ministri ha accolto positivamente il complesso di misure interne, a carattere preventivo e risarcitorio, adottate dall'Italia[29]. Queste ultime, a detta del Comitato, sembrano infatti offrire una risposta adeguata alle problematiche connesse al sovraffollamento carcerario.

5. Conclusioni: a che punto è il «sistema Italia» in materia di diritti umani?

La considerazione complessiva del piano infrastrutturale insieme a quello normativo, giurisprudenziale e delle politiche pubbliche restituisce un quadro generale e sufficientemente approfondito di quello che

[29] Cfr. nota 16.

questo articolo ha denominato il «sistema diritti umani» dell'Italia. Sebbene gli aspetti messi in evidenza non esauriscano interamente l'insieme delle aree problematiche del Paese, le principali luci ed ombre evidenziate rispetto a ciascuna dimensione indicata fanno emergere con chiarezza lo stato generale di salute del sistema in esame. In particolare, i dati raccolti e discussi dimostrano che, pur visibilmente rafforzato negli ultimi anni, il «sistema Italia» resta afflitto da alcune croniche disfunzioni che compromettono il potenziale contributo positivo di alcuni originali spunti e buone pratiche.

Dal punto di vista infrastrutturale, l'assenza di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani rappresenta una delle problematiche non solo più note ma anche più significative in relazione agli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di diritti umani. Pur positivamente considerando l'istituzione di alcune autorità indipendenti con competenza in specifiche materie quali l'infanzia e la condizione di soggetti privati della libertà, la mancanza di una istituzione nazionale in linea con i Principi di Parigi, ovvero con competenze e funzionalità generali, pregiudica le esigenze di sistematicità e trasversalità con cui i diritti umani devono essere trattati in quanto intrinsecamente interdipendenti e indivisibili. La variegata infrastruttura degli enti di governo locale e regionale, si pensi in particolare al ruolo svolto dai Difensori civici regionali e territoriali, dai Pubblici Tutori dei minori regionali e dai Garanti dei diritti delle persone ristrette nella loro libertà personale, pur originale espressione di una sana sussidiarietà, è tuttavia disomogenea a livello territoriale e appare sempre più ridimensionata in ragione della scarsa disponibilità di risorse. Elementi questi che rendono ancora più visibile e insostenibile la mancanza di una struttura apicale di riferimento.

Dal punto di vista normativo, l'Italia ha nel corso degli anni dimostrato un elevatissimo grado di accettazione delle fonti pattizie internazionali in materia di diritti umani. Tra le eccezioni in tal senso si annovera la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, i cui ostacoli alla ratifica invocati dal Governo italiano appartengono, peraltro, a parere di chi scrive, ad una dimensione più retorica che fattuale. Oltre ad avere nel 2012 adottato una riforma organica della disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione e al recepimento del diritto e delle politiche dell'UE, nel corso degli ultimi anni sono stati numerosi gli interventi legislativi riconducibili in maniera più o meno diretta alla traduzione a livello domestico degli standard internazionali in materia di diritti umani. Tra gli altri, si

possono menzionare i provvedimenti riguardanti la violenza contro le donne, le vittime di reato, l'indennizzo alle vittime di reato, le unioni civili, il sovraffollamento carcerario. A fronte di questo pur apprezzabile impegno, restano tuttavia incompiuti alcuni interventi legislativi richiesti all'Italia da più istanze internazionali. Ci si riferisce, in particolare, a quello in materia di diffamazione, ma soprattutto a quello concernente l'introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano. L'inadeguatezza del quadro normativo italiano in questo ambito risulta quanto mai deprecabile alla luce del carattere cogente della norma internazionale che proibisce la tortura e i trattamenti crudeli, inumani e degradanti.

Sul versante delle politiche pubbliche, si è osservato come negli ultimi anni l'Italia abbia gradualmente aumentato il numero di piani d'azione adottati tra quelli richiesti dai vari strumenti internazionali ratificati dal Paese, talvolta anche ricorrendo a processi di formulazione partecipata quali le consultazioni online. Un significativo elemento di criticità emerso rispetto ai piani d'azione nazionale, tuttavia, è rappresentato dall'assenza di un'azione sistematica di monitoraggio circa il loro stato di attuazione. In mancanza di un processo di valutazione, infatti, non solo non è possibile misurare l'impatto delle azioni adottate, ma diventa impossibile programmare interventi correttivi e/o migliorativi dell'azione pubblica. Resta, infine, da sottolineare come la formulazione e l'attuazione dei diversi piani d'azione menzionati risenta della compartimentalizzazione che caratterizza l'apparato statale italiano. In particolare, l'apparente assenza di un dialogo sistematico e di un coordinamento operativo tra gli attori coinvolti, a diverso titolo, nell'attuazione e valutazione di questi piani vanno decisamente a discapito della sistematicità e dell'organicità che, al contrario, dovrebbero innervare la produzione di *policies* in materia di diritti umani.

Per quanto concerne il dialogo tra corti italiane e corti internazionali, un dato che si può dare per assodato è la consapevolezza da parte degli operatori del diritto italiani circa la sempre maggiore interconnessione tra le norme nazionali e le norme contenute in fonti dell'Unione Europea e del diritto internazionale. Tale consapevolezza, se da un lato ha avuto come esito casi di esemplare sinergismo, dall'altro ha consolidato fronti di contrasto tra orientamenti espressi dalla giurisprudenza italiana e consolidate posizioni della Corte di Strasburgo. Peraltro, come si è visto in precedenza, il consolidarsi di un distinto profilo nazionale non va sempre necessariamente interpretato in termini negativi in quanto può dare origini a percorsi interpretativi anche fortemente innovativi.

Complessivamente, quindi, ci sono diversi aspetti sui quali l'Italia potrebbe e dovrebbe investire per migliorare lo stato di salute del «sistema diritti umani». Se, da un lato, il Paese dovrebbe continuare a tenere il passo con lo sviluppo continuo di standard sempre più specifici adottati a livello internazionale, come si è di fatto impegnato a fare negli ultimi anni, l'efficacia di qualsiasi nuovo avanzamento rischia di essere pregiudicata dalle carenze strutturali di questo sistema, che ne compromettono, di fatto, la credibilità sul piano nazionale, europeo e globale. In questo senso, i criteri informatori dell'azione dello Stato per un «sistema diritti umani» coerente ed efficace non possono che essere la sistematicità, l'organicità e la trasversalità di medio e lungo periodo, in un'ottica di *governance* multi-livello. La creazione di una Commissione nazionale per i diritti umani in linea con i Principi di Parigi potrebbe senz'altro costituire un primo significativo passo in questa direzione.

Abstract

L'articolo intende fornire una valutazione complessiva circa lo stato generale di adeguamento e la coerenza del «sistema diritti umani» italiano rispetto agli standard internazionali in materia adottati dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea. Attraverso l'osservazione empirica delle più recenti azioni messe in atto dal Paese sul piano infrastrutturale, normativo, giurisprudenziale e delle politiche pubbliche, l'articolo evidenzia come, pur visibilmente rafforzato negli ultimi anni, il «sistema Italia» resti afflitto da alcune croniche disfunzioni che ostacolano il potenziale contributo positivo di alcuni originali spunti e buone pratiche. Se, da un lato, il Paese dovrebbe continuare a tenere il passo con lo sviluppo continuo di standard sempre più specifici adottati a livello internazionale, l'efficacia di qualsiasi nuovo avanzamento rischia di essere pregiudicata dalle carenze strutturali di questo sistema che ne compromettono, di fatto, la credibilità sul piano nazionale, europeo e globale.

Parole chiave: Italia, diritti umani, diritto internazionale, istituzioni nazionali per i diritti umani, politiche pubbliche.

Abstract

The article aims to provide a comprehensive evaluation about the overall state of implementation and consistency of the «Italian Human Rights System» with the relevant international standard adopted by the United Nations, the Council of Europe and the European Union. Through the empirical observation of the recent action of the Country on the infrastructural, normative, policy and jurisprudential dimensions, the article shows that, although considerably strengthened over the recent years, the

«Italian System» is affected by chronic dysfunctions that hamper the potential positive contribution of some original ideas and good practices. If, on one hand, the Country should continue keeping the pace with the progressive development of internationally adopted human rights standards, on the other, the effectiveness of any advancement risks being undermined by the structural gaps of this system, which compromise, in fact, its credibility on both the national and the European and global level.

Keywords: Italy, human rights, international law, national human rights institutions, public policies.

ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ

a cura della
Cattedra di Metodologia della scienza giuridica
Università LUISS

La Rubrica *Economie, politiche e società* intende proporre saggi di varia collocazione dal punto di vista disciplinare e tematico che si ritrovano però attorno alla messa in discussione dei termini che la denominano: economie, politiche e società.

In fondo è possibile forse adoperare il plurale tanto per il fenomeno economico e politico, dovendosi necessariamente parlare di economie e politiche differenti, mentre con riferimento alla *societas* umana, è forse possibile mantenere il singolare. Non, evidentemente, perché la società non sia plurale e non diventi sempre più, ma perché la pluralità è proprio il carattere ontologico, si potrebbe dire, della socialità.

Questo può valere sia a carattere generalissimo, intendendo come società quel molteplice manifestarsi delle organizzazione dei singoli gruppi, tutti accomunati da una eguaglianza di fondo e da diritti universali che li ordinano; sia a carattere più particolare, considerando che per ciascuna società si aprono possibilità e scelte differenti quanto a politiche ed economie da adottare.

Su questa suggestione, tutta da mettere in discussione, la Rubrica si avvia con pagine particolarmente chiare e significative di una delle voci più autorevoli sulla scena internazionale in merito ai diritti umani e alle relazioni internazionali.

Antonio Papisca, autore del saggio, in queste pagine riflette sulla cultura politica e individua i nuclei essenziali per pensare come nella pluralità possibile di culture politiche si possano individuare delle linee che differenzino buone e meno buone politiche.

Una riflessione dall'ampio respiro che bene rappresenta lo spirito della Rubrica ma anche quello della stessa SUDEUROPA.

Ricordando che il prof. Papisca è stato il primo Direttore dell'ISESP e che ha seguito sin dall'origine tanto il Centro di documentazione europea quanto la prima serie di questa Rivista, appare ancora più significativo riavviare con le sue parole questa ripresa che è anche una ripartenza.

Per una *buona* cultura politica

*Antonio Papisca**

1. Nel cuore del XX secolo, a suggellare il riscatto dalle pagine nefaste della sua storia – due guerre mondiali, esasperazione del colonialismo, genocidi e pulizie etniche, nazismo e stalinismo, lager e gulag, uso della bomba atomica, estese e umilianti omologazioni mercantiliste, perversioni nell'uso di certe biotecnologie, più di recente fondamentalismi omicidari – è sopraggiunto il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti fondamentali della persona. Alla formale positivizzazione giuridica di principi di etica universale in chiave mondiale, hanno provveduto nel 1945 la prima parte della Carta delle Nazioni Unite, nel 1948 la Dichiarazione universale dei diritti umani, nel 1966 i due Patti (*Covenants*) internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali. Questi strumenti giuridici costituiscono il nucleo centrale del diritto internazionale dei diritti umani, del 'nuovo' diritto il cui *corpus* organico si è gradualmente arricchito di circa 130 tra Convenzioni e Protocolli di portata sia universale sia regionale: tra gli altri, la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini del 1989, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, la Carta araba dei diritti umani del 2004. È il caso di ricordare che la Dichiarazione Universale è una sorta di DNA dell'intero corpo normativo dei diritti umani che però nasce, come atto formale, con la veste per così dire povera di una 'raccomandazione', non con quella, molto più ricca dal punto di vista della obbligatorietà giuridica, di un 'trattato' o di una 'convenzione'. I due Patti del 1966 specificano questo DNA in termini di *ius positum* elevando, nella scia delle fonti giuridiche, il rango della Dichiarazione a quello di norma-base. I Patti la citano espressamente e così fanno tutti gli strumenti giuridici internazionali riguardanti i diritti umani. Metaforicamente possiamo guardare a questo nuovo diritto internazionale come

* Professore emerito dell'Università di Padova e presidente onorario dell'ISESP. Titolare della Cattedra UNESCO in Diritti umani, democrazia e pace presso la stessa Università, Direttore dell'*Annuario Italiano dei Diritti Umani* (Marsilio Editori; Peter Lang Publishers).

ad un grande albero frondoso del quale la Dichiarazione Universale è radice, i due Patti sono tronco, le varie Convenzioni e Protocolli sono rami.

2. Ma per cogliere la logica profonda del processo mediante il quale semi di universale concorrono a fecondare del senso della dignità umana la vita nel pianeta, bisogna andare ancor più indietro nel tempo. È la storia che, lungo i millenni, registra la seminagione degli universali, fatta di illuminazioni del pensiero, dibattiti filosofici, rivendicazioni sociali e lotte politiche, repressioni sanguinose, flagranti contraddizioni, martirii, ma anche fissazione di norme giuridiche buone e giuste. L'universale ricorrente nella rivendicazione così come nella posizione della norma, è quello di un insieme di leggi di natura che preesiste alla legge scritta e ci consegna la verità ontologica secondo cui che tutti gli esseri umani nascono egualmente 'degni'. Si pensi alle tracce di universale lasciate dal 'cilindro' di Ciro il Grande, dal pensiero di Sofocle, Zenone, Seneca, Cicerone, Tommaso d'Aquino, Bartolomé de las Casas, Kant col suo modello cosmopolitico di ordine mondiale, Jacques Maritain con la teorizzazione dei diritti della persona quali altrettante 'verità pratiche', Eleanor Roosevelt che fu la prima Presidente della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite nonché 'madrina' della Dichiarazione Universale, tanto per citare alcuni protagonisti di questa vicenda del sapere della dignità umana. Con Gesù Cristo avviene la ricapitolazione degli universali, precedentemente seminati, attorno al valore sommo dell'essere umano, fatto da Dio a sua immagine e somiglianza, continuatore e custode responsabile della vita umana e di tutto il creato. Il valore della dignità umana viene esaltato al punto da indicare come suoi epigoni i poveri, i bambini, i perseguitati, i sofferenti, gli emarginati: gli appartenenti ai gruppi vulnerabili, diciamo oggi. Le 'beatitudini' del Discorso della Montagna ci consegnano l'identikit degli attuali difensori dei diritti umani ai quali fa riferimento la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1998 «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti» (considerata la Carta dei difensori dei diritti umani). Passeranno molti secoli prima di arrivare ai moderni diritti di cittadinanza, ma va ricordato che già Paolo di Tarso affermava che non è dato discriminare tra greco e giudeo, né tra schiavo e libero. Convenzionalmente, si assegna alla *Magna Charta Libertatum Ecclesiae et Regni Angliae* del 1215 il merito di apri-pista nel disciplinare normativamente la nostra materia. Secoli importanti sono certamente il

XVI, il XVII e il XVIII, segnati paradigmaticamente dall'Editto di Nantes, dai vari *Bills of Rights*, dalle Dichiarazioni americane, dalla Dichiarazione francese del 1789. Nel XIX secolo continua la 'costituzionalizzazione' degli ordinamenti nei singoli stati, separatamente l'uno dall'altro. L'universale, per divenire *ius positum*, è per così dire incapsulato nel particulare di questo o quello stato, quale privilegio dei rispettivi cittadini. Come prima accennato, è a partire dalla metà del XX secolo che l'intrinseca natura universale dei diritti della persona viene finalmente, io direi fisiologicamente, messa in luce dal nuovo diritto internazionale che pone a proprio fondamento il principio del rispetto della 'eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana', non più quello della sovranità degli stati con gli attributi dello *ius necis ac vitae*, dello *ius ad pacem* e dello *ius ad bellum*. Come in un processo carsico, con la Dichiarazione Universale del 1948 i vari rivoli costituzionali del particulare statuale vengono in superficie e confluiscono nell'alveo fecondo di un Diritto autenticamente universale. Per esprimere la grandezza della Dichiarazione Universale, fonte delle fonti del nuovo *ius positum*, potremmo avvalerci, metaforicamente, dell'analogia col biblico Cantico dei Cantici, pagina di altissima poesia: nel nostro caso, lo *Ius novum*, l'amante, esalta la bellezza della dignità umana, l'amata. È la celebrazione dell'evento storico in cui la civiltà dell'amore incontra e abbraccia la civiltà del diritto.

3. Di fronte a questo grande processo di mutamento strutturale a forte valenza assiologica e teleologizzante, la sfida è quella dell'operare politicamente più che del disquisire astrattamente sul fondamento dei diritti della persona, cioè per chiedersi per l'ennesima volta se essi facciano parte della originaria ontologia dell'essere umano o siano invece un prodotto elargito dalla buona volontà del legislatore, in quanto tale revocabile. Su questo punto, l'ultima parola è stata autorevolmente pronunciata dall'articolo 1 della Dichiarazione universale: «Tutti gli esseri umani *nascono* liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza» (corsivo aggiunto). Vale la pena ricordare che in polemica con Jeremy Bentham che a suo tempo, da iper-positivista qual era, bollava i diritti umani di «nonsenso, nonsenso sui trampoli», Amartya Sen argomenta che i diritti umani sono i genitori, non i figli del diritto, sono cioè sostanza di fondatività metagiuridica connaturale all'essere umano, quindi inviolabili e inalienabili.

La reale sfida dei diritti umani è oggi quella della agenda politica, cioè di come far fronte, concretamente, alle difficoltà che discendono dalla complessa transizione in atto, dall'era delle sovranità statuali nazionali-armate-confinarie, ciascuna *superiorem non recognoscens*, cioè dal sistema westfaliano delle relazioni internazionali, all'era segnata dall'interdipendenza planetaria complessa, dalla tentacolare rete dei processi di globalizzazione, ma anche dal fenomeno dell'organizzazione permanente dei rapporti internazionali e dalla pratica del transnazionalismo in tutti i campi. Gli stati non sono più i monopolisti della vita di relazione internazionale, altri soggetti agiscono in uno spazio che è sempre più 'glocale': dalle multinazionali economiche e finanziarie alle organizzazioni e movimenti di società civile solidalista. La governance confinata dentro lo spazio del singolo stato, anche del più potente, sta irreversibilmente perdendo in capacità ed efficacia, oltre che in qualità. La stessa pratica della democrazia, laddove presente, mostra segni di asfissia: le grandi decisioni sono prese altrove e sfuggono al controllo delle istituzioni nazionali. Insistere per il recupero della democrazia avendo come unico orizzonte i confini dello stato nazionale è come praticare un inutile accanimento terapeutico. Già Altiero Spinelli, negli anni quaranta del secolo scorso, metteva in guardia contro questa perniciosa deriva. E intanto continuano incontrollati a prosperare la produzione e il commercio delle armi e, insieme con essi, processi bellici di cui non si intravvede la fine. Paradossalmente oggi, purtroppo, è facile scatenare una guerra (anche per ammodernare arsenali obsoleti...), ma non è più possibile vincerla 'sul campo' per imporre a tutti nuovi ordini mondiali.

Come noto, Zygmut Bauman teorizza l'attuale condizione umana planetaria, segnata da incertezze e insicurezze, usando la metafora del 'liquido'. Questo approccio è certamente realistico, ma lungi dal deprimermi mi stimola, con l'ottimismo della ragione, a fare uso della metafora del 'solido' e interrogarmi se, fortunatamente, nell'attuale condizione umana c'è anche qualche traccia di punti di ancoraggio sicuri. La mia prima risposta è che dietro l'angolo non ci attende il salto nel vuoto e che sì, provvidenzialmente, il solido esiste, innanzitutto nella forma di una 'pietra' di contraddizione che però è anche testata d'angolo nella costruzione di un ordine mondiale più giusto e pacifico. Questa pietra è identificabile nella duplice configurazione della Legge e della Istituzione: nel 1963 la grande enciclica Pacem in Terris, firmata da San Giovanni XXIII, l'aveva individuata nella Dichiarazione Universale dei diritti umani e nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ascrivendo ambedue

all'agenda profetica dei Segni dei Tempi. Fuor di metafora, con il diritto internazionale dei diritti umani, l'ordinamento internazionale entra nell'età della sua maturazione umanocentrica, *plenitudo iuris*. La persona umana è riconosciuta quale soggetto di diritti anche in tale ordinamento e sugli stati ricadono divieti perentori per tutto ciò che attenta al supremo diritto alla vita. In questo contesto di rivoluzione copernicana, la guerra è illegale al pari della pena di morte e i principi dello Stato di diritto e dello Stato sociale si estendono alla sfera delle relazioni internazionali. Una ricaduta importante sul modo di concepire la ragion d'essere e di operare degli ordinamenti interni è ciò che possiamo chiamare la sinotticità costituzionale, nel senso che, quando si tratta di proteggere e promuovere i diritti fondamentali occorre tenere in una mano la Costituzione democratica del proprio paese e nell'altra il Codice universale dei diritti umani con tutto il corredo di sussidi applicativi di cui questo viene arricchito in via continuativa. Intendo sottolineare che la norma interna e la norma internazionale dei diritti della persona hanno un contenuto sostanziale che le salda l'una all'altra in una tensione di reciproco rafforzamento. Le istituzioni internazionali e sopranazionali deputate a promuovere e monitorare l'applicazione del nuovo diritto internazionale rispondono concretamente alla percezione del 'solido', del solido architetturale. Il sistema delle Nazioni Unite è la grande casa comune mondiale di tutti i membri della famiglia umana e dei loro rispettivi popoli. Case comuni sono anche quelle offerte dalle Organizzazioni regionali quali, tra le altre, l'Unione Europea, l'Unione Africana e la Lega Araba. L'assunto, empiricamente fondato, è che la capienza e la funzionalità di queste case comuni sono in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle sfide che il mondo globalizzato lancia alla governance. Mi piace qui evocare una delle stupefacenti allegorie di cui sono ricchi i *Sermones* del grande S. Antonio di Padova e Lisbona, quella che ha per soggetto la casa.

> «La casa si chiama in latino *domus*, e viene dal greco *dòma*, che vuol dire anche tetto. Considera che la casa consta di tre parti: le fondamenta, le pareti e il tetto. Nelle fondamenta è raffigurata l'umiltà, nelle pareti l'insieme delle virtù e nel tetto la carità. Dove sono riunite queste tre 'parti', lì c'è il Signore che dice: la mia casa sarà chiamata casa di preghiera».

E Antonio tiene a spiegare: «La preghiera si chiama in latino *oratio*, come dire *oris ratio*, la ragione (il ragionamento) della Bocca». Pensando al carico di ideali e di valori di cui l'ONU è portatrice, potremmo dire, come già accennato, che essa è la casa comune universale, una grande casa a presidio di altissime virtù civili. L'attività normativa e di cooperazione

che l'ONU porta avanti, nonostante i limiti e le strumentalizzazioni cui i suoi stati membri più forti tentano di assoggettarla, è come una preghiera corale affinché chi ha potere lo eserciti secondo legalità e in spirito di solidarietà. E si abbia sempre presente che il diritto internazionale dei diritti umani è nato e continua a svilupparsi, primariamente, nel creativo laboratorio delle Nazioni Unite.

4. Nell'era della globalizzazione, una cultura politica che sia funzionale alla realizzazione degli obiettivi dello sviluppo umano e della pace nella giustizia, non può che incentrarsi sul paradigma dei diritti fondamentali della persona e sulla pratica del multilateralismo istituzionale.

Le sfide cui rispondere con nuove idee e comportamenti politici sono molteplici. Mi limiterò a passare in veloce rassegna alcuni di esse, in particolare quelli che riguardano lo statuto di cittadinanza, il dialogo interculturale, l'educazione, il diritto alla pace, la governance multilivello e il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani.

Il tradizionale concetto di cittadinanza, vincolato dall'orizzonte dello Stato-nazione, è oggi messo in discussione non soltanto per ragioni di etica, ma anche perché sono in atto processi di cambiamento strutturale che sono trasversali alle diverse realtà nazionali, a partire dal tentacolare groviglio della globalizzazione e dalla magnitudine dei flussi migratori. L'avvenuto riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ci consente, anzi ci obbliga, a ridefinire la cittadinanza partendo non dall'alto delle singole istituzioni statuali (cittadinanza *top-down*), ma dal suo titolare originario, l'essere umano (cittadinanza *bottom-up*): intendo dire cittadinanza non come status 'elargito' (*octroyé*), ma come patrimonio immanente alla persona umana, eguale per tutti in quanto membri dell'unica famiglia umana. In virtù del nuovo diritto internazionale (v. articolo 1 della Dichiarazione Universale), cittadini si nasce, si è dunque titolari in via originaria dello statuto di cittadinanza universale: il parametro di riferimento è lo *ius humanae dignitatis*. Questa cittadinanza non annulla le storiche cittadinanze nazionali, ma le obbliga a ridefinirsi con riferimento al suddetto parametro. Ciò comporta l'abbandono della tradizionale concezione *ad alios excludendos* e quindi la cancellazione del discriminatorio *ius sanguinis* e la purificazione dello *ius soli* dai condizionamenti nazionalistici. In concreto, la differente specificità delle cittadinanze nazionali per così dire 'anagrafiche', permane relativamente a quegli aspetti che non siano in contrasto coi principi del codice univer-

sale dei diritti umani. La metafora dell'albero ci aiuta a capire il senso e la struttura della *nova civitas*.

Il tronco e le radici rappresentano lo statuto di cittadinanza universale con il corredo di diritti che le ineriscono: cittadinanza primaria. Le cittadinanze nazionali (e subnazionali) sono rappresentate dai rami, che devono essere fisiologicamente innestati nel tronco, nel senso di rendere compatibile la rispettiva *ratio* con lo *ius humanae dignitatis*. La *nova civitas* è cittadinanza plurale, nell'ottica *ad omnes includendos*. Per questa materia è utile leggere l'interessante Parere del Comitato Europeo delle Regioni del 28 aprile 2015 portante sui diritti umani, stato di diritto e governance multilivello, dove si parla appunto di 'ampliare' la cittadinanza nel senso plurale e inclusivo sopra indicato.

Strettamente collegato al tema della cittadinanza è quello del dialogo interculturale. La multiculturalizzazione in atto nei nostri paesi genera estesa conflittualità, con pesanti ricadute sulla coesione sociale e politica. La risposta non sta nella chiusura delle frontiere, ma nella gestione dialogica del fenomeno in base al principio di eguaglianza e in vista del comune obiettivo dello 'includere'. Si tratta dunque in via preliminare di dialogare per conoscersi reciprocamente senza però fermarsi al semplice scambio di dati cognitivi. Perché il dialogo sia fruttuoso, occorre infatti passare alla impegnativa fase del condividere un codice di valori e del 'fare insieme' per perseguire obiettivi di bene comune, per così dire sul campo, nella comunità di residenza godendo di eguali diritti di cittadinanza. Questo comporta che le diverse culture in dialogo, comprese le religioni, si confrontino con il codice universale dei diritti umani, si abbeverino alla fonte della dignità umana – *sicut cervus ad fontes aquarum desiderat...* – e dismettano ciò che ne risulta incompatibile.

Occorre inoltre sottolineare che il dialogo interculturale è importante non solo per favorire l'inclusione nella comunità politica godendo dei medesimi diritti di cittadinanza, ma anche perché attraverso di esso si generano nuove espressioni culturali condivise che contribuiscono a sviluppare una cultura dei diritti umani veramente universale. Si veda al riguardo la definizione di interculturalità offerta dalla Convenzione Unesco del 2005 per la protezione della diversità delle espressioni culturali. L'approccio è evidentemente quello della laicità positiva la quale, lungi dal cancellare i diversi simboli identitari come invece pretendono i seguaci della laicità negativa, li accoglie ampliando e allo stesso tempo arricchendo lo spazio delle libertà pubbliche. La condizione per così dire di legittimità sostanziale di questo pluralismo culturale è che i simboli

delle diverse non veicolino messaggi contrari a quelli del codice universale dei diritti umani.

5. Nel 2016 ricorre il 50° anniversario dell'adozione, ad opera dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dei due Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali. Come già ricordato, insieme con la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale i due Patti costituiscono il cuore del nuovo diritto internazionale e danno visibilità al principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani secondo cui, per esempio, il diritto al lavoro è altrettanto fondamentale del diritto alla libertà di associazione. La *ratio* di questo principio generale risiede nella ontologia dell'essere umano, fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia. Ne discende la portata *precettiva*, quindi non meramente *programmatica*, delle norme che riconoscono i diritti economici e sociali: come dire, le politiche sociali ed economiche che si ispirano ai valori di eguaglianza e di solidarietà sono altrettanto 'dovute' delle buone sentenze dei tribunali. È appena il caso di fare presente che alla luce del nuovo diritto internazionale, le politiche di ispirazione neoliberista che antepongono le ragioni del mercato e della competitività a quelle della centralità della persona umana e dei suoi innati diritti, sono flagrantemente illegali. L'anniversario dei due Patti è occasione propizia per arricchire e diffondere la conoscenza delle fonti primarie di un Diritto che ci fa dire, con Antonio Rosmini, che «la persona dell'uomo è il diritto umano sussistente», cioè che diritti umani siamo noi. Dobbiamo pertanto essere consapevoli che siamo personalmente responsabili dell'effettività di principi e di norme che sono di rango super-costituzionale, e agire di conseguenza. Illuminante al riguardo è la già citata Dichiarazione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1998 «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di proteggere e promuovere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti», il cui articolo 1 recita:

> «Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale».

Faccio notare il verbo 'lottare', (*to strive* nel testo originale), inconsueto per il linguaggio del diritto e della diplomazia, a significare militanza per i diritti umani, e la frase 'a livello nazionale e internazionale', a significare che la difesa dei diritti umani non ha confini né muri, insomma che

il loro spazio di promozione, difesa e realizzazione è costitutivamente *glocale*.

La celebrazione del 50° compleanno dei due Patti internazionali deve dunque servire a rendere più puntuale la conoscenza del codice universale dei diritti umani in modo da farne il nucleo centrale e irradiante di una nuova cultura politica, profondamente assio-pratica, parte viva di una cultura universale che, capace di declinare concretamente il principio di sussidiarietà, si radica nella comunità locale e si proietta oltre.

In questi mesi si fa gran parlare di 'cultura'. Voglio sperare che questo preconizzi la messa in campo di una strategia che stimoli un processo di maturazione delle responsabilità personali e sociali all'insegna dell'umanesimo plenario. Al centro di questa mobilitazione culturale sta, deve stare, l'educazione nelle sue varie forme: scolastica ed extrascolastica, formale, non-formale, informale. Dicendo questo, intendo sottolineare che non versiamo sul terreno ondivago dell'*optional* o della programmaticità a tempi escatologici, siamo invece su quello solido della precettività, *rectius* delll'imperativo etico e politico.

L'articolo 1 della Dichiarazione Universale afferma che si nasce tutti egualmente liberi in dignità e diritti. Questa verità ontologica, assunta come fondativa dalla norma giuridica, fa appello all'esercizio di valori e virtù civili quali libertà, eguaglianza, fratellanza, solidarietà, rispetto dell'altro, inclusione. La messa in luce di queste virtù e l'addestramento alla loro pratica sono compito essenziale e ineludibile dell'educazione che, se è tale, se non è mera 'istruzione', deve incentrarsi su un nucleo di valori universali e adoperarsi perché vengano liberamente interiorizzati da parte dei discenti in processi di formazione continua.

Il diritto internazionale dei diritti umani ci aiuta a individuare questo paradigma assiologico, conferendo all'educazione la forma del diritto fondamentale della persona e del correlato obbligo.

Cito l'articolo 13, primo comma, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, che riprende sostanzialmente il contenuto dell'articolo 26 della Dichiarazione Universale ed è a sua volta ripreso dagli articoli 28, 29 e 30 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza:

> «Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado

di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace».

A supporto di questa norma, l'articolo 1 della importante Dichiarazione delle Nazioni Unite del 2011 sull'educazione e la formazione ai diritti umani stabilisce che «ognuno ha il diritto a conoscere, cercare e ricevere informazioni su tutti i diritti umani e le libertà fondamentali e deve avere accesso all'educazione e alla formazione ai diritti umani» e che questa è «essenziale per la promozione e l'universale rispetto e osservanza di tutti i diritti umani per tutti, conformemente ai principi di universalità, indivisibilità e interdipendenza». L'articolo 2 chiarisce che

«l'educazione e la formazione ai diritti umani comprende tutte le attività di educazione, formazione, informazione, coscientizzazione e apprendimento intese a promuovere l'universale rispetto e osservanza di tutti i diritti umani e libertà fondamentali e quindi a contribuire, tra l'altro, alla prevenzione delle violazioni e degli abusi dei diritti umani fornendo alle persone conoscenza, abilità e comprensione e sviluppando le loro attitudini e i loro comportamenti, per renderle effettivamente capaci di contribuire alla costruzione e alla promozione di una cultura universale dei diritti umani».

C'è qui una duplice definizione: di educazione alla legalità, come legalità 'agìta' da protagonisti, e di educazione di qualità (*quality education*), che coniuga insieme dignità umana, diritti fondamentali e protagonismo democratico e comprende l'educazione *sui* diritti umani, *attraverso* i diritti umani, *per* i diritti umani. Nella forma del diritto e dell'obbligo, 'educazione' e 'educazione ai diritti umani e cittadinanza democratica' formano un binomio indissociabile.

L'articolo 7 stabilisce che

«gli Stati e le pertinenti autorità governative se del caso, hanno la responsabilità primaria di promuovere e assicurare l'educazione e la formazione ai diritti umani, da sviluppare e realizzare in uno spirito di partecipazione, inclusione e responsabilità».

Il successivo articolo 8 rincara per così dire la dose di follow-up, cioè di procedure applicative, prescrivendo che

«gli Stati devono sviluppare e promuovere, ai livelli appropriati, lo sviluppo di strategie e politiche e, ove appropriato, piani d'azione e programmi intesi a implementare l'educazione e la formazione ai diritti umani, per

esempio attraverso la loro integrazione nei curricula scolastici e di formazione. Così facendo, essi devono tener conto del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani, nonché di specifiche esigenze e priorità nazionali e locali».

Ancor più esplicita e incalzante è la prescrizione di *follow-up* stabilita dalla Carta europea «sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani», adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2010. Articolo 6:

> «gli stati membri devono includere l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nei curricula per l'educazione formale nelle scuole pre-primarie, primarie e secondarie come pure nell'educazione e nella formazione generale e professionale. Gli stati membri devono anche continuare a sostenere, rivedere e aggiornare l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani in questi curricula allo scopo di assicurarne l'importanza e incoraggiare la sostenibilità di questa area».

L'articolo 7 dispone che

> «gli stati membri devono promuovere, nel debito rispetto del principio della libertà accademica, l'inclusione dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nelle istituzioni di educazione superiore, in particolare per i futuri professionisti dell'educazione».

6. Veniamo ora all'Italia. Nel nostro sistema scolastico non esiste un insegnamento curriculare che faccia esplicito riferimento a 'Diritti umani e cittadinanza democratica'. L'articolo 1 della legge n. 169 del 30 ottobre 2008 recante «Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università» prevede che siano

> «attivate azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a 'Cittadinanza e Costituzione', nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per le stesse iniziative analoghe che sono avviate nella scuola dell'infanzia».

In pratica, non l'insegnamento di una autonoma disciplina ma alcune 'ore' della complessiva offerta formativa da utilizzare «entro i limiti delle risorse umane, strumentali e finanziare disponibili a legislazione vigente». Con l'ottimismo della ragione, si può sperare che questo preluda ad una ulteriore decisione ministeriale che operi, una volta per tutte, il salto

di qualità infrastrutturale nel senso prima indicato, cioè la creazione, ripeto, della disciplina 'Diritti umani e cittadinanza democratica'.

Dal canto loro le università italiane stanno preparando un buon terreno dal quale partire per fare sistema con le scuole. Si stanno infatti moltiplicando gli insegnamenti portanti, specificamente, su questa materia nell'ottica dell'interdisciplinarità che è esigita dal principio della interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani.

Secondo i dati forniti dell'Annuario Italiano dei Diritti Umani 2015 (pp. 58-68), curato dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova e dalla Cattedra Unesco in Diritti Umani, Democrazia e Pace della stessa Università (Marsilio Editori per la versione italiana, Peter Lang Publishers per quella inglese), nel 2014 risultano attivati 98 insegnamenti in 37 università. Più della metà degli insegnamenti sono impartiti all'interno di corsi di laurea afferenti all'area delle scienze politiche e sociali (52 insegnamenti, pari al 53%), mentre poco più di un terzo fa riferimento all'area delle scienze giuridiche (34 insegnamenti, pari al 35%); 9 insegnamenti pertengono all'area delle scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche) (9%), 3 all'area delle scienze economiche e statistiche (3%). L'Università con il maggior numero di insegnamenti è quella di Padova (14), seguita da Torino (8), Bologna (6), Milano (6), Bari (5), Palermo (5). Dei 98 insegnamenti, 11 sono in lingua inglese, di cui 8 a Padova, 2 a Milano, 1 a Cagliari.

Le scuole di ogni ordine e grado potranno utilmente avvalersi di questa scesa in campo dell'accademia italiana per pretendere di avere, anche loro, un insegnamento altrettanto mirato. È il caso di ricordare che già nel lontano 1974 l'Unesco aveva aperto la via in questa direzione con la Raccomandazione «sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace e l'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali», seguita da programmi decennali e, dal 2004, dal programma mondiale delle Nazioni Unite per l'educazione ai diritti umani.

Le associazioni, a cominciare da Amnesty International, hanno svolto un ruolo pionieristico nell'educare e formare ai diritti umani. Oggi tutte le organizzazioni solidaristiche di società civile pongono i diritti umani al centro dei loro programmi formativi.

Senza dimenticare che anche nelle scuole di ogni ordine e grado, pur in assenza di uno specifico insegnamento, per iniziativa di dirigenti illuminati e di insegnanti di buona volontà, sono innumerevoli i progetti formativi sui temi dei diritti umani, della legalità, dello sviluppo sostenibile, della pace, della salvaguardia del creato, eccetera.

Occorre ora fare 'sistema-paese educante', innanzitutto ricapitolando sinergicamente i mille rivoli formativi sopra accennati e aprendo un canale di comunicazione università-scuola: un traguardo di maturazione culturale e civica che, ripeto, può essere raggiunto in particolare dando valore strutturale e dignità allo specifico insegnamento scolastico 'Diritti umani e cittadinanza democratica', corredato da un congruo numero di ore.

Sul terreno dell'impegno infrastrutturale *in re*, come prima segnalato, le Università italiane, dal Nord al Sud alle Isole, stanno dando l'esempio. In particolare, stanno formando migliaia di giovani con le conoscenze e le competenze, tra le altre, che sono necessarie per dispensare l'insegnamento dei diritti umani nelle scuole di ogni ordine e grado, oltre che in ambito extra-scolastico, e per veicolare in varie direzioni buone pratiche di umanesimo integrale e laicità positiva.

In conclusione, quando diciamo diritti umani non recitiamo una bella poesia, diciamo invece: 'diritti umani, agenda politica'.

7. Il tema della pace occupa un posto centrale in questa agenda dei diritti umani. Pace e vita sono un binomio inscindibile. Il diritto alla vita è il primo dei diritti fondamentali: senza di essa, non esisterebbero tutti gli altri diritti perché ne mancherebbe il soggetto titolare. La pace è allo stesso tempo precondizione e risultato del godimento di tutti i diritti umani. Dove c'è guerra c'è distruzione di vita. Guerra e pena di morte sono pertanto incompatibili coi diritti umani. In virtù del riconoscimento di questi, lo stato perde lo *ius necis ac vitae* sui propri cittadini e perde anche lo *ius ad bellum*, cioè il diritto di uccidere gli altrui cittadini. Ma la pace non è ancora un diritto formalmente riconosciuto, pur essendo tale per intrinseca logica dei diritti umani e per *vox populi*. Questo stato di cose è ancor più paradossale se si considera che la guerra (non l'uso del militare per altri fini, come stabilito dalla Carta delle Nazioni Unite) è proscritta dalla Carta delle Nazioni Unite e, implicitamente, dall'articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici che stabilisce che, nei cosiddetti stati d'eccezione, appunto il diritto alla vita sia escluso dalla facoltà degli stati di 'sospendere' taluni diritti. A Ginevra, al Palais des Nations, il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, sta discutendo una bozza di Dichiarazione delle Nazioni Unite intesa a riconoscere la pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli. Il dibattito, avviato nel 2012, vede due schieramenti di stati membri del Consiglio fra loro contrapposti: da un lato: da un lato, il gruppo di paesi latinoamericani favorevoli al riconoscimento, dall'altro, un vero e proprio blocco di paesi

occidentali, capeggiati dagli Stati Uniti e dal Regno Unito, contrari. Gli argomenti addotti da questi ultimi in via pregiudiziale, sfiorano il ridicolo, mi limito a citare alcune di queste 'perle': se si riconosce il diritto alla pace tutti gli altri diritti, finora formalmente riconosciuti, ne risulterebbero indeboliti; la campagna per il diritto alla pace è espressione di propaganda vetero-stalinista; se si riconosce il diritto alla pace in capo agli individui, allora gli stati non possono più fare la guerra (*sic*, dichiarazione del rappresentante USA). Verrebbe da dire: viva la sincerità! Infatti, una volta riconosciuto esplicitamente il diritto alla pace, prenderebbero visibilità i correlati obblighi: tra gli altri, quello di disarmare e quello di far funzionare l'Organizzazione Nazioni Unite a cominciare dalla messa in opera del sistema di sicurezza collettiva. Soprattutto sarebbe definitivamente cancellato dal corredo di sovranità degli stati il funesto *ius ad bellum* e lo stesso *ius ad pacem* si trasformerebbe nello *officium pacis*, cioè nell'obbligo di costruire la pace secondo quanto dispone l'articolo 28 della Dichiarazione Universale. È in gioco un traguardo importante di civiltà del diritto. Ne sono consapevoli numerose organizzazioni non governative, beneficianti di status consultivo all'Ecosoc, le quali stanno esercitando una forte pressione perché venga adottata la Dichiarazione a seguito di votazione palese in seno al Consiglio diritti umani. In Italia, va in questa direzione l'originale campagna, promossa dal Centro diritti umani e dalla Cattedra Unesco dell'Università di Padova con la collaborazione del Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani. Un articolato Ordine del giorno è stato finora adottato da circa trecento Consigli di Comuni, Province e Regioni e inviato, nella traduzione inglese, a tutti i membri del Consiglio delle Nazioni Unite.

In particolare per noi italiani, l'agenda politica, seguendo l'approccio della governance multilivello, comprende anche l'Unione Europea, da recuperare dalla strisciante acquiescenza a forme più o meno ortodosse di neoliberismo e da rimettere sulla via dell'economia sociale di mercato, della sicurezza umana, della valorizzazione delle autonomie locali, del dialogo interculturale e della testimonianza di potenza 'civile', esperta nell'esercizio del potere leggero (*soft power*), fatto di dialogo e di cooperazione.

A conclusione di queste veloci riflessioni per una *buona* cultura politica, vorrei citare un'altra allegoria dai Sermoni di S. Antonio, quella dedicata a illustrare il significato trascendente della pace.

> «Venne Gesù. Si fermò in mezzo ai discepoli e disse: Pace a voi... Da notare che in questo brano evangelico per tre volte è detto 'Pace a voi'... Osser-

va poi che nella parola pace – PAX – ci sono tre lettere che formano una sola sillaba: in questa viene raffigurata l'Unità e la Trinità di Dio: Nella P è indicato il Padre; nella A, che è la prima delle vocali, è indicato il figlio, che è la voce del Padre; nella X, che è una consonante doppia, è indicato lo Spirito Santo, che procede da entrambi (dal Padre e dal Figlio). Quando dunque disse: pace a voi, ci raccomandò la fede nell'Unità e nella Trinità».

Dunque, oso commentare io, Gesù Cristo, affidandoci per ben tre volte il dono della sua pace, ha sovrabbondato in generosità. Le preghiere che i credenti fanno per 'implorare' la pace, non devono mettere alla prova la pazienza divina, una sorta di stalking su Dio, devono invece rinnovare il giuramento che non sprecano il dono. Il messaggio di Antonio è di sorprendente attualità se si considerano gli estesi processi di globalizzazione in atto nel pianeta, in particolare la multiculturalizzazione delle società. È il messaggio dell'unità nella diversità, molto utile, tra l'altro, per il dialogo interculturale e interreligioso volti a 'includere'. E non finiscono di stupire la fantasia e la sensibilità, anche ecologica, di Antonio. Cito ancora dalla sua allegoria: «Si dice degli elefanti che quando devono affrontare un combattimento, hanno una cura particolare dei feriti: infatti li chiudono al centro del gruppo insieme coi più deboli», e conclude: «Così anche tu accogli nel centro della carità il prossimo debole e ferito».

Abstract

Il saggio riflette sulla storia dei diritti umani, passando in rassegna le tappe salienti del loro sviluppo, e torna a questionare il fondamento degli stessi, per domandarsi se essi siano parte dell'ontologia originaria dell'essere umano o un prodotto legislativo. Alla luce delle sfide del diritto internazionale, essi devono essere parte di un'agenda politica che punti alla loro applicazione e realizzazione, soprattutto attraverso un'operazione sinergica tra le istituzioni e il mondo dell'insegnamento, perché la pace sia sempre l'obiettivo finale della loro esistenza.

Parole chiave: diritti umani, diritto internazionale, Nazioni Unite, pace, istruzione.

Abstract

This essay reflects on human rights history, reviewing the main stages of their development, and it questions their foundation, wondering if they are part of the original ontology of the human being or a legal product. In light of the international challenges of law, they must be part of a political agenda pointing to their application and implementation, especially through a synergy between institutions and education, as peace is always the ultimate goal of their existence.

Keywords: human rights, international law, UN, peace, education.

LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE

a cura di
ICRIOS
Università Bocconi, Milano

Lo scacchiere del Mediterraneo nel Medio Oriente propone una rubrica di approfondimento tematico seguendo un approccio multidisciplinare con l'obiettivo di analizzare il dinamico divenire di un'area soggetta a sollecitazioni centripete al cambiamento di natura non solo eminentemente geo-politico.

La regione Mediterranea, infatti, sta lentamente prendendo una posizione centrale nei dibattiti economico-politici dopo qualche anno di disinteresse *bipartisan*. Purtroppo, nella quasi totalità di questi confronti, ci si sofferma sugli aspetti negativi piuttosto che sull'individuazione di misure, di politiche proattive che aiutino lo sviluppo dell'area: la morsa della crisi finanziaria internazionale che attanaglia i Paesi della sponda nord e i conflitti politici che imperversano in quella meridionale tolgono spazio alle politiche per lo sviluppo.

L'analisi che affronteremo nella rubrica, coagulo di una massa critica di informazioni e approfondimenti tematici raccolte ed effettuati negli anni relativamente all'area in oggetto, porta alla luce ulteriori problemi e criticità: la mancanza di iniziativa privata nella ricerca, la scarsa formazione professionale e il parziale insuccesso degli accordi d'associazione, nati per favorire gli scambi commerciali tra le due sponde, lo sfruttamento a fini geografici e politici dell'area per finalità sovranazionali ispirate ad un utilitarismo *d'état*. Oltre a questi problemi, però, emerge anche qualche nota positiva: l'iniziativa imprenditoriale, nonostante le condizioni critiche, è molto elevata e, anche se con qualche difficoltà, le opportunità di micro-credito stanno aumentando. In aggiunta, alcune Istituzioni hanno saputo cogliere l'importanza strategica dei parchi tecnologici e dei centri di ricerca e, dal canto suo, l'Italia si trova in una posizione favorevole per poter cogliere queste opportunità.

Ma sullo sfondo, il cono d'ombra del *Global Terrorism,* sembra sedare sul nascere questi flebili ma sorgenti segnali positivi di rinascita. Quali saranno i possibili scenari in questo quadro macro-regionale così inquieto e dinamico? La storia, il crogiolo plurimillenario di cultura, tradizione e antropologia di origine mediterranea, saranno dei contrappesi importanti?

Su questi interrogativi concludo questa breve presentazione della rubrica, dando l'appuntamento ai nostri lettori alle pagine che seguiranno nell'alveo di quanto premesso.

Massimiliano Ferrara

Conseguenze geopolitiche della Primavera Araba: cosa viene consegnato alla Storia?

*Massimiliano Ferrara**

La stagione di rivolte nota, a livello massmediatico, come Primavera Araba, ha segnato la storia del Mediterraneo contemporaneo, quella dei rapporti tra sponda sud e sponda nord, nonché quella delle relazioni interne allo stesso mondo arabo.

La Primavera Araba, che per convenzione collochiamo negli anni 2010-11, ma che per certi versi, nei suoi strascichi, possiamo ritenere tutt'oggi in corso, ha interessato quasi tutti i Paesi del Nord-Africa e del Vicino Oriente.

Le proteste sono iniziate il 17 dicembre 2010 in seguito all'estremo gesto di un fruttivendolo ambulante tunisino, Mohamed Bouazizi, che si è dato fuoco dopo aver subito maltrattamenti dalla polizia. Si è quindi scatenato un effetto domino, che evidentemente va al di là dell'effimero *casus belli*, capace di coinvolgere gli altri Paesi arabi dove c'erano già stati segnali di forte malcontento a partire dal 2008 (per esempio lo sciopero dei lavoratori di El-Mahalla El-Jubra in Egitto da cui si è sviluppato il movimento giovanile 6 Aprile, tra i più attivi durante le prime proteste del 2011) e contestualmente all'acuirsi della crisi economica mondiale.

Le rivolte hanno dato luogo, nell'immediato, a risultati ed esiti divergenti: l'allontanamento del capo di stato in Tunisia ed Egitto; l'uccisione di Gheddafi in Libia; il cambiamento della guida del governo in Marocco e Giordania, dove regnano ancora saldamente le rispettive dinastie reali; rivolte e guerra civile in Siria; grandi proteste, senza scontri significativi, in Algeria e in Libano.

Poiché guardiamo al fenomeno dalla sponda nord, non possiamo non accennare alla questione relativa alla percezione dell'evento in Occidente.

[1] *Università Mediterranea di Reggio Calabria; Crios. Center for Research Innovation Organization and Strategy dell'Università Bocconi di Milano.*

È emersa, a nostro avviso, una totale incapacità non solo di prevedere ma addirittura di comprendere cosa stesse accadendo. A gennaio del 2011, mentre gli Egiziani scendevano in piazza, i media si chiedevano ancora se ci fosse o meno il rischio di propagazione delle rivolte. Qualche anno dopo, per rimanere all'Egitto, si è continuato a parlare di Primavera Araba nonostante fosse iniziata chiaramente una controrivoluzione che aveva l'obiettivo non troppo velato di portare al comando, come già successo in passato, la gerarchia militare.

Non si può colpevolizzare solo il mondo accademico. Poche settimane prima delle proteste, il Fondo Monetario Internazionale aveva pubblicato un report dal quale emergeva come i Paesi MENA sembrassero aver superato brillantemente la crisi finanziaria. Nel 2010 il PIL di Siria ed Egitto segnava +5%, quello di Tunisia e Marocco +4%, il tasso di disoccupazione era in discesa e il prezzo del petrolio in salita (oltre 100 $ barile) rendeva eccellenti le prospettive di sviluppo, soprattutto per le economie del Golfo.

A uno sguardo più attento appariva chiaro come le economie dei Paesi MENA, pur essendo cresciute in termini assoluti, andassero deteriorandosi. Si palesavano due criticità, le cui radici vanno ricercate anni addietro, almeno a partire dagli anni Settanta del secolo scorso: la disoccupazione giovanile e il consolidamento di regimi autoritari e corrotti. Per ammissione dello stesso Stefan Füle, Commissario per l'Allargamento e la Politica di Vicinato, durante il suo discorso del Febbraio 2011 sull'argomento, l'Unione Europea non è mai stata esplicita nel difendere i diritti umani e le forze democratiche della regione, partendo dal presupposto che i governi autoritari potessero garantirne la stabilità.

Ma qual è la ragione di fondo, la causa scatenante della Primavera Araba?

Il 50% della popolazione della sponda sud galleggia sulla soglia di sopravvivenza. Altro elemento alla base è la profonda ineguaglianza che caratterizza la società nordafricana. Basti pensare che i Paesi MENA, dove risiede circa il 6% della popolazione mondiale conservano il 60% del petrolio mondiale, una ricchezza, tuttavia, in mano alle sole oligarchie, che non ha alcuna ricaduta in termini di sviluppo e benessere della popolazione.

Di fronte al primo germoglio di rivolte, i governi dei Paesi MENA hanno attuato una politica anti-rivolta attraverso un basso livello di tassazione; un aumento della spesa pubblica generatosi in seguito all'elargizione di posti di lavoro e di sussidi; investimenti nei settori della Difesa e nella Sicurezza. Per cogliere le dinamiche della Primavera Araba, bisogna an-

che tenere in considerazione la dicotomia, in seno ai Paesi MENA, tra Paesi con riserve di petrolio o gas (Algeria, Arabia Saudita, Libia, etc.) e Paesi privi di risorse naturali (Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia). Nonostante la popolazione sia equamente divisa tra i due gruppi, la ricchezza totale dei Paesi con riserve di prodotti energetici, risulta grosso modo tripla rispetto agli altri. Gli uni e gli altri, in ogni caso, si sono impoveriti in termini relativi. Ma la dicotomia ricchezza/povertà emerge anche in riferimento ad ogni singolo Paese. Si tratta di economie ancora non saldamente strutturate, legate com'erano, fino alla metà del XX secolo, alla pastorizia e al commercio, avendo poche terre fertili a disposizione (Nilo, Eufrate). La scoperta dei giacimenti non ha fatto che aumentare il divario nel PIL pro capite (distribuzione della ricchezza). Altri fattori che impattano negativamente la situazione macroeconomica della regione sono il ruolo e il peso eccessivo che il settore pubblico ha avuto (e ancora ha): basti pensare che in Egitto, nel 2010, il 21% del budget statale era rappresentato dai sussidi alimentari, energetici e per la benzina, la voce di costo più alta tra le spese. La forte presenza statale nell'economia tende ad allontanare significativamente investimenti privati, nonché ad incidere sul grado di corruzione del sistema stesso.

La questione demografica ha avuto un'incidenza non secondaria. Tra gli anni Settanta e Ottanta del Novecento, si è assistito a un vero e proprio boom demografico. Una donna libica, per esempio, partoriva tra i sette e gli otto figli, più del doppio rispetto ad una donna della sponda nord, ferma ad una quota tra il due e il tre. Nonostante oggi la mortalità infantile sia ancora tra le più alte del globo, l'aspettativa di vita e il tasso di scolarizzazione non sono lontani da quelli dei Paesi più sviluppati, la crescita demografica risulta quindi ancora molto elevata, anche se in calo: negli ultimi cinquant'anni è stata superiore a qualunque altra area del mondo. Tutto ciò si ripercuote nella composizione della società nordafricana e medio-orientale, fatta perlopiù di giovani: Libia, Egitto e Siria hanno un'età mediana inferiore ai 25 anni. I giovani della sponda sud, figli del boom demografico degli Anni '80 e '90, sono mediamente più scolarizzati e più istruiti dei loro genitori. Allo stesso tempo è stato sottolineato come il sistema educativo tenda spesso a creare disallineamento tra la domanda del settore privato e le competenze che scuole ed università forniscono.

In sintesi, la bassa età della popolazione, l'eccesso di forza lavoro presente sul mercato e l'aumento conseguente della disoccupazione sono all'origine della Primavera Araba. Basti pensare che si è stimato che, ogni

giorno lavorativo, il numero di disoccupati in Egitto aumenti di 2500 unità, dal momento che la forza lavoro cresce a un ritmo di circa il 4% l'anno.

Tutto ciò ha contribuito ad alimentare il flusso migratorio in direzione sud-nord (ma in parte anche verso i Paesi produttori di petrolio, ad esempio l'Arabia Saudita). Quando la valvola di sfogo dell'emigrazione, in altre parole l'Europa, si è chiusa per effetto della crisi, sono scoppiate le rivolte. L'Europa era stata un'opzione di riserva, caduta a partire dal 2008.

C'è chi ha legato lo scoppio della Primavera Araba al fenomeno della *food inflation*. Molti Paesi MENA, infatti, hanno manifestato, negli ultimi anni, dinamiche inflazionistiche piuttosto vivaci, che hanno colpito in particolar modo quei Paesi, come ad esempio l'Egitto, che sono caratterizzati da una forte dipendenza dalle importazioni di beni alimentari: il sistema agricolo egiziano, infatti, è costretto a importare circa 6 milioni di tonnellate di grano l'anno, solo per rispondere alla domanda di pane della popolazione. La crescita del prezzo del petrolio ha inciso ulteriormente sull'andamento dei prezzi dei beni agricoli, che ha destabilizzato questi Paesi con una storia legata a *bread riots*: in particolare l'Egitto, dove già nel 1977 erano scoppiate numerose rivolte in seguito al tentativo di Sadat di liberalizzare il settore alimentare. Per finire, l'alto tasso di corruzione percepita nei paesi della regione, misurato da indici come quello sviluppato da *Transparency International*, ha inciso sul grado di legittimità dei governi.

Tutti questi elementi hanno influito negativamente, risultando globalmente in un modello di crescita che è stato percepito dalla popolazione come ingiusto e poco inclusivo, che porta ad una redistribuzione della ricchezza poco corretta.

Per sintetizzare, accanto a carenze strutturali del sistema (ritardi nell'inserimento nei flussi del commercio internazionale; pochi IDE; export legato soprattutto ai prodotti energetici), tra le cause della Primavera Araba possiamo annoverare: la crisi economica e le fiammate inflazionistiche; il restringimento della valvola di sfogo dell'emigrazione; l'esistenza, a sud, di regimi autocratici e corrotti; lo sviluppo delle nuove tecnologie.

Questo punto risulta particolarmente interessante nell'ottica del nostro studio.

Nel recente passato il rigido controllo degli organi d'informazione da parte dei regimi aveva limitato le libertà democratiche elementari. La diffusione delle nuove tecnologie, non facilmente controllabili dai regimi e favorita dall'abbassamento dei prezzi di computer, smartphone, tablet

e accessi a internet, ha cambiato le carte in tavola, grazie alla loro duplice capacità di facilitare l'organizzazione delle proteste e a trasmetterle in tempo reale a livello locale e globale. Ruolo di rilievo, infatti, ha avuto soprattutto al-Jazeera, che, dopo aver avuto notizia pressoché immediata degli eventi in Tunisia grazie ai contenuti generati dagli utenti sul suo sito, ha portato le immagini delle rivolte agli occhi di spettatori in tutto il mondo. In parte come conseguenza di questa copertura mediatica, un numero sempre maggiore di persone ha cominciato a creare i propri contenuti e a condividerli online. Gli eventi venivano filmati e fotografati grazie ai cellulari e le immagini venivano ricombinate innumerevoli volte. Non solo i social-media hanno aiutato gli attivisti a trovare un pubblico per le proprie richieste, ma anche, e soprattutto, hanno aiutato pubblico a trasformarsi in attivisti.

Una ricerca condotta dalla *School of Government of Dubai* ha reso pubblico come il 56% dei rispondenti (Egiziani), abbia considerato positiva per le proteste la decisione del governo di bloccare, nei giorni immediatamente successivi al 25 Gennaio, Facebook, Twitter e infine internet. Questa decisione ha spinto gli indecisi a divenire più attivi e a organizzarsi in modo più creativo. Nei primi mesi del 2011 Facebook contava circa 677 milioni di utenti e i Paesi del Vicino Oriente e Nord Africa rappresentavano la regione con il maggior numero di nuovi utenti. Le giovani generazioni, più pronte a servirsi di queste piattaforme, sono la maggioranza schiacciante della popolazione nella sponda sud. Le nuove tecnologie hanno permesso la propagazione della rivolta – delle sue idee, delle sue immagini, dei suoi slogan – attraverso pochi *click*.

La Primavera Araba è stata scandita da alcune tappe, momenti chiave di un fenomeno che solo gli storici potranno meglio circoscrivere *a posteriori*. Il 14 gennaio 2011, Ben Ali, presidente tunisino, è stato costretto alla fuga. L'11 febbraio 2011, Hosni Mubarak, presidente egiziano, è stato indotto a dimettersi. Una svolta si è determinata il 19 marzo 2011 quando, a seguito della risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, la Francia è intervenuta militarmente in Libia, seguita dagli alleati, fatto che porterà alla cattura e morte di Gheddafi il 20 ottobre del 2011. Già a distanza di pochi mesi, lo scenario della "rivoluzione" caratterizzata dalle migliaia di giovani scesi in piazza appariva radicalmente mutato. La rivolta si è tramutata in guerra civile, in prove di resistenza da parte dei regimi (basti pensare alla Siria), in guerre che travalicano lo spirito che aveva animato inizialmente la Primavera Araba, "presa in ostaggio" da attori inizialmente poco presenti (Fratelli Musulmani), se non addirittura

parte del precedente regime (i militari in Egitto). Inoltre, mentre in origine prevalevano i tratti comuni, e la rivolta sembrava avere caratteri transnazionali, oggi emergono sostanziali differenze tra le situazioni dei diversi Paesi, anche a causa dell'entrata in gioco di diversi attori: la Nato, l'Europa, gli Stati Uniti, la Russia, l'Isis. Della Primavera Araba sembra rimasto ben poco.

Abstract

La Primavera Araba è il risultato di un insieme di fattori che nei Paesi MENA si sono sommati senza controllo. La bassa età della popolazione, l'eccesso di forza lavoro presente sul mercato e l'aumento conseguente della disoccupazione, nonché la crisi economica e le fiammate inflazionistiche, il restringimento della valvola di sfogo dell'emigrazione, l'esistenza, a sud, di regimi autocratici e corrotti e lo sviluppo delle nuove tecnologie sono intimamente intrecciati, ma ormai lontani dalle ragioni di giustizia che avevano agitato le popolazioni.

Parole chiave: Primavera Araba, Paesi MENA, povertà, disoccupazione, macroeconomia.

Abstract

Arab Spring is the result of some uncontrollable factors in MENA Countries. Low age of the population, excess on the market workforce, the resulting increase of unemployment, economic crisis and inflation, the constriction of the escape valve for migrants, the existence, in the South, of autocratic and corrupt regimes and the development of new technologies are intimately intertwined, but far from reasons that had shaken local population.

Keywords: Arab Spring, MENA Countries, poverty, unemployment, macroeconomics.

OSSERVATORIO SULL' AMMINISTRAZIONE LOCALE

a cura di
Osservatorio
per le autonomie locali
Università Mediterranea

Nell'ambito della Rubrica *Osservatorio sulla Amministrazione Locale*, a cura dell'Osservatorio per le Autonomie Locali dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, si vuole offrire, con cadenza periodica, una serie di approfondimenti in tema di amministrazione degli Enti Locali, attraverso la costruzione di un modello, lontano dagli stereotipi, che punti con saggi brevi a mantenere sempre viva l'attenzione di tutti gli Stakeholder in merito ai temi che coinvolgono le comunità locali e che saranno di volta in volta affrontati, prevalentemente sotto l'aspetto economico, non trascurando le implicazioni di carattere giuridico.

Gli argomenti che verranno proposti nel prosieguo della Rubrica, sono legati da una serie di sfaccettature e vanno ad analizzare il processo di sviluppo del territorio locale, secondo un determinato percorso che porta ad analizzare ogni singolo elemento critico presente.

Questa rubrica, si presenta, quindi, come una cooperazione ricca di idee e di prospettive, che punta quantomeno a individuare, seppure solo sulla carta, una serie di soluzioni-critico costruttive, capaci di potere apportare il contributo sperato.

Non resta quindi che augurarci, già da subito, il meglio per l'inizio di questo impegno, partendo con una tematica molto cara a noi reggini, quale la istituzione della Città Metropolitana, lasciando spazio ad interventi di carattere giuridico ed economico, che possano offrire, in una prospettiva di ampio respiro, contributi che coinvolgono le comunità nei territori interessati.

La città metropolitana, un'opportunità per competere

*Debora Bellocco**

Nell'ordinamento italiano la Città Metropolitana compare all'art. 114 della Costituzione, norma per eccellenza, ovvero la più alta, in posizione apicale, del sistema normativo in materia, anche, di Enti Locali. Il secondo comma dell'articolo 114 riconosce, poi, alle stesse città metropolitane, al pari degli altri enti locali, lo *status* di enti autonomi, dotati di propri statuti, poteri e funzioni.

Nonostante questo suo *status costituzionale*, di ente necessario, nel sistema di *governance* disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, la città metropolitana è rimasta inattuata per molto tempo, anche negli anni successivi alla predetta riforma costituzionale.

L'istituzione delle città metropolitane è, ormai, una realtà, alla luce della legge n° 56 del 7 aprile 2014 (Legge Delrio) ed è sempre più indispensabile per consentire all'Italia di contare su una rete di strategie di governo delle aree territoriali a forte concentrazione urbana e a specifica vocazione innovativa, un ambito in cui il nostro Paese è in forte ritardo, sotto vari *focus*, a livello europeo e mondiale.

Le città metropolitane devono essere inquadrate come *enti di governo*, dato il fatto che sono enti che erogano servizi, funzioni e svolgono compiti con competenza sulla cura della promozione e dello sviluppo dell'intero territorio metropolitano.

Infatti, alle città metropolitane, sono fra l'altro, attribuite tutta una serie di compiti fondamentali, un tempo riservate alle province, e forti funzioni di gestione in ambiti di particolare rilievo, quali; adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano; pianificazione territoriale generale, dove vi rientrano le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, intervenendo con vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni

* *Osservatorio delle politiche pubbliche per le autonomie – Università Mediterranea di Reggio Calabria.*

compresi nel territorio metropolitano; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i Comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio; promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

La città metropolitana di Reggio Calabria si è costituita solo di recente, subito dopo le elezioni di secondo livello tenutesi il 7 agosto 2016, per eleggere il primo consiglio metropolitano.

Poggiando attenzione sulle città metropolitane, quale Ente Locale, non si può non soffermarsi sul fenomeno economico, quale fenomeno che porta ad analizzare attentamente tale realtà, lungo il suo mutamento, fornendo di conseguenza duplici aspetti, che possono essere positivi o negativi. In questo contributo si vuole, seppur velocemente, analizzare la struttura economica dell'area metropolitana di Reggio Calabria, cogliere criticità e vantaggi, di conseguenza capire, il cambiamento e successivamente captare con largo anticipo quali risvolti vi nasceranno con la creazione di future opportunità di sviluppo economico, indipendentemente dal settore produttivo, in modo tale da poter pianificare una serie di strategie e di azioni volte a raggiungere con successo l'obiettivo.

La presenza di varie attività produttive, l'interdipendenza dei centri abitativi che formano la realtà metropolitana di Reggio Calabria, il profilo demografico e statistico di ogni singola realtà facente parte dell'area metropolitana, richiede una *governance* che sia in grado di corredarsi di risorse idonee a far fronte e superare i fenomeni, più che mai presenti e consistenti anche su piano mondiale oltre che nella nostra Calabria, dalla crisi economica ai vari problemi che quotidianamente ogni singolo abitante affronta nella sua città.

Tutto ciò sarà possibile solo grazie ad una piena sinergia del governo metropolitano con gli altri enti istituzionali e non, che cura quotidianamente ogni criticità che vi si presenti, attraverso, magari dei compiti

mirati, che vadano a seguire l'iter della problematica ed intervenire con delle azioni mirate durante i diversi momenti della criticità stessa, quindi *ex ante, in itinere ed ex post.*

Pertanto l'istituzione della Città Metropolitana, rappresenta una notevole opportunità se interpretata in un'ottica di dialogo fra i diversi attori e ciò attraverso un modo nuovo di fare *governance* più condiviso e basato sul confronto.

La visione della città metropolitana di Reggio Calabria, deve essere orientata ad una ampia e approfondita prospettiva, rispetto al passato. Tale visione deve poggiare su una maggiore attenzione organizzativa su delle scelte di governo metropolitano, chiamato a garantire ed erogare servizi agli abitanti, affinché vi sia la possibilità di attrarre sempre di più capitali, con la finalità di essere impiegati nella stessa città metropolitana, ma rafforzando, od eliminando, si spera, i punti critici oggi più che mai persistenti nell'area metropolitana, quali disoccupazione, sanità, criminalità, trasporti, opere pubbliche, turismo ecc.

L'Ente Metropolitano di Reggio Calabria, quindi, deve prepararsi ed essere sempre in allerta, a rispondere a questo cambiamento che si spera possa realizzarsi nel modo migliore possibile, magari costituendo una struttura tecnica dedicata allo studio ed all'analisi a priori di questo cambiamento, individuando le risposte adeguate da fornire nel momento giusto.

Vanno superate le cause che hanno prodotto un certo immobilismo, quali la percezione dell'istituzione della città metropolitana come una minaccia per le altre autonomie locali: la Regione avverte il pericolo di un ridimensionamento della propria sfera di potere, la Provincia resiste alla sua scomparsa, il Comune Capoluogo è preoccupato per una eventuale limitazione del suo ruolo di governo della città, i comuni dell'area metropolitana temono l'egemonia del Comune Capoluogo o, comunque, una significativa perdita di competenze nell'amministrazione di alcuni servizi.

Diviene quindi di vitale importanza il superamento della visione restrittiva di ente comunale con una propria forma standardizzata e racchiusa nel singolo territorio; bensì bisogna comunicare e fare rete con tutti i singoli comuni, i vari contesti e realtà che insistono nell'area metropolitana, in modo tale da affrontare con massimo impegno i temi su elencati. Tutto ciò, però, non deve portare ad una scelta errata, quale potrebbe essere una eccessiva contrazione delle autonomie comunali, bensì renderle parte attiva e partecipe ad ogni azione volta al miglioramento

e al benessere sostenibile della realtà metropolitana, superando in tale modo antichi campanilismi e localismi che non sono più sostenibili, soprattutto economicamente.

Lo sviluppo del territorio passa prioritariamente attraverso la pianificazione e la gestione dei servizi pubblici affidati normalmente agli enti locali territoriali, e tutto ciò, dal punto di vista economico, richiede l'impiego di risorse materiali e di personale, che rappresentano costi amministrativi, con ripercussioni sull'uso del territorio stesso, sull'assetto urbanistico, sulla disponibilità di infrastrutture, sugli insediamenti residenziali, industriali e commerciali.

L'opportunità offerta dalla nascita della Città Metropolitana, consente di ridurre i livelli di frammentazione nella fornitura dei servizi stessi, attraverso una rete che permetta di sfruttare le economie di scala, le economie di scopo e le esternalità tra istituzioni.

Ciò consentirà di eliminare, o quanto meno ridurre, alcuni svantaggi di natura economica, distributiva e organizzativa legati a diseconomie di scala derivanti dai costi di funzionamento delle strutture per l'erogazione dei servizi e il mancato raggiungimento di una soglia minima di domanda dei servizi stessi, rendendo accettabile la differenza tra costi e benefici.

La Regione Calabria, dal canto suo, dovrà trovare forme di dialogo istituzionale con la città metropolitana, che dovranno andare al di là della semplice riattribuzione delle funzioni non fondamentali, e ciò vale per tutti i temi afferenti allo sviluppo socio-economico.

Certo è che il processo di riforma, ancora oggi, non sembra avere quella fluidità che sarebbe necessaria per un passaggio, senza gravi problematiche, da una forma a un'altra dell'ordinamento complessivo degli enti locali.

Solo così facendo Reggio Calabria può giocarsi il tutto per diventare fulcro centrale di crescita dell'area mediterranea, in un momento in cui si è proiettati sempre di più a superare la crisi economica, puntando a divenire la città metropolitana del domani.

Molto è il lavoro che bisognerà produrre per far sì che questa città possa essere competitiva con le altre.

Passando ad esaminare adesso, brevemente, alcune criticità del territorio reggino, particolare attenzione merita lo scalo aeroportuale, anche alla luce delle recenti vicende negative, poiché, a mio modesto avviso, la struttura presenta una carenza totale sia in termini di management che di capitali da investire per apportare le giuste riqualificazioni ed essere

parte fondamentale per la città, sia come servizio di trasporto ma anche come strumento per l'attenuazione della crisi occupazionale, ove si tiene conto sia delle utilità dirette che indotte.

Non credo esistano le possibilità, nell'immediato, di un ampliamento, vista la sua posizione, ma credo che puntare su una diversa strategia operativa sia più che logico e possibile.

Su questa criticità bisognerà lavorare tanto e da subito, evitando le soluzioni tampone, che lasciano il tempo che trovano, ma sviluppando un vero e proprio piano strategico del trasporto aereo nell'area.

Sono necessari investimenti importanti per migliorare i servizi a terra, l'accesso al terminal e il collegamento con la provincia messinese, in modo da incrementare la domanda che oggi risulta insufficiente per consentire alle compagnie, che ancora offrono i loro voli, una riduzione dei prezzi e richiamarne di nuove.

Dall'implementazione dell'aeroporto dipende sicuramente gran parte dello sviluppo e della crescita socio-economica dell'intero territorio reggino, poiché è inimmaginabile una città metropolitana senza uno scalo aeroportuale o con un aeroporto che funziona a *scartamento ridotto*.

La crisi economica mondiale non ha, certamente, risparmiato l'area industriale di Gioia Tauro con le annesse attività portuali.

La riduzione dei consumi registratasi a livello mondiale ha inciso negativamente sulle attività di transhipment, con un calo, negli ultimi anni, considerevole di container movimentati nel porto, anche se, dopo la ristrutturazione completata dal concessionario del terminal a fine 2015, comportando un esubero di personale di circa 400 unità, nell'anno in corso (dati a settembre 2016) ha recuperato rispetto al 2015 un +8,4% di volumi, arrivando a 2.071.170 teu trasbordati.

Seppure la ripresa dell'attività del terminalista fa intravedere una flebile luce in fondo al tunnel, rimane preoccupante la situazione dell'area retroportuale, dove a fronte di una serie di insediamenti industriali di fine anni '90, che facevano ben sperare, oggi, praticamente, non rimane quasi nulla, se si escludono alcune realtà produttive che resistono ancora, nonostante le difficoltà quotidiane che si trovano a dovere affrontare.

La *governance* della Città Metropolitana deve concentrare lo sforzo maggiore proprio su quell'area, puntando sulle potenzialità di sviluppo che il territorio offre compreso il mega porto, che oggi è utilizzato unicamente per le attività di transhipment.

È necessario creare condizioni favorevoli in termini doganali, fiscali, finanziari e amministrativi, oltre che il miglioramento della rete viaria,

per favorire l'insediamento nell'area portuale di Gioia Tauro di aziende nazionali ed internazionali che svolgono attività di logistica o industriale, capaci di promuovere lo sviluppo economico e l'occupazione.

Un programma di nuovi insediamenti produttivi deve essere accompagnato da misure che favoriscano la crescita economica, anche mediante la realizzazione di nuovi investimenti pubblici.

In questo contesto si inserisce la necessità e l'opportunità di ricorrere alla realizzazione di una Zona Economica Speciale (ZES), più volte e da più parti invocata ma mai realizzata. Una ZES è una zona all'interno della quale sono adottate specifiche leggi finanziarie ed economiche costruite con l'obiettivo di attrarre investitori che potrebbero essere interessati a fare affari in una area dove ricevono tutta una serie di trattamenti vantaggiosi in termini fiscali, economici e finanziari.

L'area portuale di Gioia Tauro, con la sua leadership nel transhipment nel Mediterraneo e con la disponibilità delle aree retroportuali ha tutte le carte in regola per favorire la nascita di una Zona Economica Speciale a sostegno di un rapido sviluppo economico e sociale, non solo dell'area metropolitana ma di tutta la Regione Calabria.

La realizzazione della ZES appare dunque la ricetta ideale per richiamare soprattutto i *foreign direct investment,* cioè investimenti esteri, nell'area industriale di Gioia Tauro, catalizzando l'interesse di grandi gruppi internazionali, creando dunque occupazione e sviluppo economico.

Tali benefici sono attesi in misura nettamente superiore alle perdite che l'erario sopporta per sostenere, nelle forme più varie, il sistema di ammortizzatori sociali che grava nell'area.

Pertanto, la *governance* metropolitana, l'Autorità Portuale, la Regione Calabria ed il governo nazionale dovrebbero avere tutto l'interesse a perseguire questo tipo di soluzione per lo sviluppo, lavorando in piena condivisione per superare le eventuali obiezioni in merito al rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato.

Non va trascurata, in questa breve analisi, la grave condizione in cui versa l'area del basso jonio reggino in termini, soprattutto, di mobilità. Basti pensare alla rete ferroviaria ancora oggi, ad inizio del terzo millennio, in gran parte a binario unico e non elettrificata. Ancora, la viabilità stradale affidata, se si esclude un breve tratto, alla SS 106, che non è nelle condizioni di potere offrire la necessaria sicurezza rispetto al numero degli autoveicoli che vi transitano.

Tale condizione, si ripercuote negativamente sulla circolazione di persone e merci con tempi non più accettabili se paragonati con tratte simili

di altre aree. Quindi, anche su quel versante bisognerà intervenire per l'ammodernamento della viabilità, in modo tale che le potenzialità turistiche che vi insistono, possano essere meglio sviluppate.

Un'ultima considerazione va fatta su un possibile potenziamento della struttura universitaria già esistente, attraverso la rimodulazione della cittadella universitaria, avviandola verso un vero la realizzazione di un vero e proprio campus universitario, dove studio, ricerca, formazione, innovazione e sperimentazione trovano base comune.

Nell'ambito di questo processo di rimodulazione, tenendo conto della risorsa turistica, si potrebbe pensare alla creazione di un vero e proprio centro di alta formazione sul turismo, considerato da sempre come "volano", non solo per la Città Metropolitana, ma per l'itera regione, pensando ad un progetto di ampio respiro che preveda la messa in rete di tutte quelle che sono le risorse marine, montane, paesaggistiche, museali, enogastronomiche, religiose, arti mestieri e tradizioni.

Intervenire sulle criticità del territorio, presuppone l'impiego di notevoli risorse finanziarie.

A questo proposito è possibile reperire finanziamenti, per esempio, attingendo ai fondi previsti dal Programma Operativo Nazionale (PON Metro 2014-2020), per la promozione di interventi integrati per riqualificare gli insediamenti urbani affinché diventino luoghi di vita e di lavoro innovativi, attrattivi, inclusivi e sostenibili. Il PON Metro destina alle Città Metropolitane italiane una dotazione finanziaria di 892 milioni di euro, di cui 558 dai Fondi Strutturali Europei FESR e FSE e per la restante parte dal cofinanziamento nazionale.

Le misure di questo strumento, sono orientate ad affrontare le tre grandi sfide dei territori metropolitani, in termini economici, climatico – ambientali e sociali.

In conclusione, si può affermare che la *mission* affidata alla Città Metropolitana è di portata epocale, poiché ad essa attribuisce la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale per l'intero territorio di riferimento.

Abstract

Con l'istituzione di Reggio Calabria, Città Metropolitana, si è voluto offrire, anche al territorio della provincia reggina, l'opportunità di potere competere con il resto delle altre aree a forte concentrazione urbana, che insistono nel Paese e soprattutto nel Mediterraneo.

Questo lavoro vuole, seppure sinteticamente, analizzare la struttura economica dell'area metropolitana di Reggio Calabria, coglierne le criticità e i vantaggi, di conseguenza capirne il cambiamento e successivamente captare, con largo anticipo, quali saranno le future opportunità di sviluppo economico, indipendentemente dal settore produttivo, che scaturiranno dalla nascita della Città Metropolitana. Un percorso assai complesso che richiede l'attiva partecipazione di tutti gli stakeholder ai vari livelli, in modo tale da poter pianificare una serie di strategie e di azioni volte a raggiungere con successo l'obbiettivo.

Parole Chiave: città metropolitana, Reggio Calabria, ZES, sviluppo economico, competitività.

Abstract

The challenges of the metropolitan city of Reggio Calabria among past, present and future. Broadly, the essay analyzes the challenges of the economic structure of the metropolitan area of Reggio Calabria, to catch problems and benefits, and consequently to understand changes. The aim is to capture the possible effects that will arise by the creation of future economic development opportunities, regardless of the productive sector, with special attention to the ZES, Special Economic Zone of the city.

Keywords: metropolitan city, Reggio Calabria, ZES, economic development, competitiveness.

NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE

a cura di
Marina Mancini

La rubrica *Normativa, giurisprudenza e prassi internazionale* intende offrire al lettore un'analisi giuridica delle principali questioni di attualità internazionale che hanno una specifica rilevanza per l'Europa e l'Italia. In particolare, potranno essere oggetto di approfondimento: convenzioni internazionali e atti di organizzazioni internazionali, tra cui le Nazioni Unite, l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa; sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e di altri tribunali internazionali; dichiarazioni, comunicati e prese di posizione di Governi e istituzioni internazionali.

In questo numero, la rubrica ospita una nota di Maria Giovanna Meduri sulla missione EUNAVFOR MED Sophia, istituita con decisione del Consiglio dell'Unione Europea del maggio 2015. La missione ha come obiettivo primario il contrasto al traffico e alla tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale e vede l'Italia impegnata in prima linea, con il maggior numero di uomini e mezzi.

L'operazione EUNAVFOR MED Sophia: un primo bilancio

*Maria Giovanna Meduri**

1. Introduzione

Per la posizione geografica al centro del Mediterraneo e la notevole estensione delle sue coste, l'Italia costituisce la frontiera sud dell'Europa, la principale porta d'ingresso allo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» istituito con il Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (UE). Il nostro Paese si trova così ad affrontare in prima linea la crisi umanitaria che ormai da anni vede centinaia di migliaia di migranti rischiare la vita per attraversare il Mediterraneo su imbarcazioni di fortuna. L'Italia accoglie il numero più elevato di persone in fuga via mare. In base agli ultimi dati, i migranti sbarcati dal 1 gennaio al 27 novembre 2016 sono stati 170.973, una cifra nettamente superiore a quelli sbarcati in tutto il 2015 (153.842)[1]. La traversata dalla Libia verso le coste italiane non è soltanto la rotta migratoria più battuta, ma anche la più pericolosa. Il 2016 è già stato denominato l'anno nero del Mediterraneo, quello in cui si è registrato il maggior numero di vittime, 4.690 a fronte delle 3.771 dell'anno precedente[2].

La più grave tragedia del 2015 si è consumata la notte tra il 18 e il 19 aprile, quando un peschereccio è affondato a 70 miglia nautiche a nord della Libia, provocando circa 800 morti[3]. Nuovamente accusata di

* *Università Mediterranea di Reggio Calabria, LUISS Guido Carli.*

[1] Dati disponibili sul sito dell'UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean* http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#

[2] V. Press briefing del portavoce dell'UNHCR William Spindler, disponibile all'indirizzo: http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/10/580f1d044/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html

[3] V. in proposito il reportage di Rai News, *18 aprile 2015, un anno fa il naufragio nel Canale di Sicilia, la più grande strage del Mediterraneo*, 18 aprile 2016, disponibile all'indirizzo:

immobilismo di fronte all'ennesima strage del mare, l'UE ha istituito l'operazione EUNAVFOR MED Sophia, una missione militare di gestione della crisi volta a smantellare le reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale. La lotta alle spietate organizzazioni criminali transnazionali che organizzano e lucrano sul traffico dei migranti è di fatto fondamentale sia per fermare la tragedia umanitaria in corso sia per rispondere all'esigenza di sorveglianza delle frontiere dell'area Schengen.

Il presente contributo si propone, innanzitutto, di analizzare gli scopi, il mandato e le modalità operative della missione EUNAVFOR MED Sophia e di esaminarne la base giuridica. In secondo luogo, esso si prefigge di mettere a fuoco il ruolo dell'Italia nella missione. L'intento è quello di effettuare un primo bilancio dell'operazione in questione, evidenziando i risultati finora conseguiti e gli obiettivi ancora da realizzare.

2. L'istituzione e gli scopi dell'operazione

Dopo la tragedia del 18-19 aprile 2015, considerata il più grave naufragio della storia recente, il dramma delle morti nel Mediterraneo diventa un peso insostenibile per le istituzioni europee, i governi nazionali e l'opinione pubblica in generale. Il giorno seguente, il Consiglio dell'UE presenta il Piano d'azione sulle migrazioni, un programma di dieci punti che detta gli interventi da intraprendere con urgenza per porre un argine alla crisi. Il secondo punto prevede l'adozione di misure sistematiche per catturare e distruggere le imbarcazioni usate dai trafficanti di migranti[4]. Il 23 aprile 2015 viene convocata una riunione straordinaria del Consiglio europeo che si conclude con l'invito rivolto all'Alto rappresentante dell'UE per la politica estera e di sicurezza a predisporre una missione militare a questo fine[5].

http://www.rainews.it/dl/rainews/media/18-aprile-2015-un-anno-fa-il-naufragio-nel-canale-di-Sicilia-la-piu-grande-strage-del-Mediterraneo-02dd1cbf-3106-44fb-a710-adb1b2ddfe97.html

[4] European Commission, Press release, Joint Foreign and Home Affairs Council, *Ten point action plan on migration*, disponibile all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_it.htm

[5] Special meeting of the European Council, 23 April 2015, Statement, disponibile all'indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/

Con la decisione del Consiglio 2015/778 del 18 maggio 2015 viene istituita la missione EUNAVFOR MED, con l'obiettivo di contribuire a

> «smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale, attraverso l'adozione di misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile, incluse la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite»[6].

A distanza di circa un mese vengono approvate le regole d'ingaggio e il piano operativo[7]. Il 22 giugno 2015, l'operazione prende avvio[8]. Oltre all'Italia, attualmente vi partecipano ventiquattro Stati membri dell'UE: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Repubblica Slovacca, Spagna, Svezia e Ungheria[9]. Il comando operativo ha sede a Roma e comandante dell'operazione è l'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino[10].

La missione, successivamente ribattezzata EUNAVFOR MED Sophia, dal nome di una bambina nata su una nave militare tedesca durante una delle operazioni di soccorso[11], si inserisce nell'ambito del *comprehensive approach* elaborato dall'UE: un piano politico che si propone di affrontare il problema delle migrazioni in un'ottica globale e multilivello, combattendo il fenomeno nei Paesi di origine, di transito e poi di partenza[12].

[6] Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015, in GUUE L 122 del 19 maggio 2015, art. 1.

[7] Decisione (PESC) 2015/972 del Consiglio del 22 giugno 2015, in GUUE L 157 del 23 giugno 2015, art. 1.

[8] *Ivi*, art. 2 (1).

[9] Informazioni disponibili sul sito del Servizio europeo per l'azione esterna all'indirizzo: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm

[10] Decisione (PESC) 2015/778, cit., artt. 3, 4.

[11] Decisione (PESC) 2015/1926 del Consiglio del 26 ottobre 2015, in GUUE L 218 del 27 ottobre 2015, art. 1.

[12] *Audizione dell'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino, Operational Commander della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, Senato della Repubblica, Commissioni congiunte IV Senato e IV Camera, 18° Resoconto stenografico, 4 febbraio 2016, pp. 2, 12.

EUNAVFOR MED Sophia, strutturata in quattro fasi successive, è stata definita dal suo stesso comandante un'operazione «che mescola una componente militare con una componente di polizia, che però si attua con mezzi militari perché in questo momento l'area dove si svolge non consente di operare alle forze di polizia»[13]. Sono state previste delle regole d'ingaggio robuste, che permettono l'uso della forza in legittima difesa in senso ampio. Queste dovrebbero consentire, da un lato, di porre in essere azioni coercitive, fermando in mare le imbarcazioni degli scafisti, sottoponendole ad ispezione, a sequestro, e procedendo alla loro distruzione o affondamento, e dall'altro, di tutelare l'equipaggio delle unità militari impegnate nelle operazioni, potendo queste ricorrere alla forza per fronteggiare minacce di diversa natura e gravità[14].

Un dato peculiare è rappresentato dai tempi estremamente rapidi in cui la missione è stata avviata. Come spiegato dallo stesso Ammiraglio Credendino,

> «un'operazione del genere avrebbe richiesto dai quattro ai sei mesi per essere lanciata, sia perché si tratta di un'operazione complessa, sia per la burocrazia, perché richiede un certo numero di passaggi a Bruxelles per arrivare all'approvazione»[15].

Nel caso di EUNAVFOR MED, invece, nel giro di un mese si è giunti ad un accordo «tra 28 anime che sull'argomento erano molto diverse». A soli cinque giorni dal lancio dell'operazione, la portaerei Cavour, era già in mare. Ciò a dimostrazione della ferma volontà politica dell'UE di porre in essere un'azione concreta e decisiva per evitare ulteriori perdite di vite umane[16].

Come più volte ricordato dal suo comandante, nello svolgimento delle operazioni, la missione persegue anche l'obiettivo di fermare le stragi in mare, provvedendo all'immediato soccorso delle persone in pericolo di vita[17]. Il salvataggio in mare rappresenta, oltre che un obbligo morale, un preciso obbligo giuridico. Il sesto considerando della sopra citata decisione 2015/778, nel prevedere che la missione si svolga nel rispetto del

[13] *Ivi*, p. 5.

[14] *Ivi*, p. 23.

[15] *Ivi*, p. 5.

[16] *Ibidem*.

[17] Dichiarazioni rese dall'Ammiraglio Credendino nell'ambito dell'Incontro su "EUNAVFOR MED Operazione Sophia", tenutosi il 18 aprile 2016 presso la LUISS Guido Carli, Roma.

diritto internazionale, richiama la Convenzione delle Nazioni Unite (NU) sul diritto del mare del 1982, la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974, la Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo del 1979 e la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, che sanciscono l'obbligo di assistere quanti siano in pericolo in mare e di condurre i sopravvissuti in un luogo sicuro nel rispetto del principio di *non-refoulement*. Lo stesso considerando stabilisce inoltre che le imbarcazioni assegnate a EUNAVFOR MED devono essere «pronte ed equipaggiate per assolvere ai relativi compiti nelle operazioni di soccorso sotto la guida del competente centro di coordinamento del salvataggio». Va tuttavia notato come tale obbligo non rientri nel mandato di cui all'articolo 2 della suddetta decisione, che rimane circoscritto alla distruzione del modello di business degli scafisti e dei trafficanti di persone.

EUNAVFOR MED Sophia è la seconda missione navale avviata dall'UE nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. La prima operazione in mare ad essere istituita è stata EUNAVFOR SOMALIA Atalanta, volta alla lotta alla pirateria nel Corno d'Africa e tutt'oggi in corso. Quest'ultima ha costituito un modello sulla base del quale strutturare l'operazione Sophia[18].

La base giuridica della decisione 2015/778, che – come si è detto – ha istituito EUNAVFOR MED Sophia, è costituita dagli artt. 42 e 43 del Trattato UE. L'art. 42 prevede che l'UE possa intraprendere missioni civili

[18] L'operazione EUNAVFOR SOMALIA Atalanta è stata istituita con l'azione comune 2008/851 del Consiglio del 10 novembre 2008, con lo scopo di mettere in atto un'attività di deterrenza e repressione degli atti di pirateria commessi a largo della Somalia. La missione aveva un termine iniziale di un anno a decorrere dal raggiungimento della piena capacità operativa, è stata poi più volte prorogata e ad oggi il termine ultimo risulta quello del 31 dicembre 2018. EUNAVFOR SOMALIA Atalanta è stata avviata in risposta alle risoluzioni 1814 (2008), 1816 (2008), e 1838 (2008), con cui il Consiglio di Sicurezza delle NU ha deplorato gli atti di pirateria verificatisi a largo del Corno d'Africa e ha invitato gli Stati membri a intraprendere un'azione di contrasto. La sua zona di operazione comprende non soltanto l'alto mare a largo delle coste somale, ma anche le acque territoriali ed interne somale, e una fascia territoriale costiera. Infatti, con la risoluzione 1846 (2008), il Consiglio di Sicurezza ha accolto positivamente la decisione del Consiglio dell'UE di istituire la missione in questione ed ha autorizzato gli Stati membri delle NU e le organizzazioni regionali ad entrare nelle acque territoriali somale e usare «all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery at sea» (par. 10). Tra gli Stati partecipanti figura anche l'Italia. Sulla missione EUNAVFOR SOMALIA Atalanta v. il sito dell'operazione all'indirizzo: http://eunavfor.eu/

e militari al di fuori dei propri confini «per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite». L'art. 43 precisa che tali missioni comprendono

> «le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti».

È da sottolineare che l'art. 1 della decisione 2015/778 qualifica l'operazione EUNAVFOR MED Sophia come «un'operazione di gestione militare della crisi» e non come una mera missione umanitaria o di soccorso. L'obiettivo che viene in rilievo è quello del rafforzamento della sicurezza internazionale.

A ben vedere, l'attuale crisi migratoria costituisce un pericolo per la sicurezza dell'UE, anche in considerazione del fatto che le organizzazioni criminali che controllano il traffico di esseri umani sono spesso legate ai gruppi terroristici presenti in Libia. Non è remoto il rischio che terroristi possano nascondersi tra i migranti e riuscire così ad entrare in territorio europeo. D'altra parte, per i gruppi terroristici operanti in Libia il traffico di migranti costituisce un'importante fonte di finanziamento[19]. Alla luce di tutto ciò, non vi è alcun dubbio che la missione EUNAVFOR MED Sophia rientri a pieno negli scopi della politica di sicurezza e di difesa comune[20].

3. Le fasi dell'operazione

La decisione 2015/778 prevede che EUNAVFOR MED Sophia sia condotta per fasi successive[21]. La prima fase ha avuto inizio il 22 giugno 2015 e si è conclusa il 6 ottobre 2015. In tale periodo, sono state compiute attività dirette all'«individuazione e monitoraggio delle reti di migrazione

[19] N. Ronzitti, *Libia, raid americani e titubanze italiane*, in *AffarInternazionali*, 09.08.2016, disponibile all'indirizzo: http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3576

[20] M. Gestri, EUNAVFOR MED: *Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2015, p. 21 ss., p. 26.

[21] Decisione (PESC) 2015/778, cit., art. 2 (2).

attraverso la raccolta d'informazioni e il pattugliamento in alto mare conformemente al diritto internazionale»[22].

La seconda fase è iniziata il 7 ottobre 2015, in seguito alla decisione del Comitato politico e di sicurezza 2015/1772 del 28 settembre 2015, avendo il Consiglio dell'UE ritenuto soddisfatte le condizioni previste per il passaggio ad essa. Spetta infatti al Consiglio valutare se sussistano le condizioni per la transizione da una fase all'altra[23], mentre è attribuito al Comitato politico e di sicurezza il potere di decidere quando effettuare la transizione, potere che esercita su proposta del comandante dell'operazione[24].

La seconda fase si articola in due sottofasi. La sottofase A, che è tuttora in corso, prevede operazioni di fermo, ispezione, sequestro e dirottamento di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani in alto mare, nel rispetto del diritto internazionale applicabile, in particolare della già citata Convenzione delle NU sul diritto del mare e del Protocollo addizionale alla Convenzione delle NU contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. La sottofase B comporta l'estensione delle suddette operazioni alle acque territoriali libiche, sulla base di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza o del consenso del Governo libico[25].

La terza fase prevede la distruzione delle imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, in territorio libico, previa risoluzione del Consiglio di Sicurezza o sulla base del consenso del Governo libico[26].

Attualmente, le unità navali degli Stati membri UE assegnate alla missione sono dunque impegnate in operazioni di sicurezza marittima e di polizia nelle acque internazionali. Fino a settembre 2016, la missione ha contribuito a soccorrere circa 25.000 persone (di cui 1.200 bambini), sequestrare 288 imbarcazioni e a consegnare alle autorità italiane 87 persone accusate di traffico di migranti[27].

---

[22] *Ivi*, art. 2 (2) (a).

[23] *Ivi*, art. 2 (3).

[24] *Audizione dell'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino, Operational Commander della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, cit., p. 6.

[25] Decisione (PESC) 2015/778, cit., art. 2 (2) (b).

[26] *Ivi*, art. 2 (2) (c).

[27] Dossier n° 262 – Schede di lettura, Camera dei Deputati, Servizio studi, Documentazioni e ricerche, 26 ottobre 2016, p. 3.

Fondamentale per lo svolgimento delle suddette operazioni è stata l'adozione della risoluzione 2240 da parte del Consiglio di sicurezza delle NU il 9 ottobre 2015. Con tale risoluzione, adottata con 14 voti favorevoli e la sola astensione del Venezuela[28], il Consiglio di sicurezza, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta delle NU, ha sollecitato gli Stati membri, ad agire individualmente o nell'ambito di organizzazioni regionali, per contribuire allo smantellamento delle reti del traffico di migranti e della tratta di persone.

In particolare, esso ha invitato gli Stati membri a condurre ispezioni nell'alto mare a largo della Libia sulle imbarcazioni prive di bandiera che si sospetti siano utilizzate o possano essere utilizzate da gruppi criminali organizzati per il traffico di migranti o per la tratta di persone a partire dalla Libia (par. 5). Il potere di visita e di ispezione delle imbarcazioni prive di bandiera in alto mare è oggetto di una norma consuetudinaria che è stata recepita dall'art. 110 della Convenzione delle NU sul diritto del mare. Questo statuisce che

> «una nave da guerra che incrocia una nave straniera nell'alto mare non avente diritto alla completa immunità secondo il disposto degli artt. 95 e 96 non può legittimamente visitarla, a meno che non vi siano fondati motivi per sospettare che (...) sia priva di bandiera».

Tale norma costituisce un'eccezione al principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sulle imbarcazioni che navigano in alto mare, sancito dal diritto consuetudinario e ribadito sia dalla Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 sia dalla suddetta Convenzione delle NU sul diritto del mare[29]. Il Consiglio di sicurezza ha anche esortato gli Stati membri ad effettuare nelle acque internazionali a largo della Libia ispezioni su imbarcazioni battenti bandiera straniera sospettate di essere coinvolte nel traffico di migranti o nella tratta di esseri umani, con il consenso dello Stato della bandiera (par. 6).

Non solo, esso ha autorizzato gli Stati membri, sia come singoli che nel quadro di organizzazioni regionali, a ispezionare le imbarcazioni straniere e sequestrare quelle che risultassero usate per il traffico e la tratta anche senza il consenso dello Stato della bandiera, purché abbiano prima compiuto in buona fede ogni sforzo per ottenerlo (parr. 7 e 8).

[28] UN Doc.S/PV./7351, 9 October 2015, p. 2.

[29] L'art. 92 della Convenzione delle NU sul diritto del mare afferma: «Le navi battono la bandiera di un solo Stato e (...) nell'alto mare sono sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva».

Tale autorizzazione, concessa per il periodo di un anno dalla data della risoluzione 2240, è stata in seguito prorogata fino al 7 ottobre 2017 dalla risoluzione 2312 (2016). È questo un elemento di novità rispetto al diritto consuetudinario. Viene in sostanza derogato il citato principio consuetudinario della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sulle navi in alto mare[30]. Gli Stati partecipanti alla missione EUNAVFOR MED sono stati così dotati del potere di ispezionare nell'alto mare a largo della Libia le imbarcazioni straniere e sequestrare quelle che risultassero utilizzate per il traffico di migranti, anche senza il consenso dello Stato della bandiera, purché abbiano in precedenza fatto di tutto per ottenerlo.

Inoltre, il Consiglio di sicurezza ha autorizzato gli Stati membri, sia come singoli che nel quadro di organizzazioni regionali, ad adottare «all measures commensurate to the specific circumstances» per contrastare i trafficanti e svolgere le azioni di ispezione e sequestro delle imbarcazioni da questi utilizzati, nel rispetto del diritto internazionale dei diritti umani (par. 10). Tale formula è stata interpretata come un'autorizzazione all'uso della forza nello svolgimento delle operazioni di contrasto al traffico di migranti, sebbene si discosti dalla formula classica utilizzata dal Consiglio per autorizzare l'uso della forza («all necessary means»)[31]. Quest'ultima era stata inserita nella prima bozza della risoluzione proposta dal Regno Unito, ma era stata considerata troppo ampia da diversi Stati, in particolare dalla Libia e dalla Russia che temevano essa potesse essere strumentalizzata al fine di condurre un intervento armato come quello del 2011[32].

Infine, nella risoluzione 2240, il Consiglio di Sicurezza ha esortato gli Stati membri a perseguire i responsabili del traffico di migranti e della tratta di esseri umani in mare, dinanzi ai propri tribunali, nel rispetto del diritto internazionale (par. 15). L'arresto degli scafisti non rientra nel mandato di EUNAVFOR MED Sophia di cui all'articolo 2 della Decisione 2015/778, ma può dunque essere ugualmente posto in essere proprio

[30] Al riguardo vedi M. Gestri, EUNAVFOR MED: *Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)*, cit., pp. 31 ss.

[31] In tal senso v. N. Blokker, *Outsourcing the Use of Force: Towards more Security Council Control of Authorized Operations?*, in M. Weller (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force In International Law*, Oxford, 2015, p. 213 s.

[32] M. Gestri, EUNAVFOR MED: *Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)*, cit., pp. 42-44. R. Cadin, L*a ris. 2440 (2015) sul traffico dei migranti nel Mediterraneo: il Consiglio di Sicurezza autorizza l'uso... misurato della forza, in Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 696 ss., p. 697.

grazie a questa previsione che quindi costituisce un ulteriore elemento di novità. Gli scafisti arrestati vengono condotti in Italia per essere giudicati dalle autorità giudiziarie italiane[33].

4. La proroga e l'ampliamento del mandato

Progressi importanti sono stati compiuti con l'adozione della Decisione del Consiglio 2016/993 del 20 giugno 2016 che ha emendato la decisione 2015/778[34]. Innanzitutto, la nuova decisione ha prorogato la missione EUNAVFOR MED Sophia, la cui durata inizialmente prevista era di dodici mesi dal raggiungimento della piena capacità operativa, fino al 27 luglio 2017[35]. In secondo luogo, essa ha assegnato alla missione due nuovi obiettivi: assicurare la formazione della Guardia costiera e della Marina libiche; e contribuire ad implementare l'embargo sulle armi nei confronti della Libia in conformità alla risoluzione 1970 (2011) del Consiglio di Sicurezza e delle risoluzioni successive, inclusa la risoluzione 2292 (2016)[36].

Precisamente, il primo obiettivo consiste nel contribuire allo sviluppo delle capacità e all'addestramento della Guardia costiera e della Marina libiche nel contrasto in mare al traffico e alla tratta di esseri umani[37]. Tale compito può essere svolto nelle acque territoriali e sul territorio della Libia o di uno Stato terzo ospitante vicino, previa valutazione del Consiglio e decisione del Comitato Politico e di Sicurezza, unicamente a seguito di un invito da parte della Libia o dello Stato ospitante interessato[38].

La creazione di una Guardia costiera e di una Marina militare forti ed efficienti rappresenta uno strumento chiave per la stabilizzazione della Libia e rientra nella *exit strategy* della missione[39]. In questa prospettiva, il 23 agosto 2016, è stato sottoscritto a Roma un protocollo di accordo

[33] *Audizione dell'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino, Operational Commander della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, cit., p. 11. Council of the European Union, "EUNAVFOR MED Op. SOPHIA Six Monthly Report from 22 June to 31 December 2015", Doc. EEAS (2016) 126, 27 January 2016, pp. 6, 10-11, 15.

[34] Decisione (PESC) 993/2016 del Consiglio del 20 giugno 2016, in GUUE L 162 del 21 giugno 2016.

[35] *Ivi*, art. 1 (7).

[36] *Ivi*, art. 1 (1).

[37] *Ivi*, art. 1 (3).

[38] *Ibidem*.

[39] *Audizione dell'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino, Operational Commander della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, cit., pp. 13-14.

sulle attività di formazione della Guardia costiera e della Marina libica da parte di EUNAVFOR MED Sophia. L'inizio delle operazioni di addestramento della Guardia costiera e della Marina libiche è stato poi autorizzato a distanza di pochi giorni dal Comitato Politico e di Sicurezza con la decisione 2016/1635[40]. Si tratta di cinque cicli addestrativi di 78 ufficiali libici, volti a fornire conoscenze e capacità di sorveglianza e garanzia di sicurezza marittima a vantaggio di tutta l'area mediterranea. Il primo ciclo si è già concluso ed è stato condotto dall'Unità anfibia della Marina Militare Italiana San Giorgio e dalla Nave della Marina Militare Olandese Rotterdam[41].

Per quanto concerne il contributo della missione all'attuazione dell'embargo sulle armi, a suo tempo deciso dal Consiglio di sicurezza, in alto mare al largo delle coste libiche, EUNAVFOR MED Sophia ha il compito di svolgere attività di raccolta e condivisione di informazioni con le agenzie e gli organismi impegnati nel contrasto al traffico di armi nella regione, e di adottare misure di ispezione, sequestro e dirottamento di imbarcazioni sospettate di trasportare armi in violazione dell'embargo[42]. Al riguardo, è da menzionare la risoluzione 2292 (2016), adottata pochi giorni dopo l'estensione del mandato dell'operazione, con cui il Consiglio di sicurezza ha autorizzato gli Stati membri, singolarmente o nel quadro di accordi regionali, per una durata di 12 mesi, a intercettare e ispezionare, in alto mare a largo delle coste libiche, le imbarcazioni dirette o provenienti dalla Libia sospettate di trasportare armi o altre attrezzature militari in violazione dell'embargo, compiendo ogni sforzo per ottenere il consenso dello Stato della bandiera, e a procedere al sequestro o alla loro distruzione nel caso in cui i sospetti si rivelassero fondati (parr. 3, 5).

Il Comitato Politico e di Sicurezza ha autorizzato la missione ad iniziare le attività e ad adottare le suddette misure con la decisione 2016/1637 del 6 settembre 2016[43].

Attualmente sono impiegate nell'operazione EUNAVFOR MED Sophia otto unità navali e sette unità aeromobili messe a disposizione da Belgio,

[40] Decisione PESC/2016/1635 del Comitato Politico e di Sicurezza del 30 agosto 2016, in GUUE L 243 del 1° settembre 2016, art. 1.

[41] Comunicato stampa n. 93 della Marina Militare Italiana, disponibile sul sito del Ministero della Difesa all'indirizzo: http://www.marina.difesa.it/conosciamoci/press-room/comunicati/Pagine/2016_93.aspx

[42] Decisione (PESC) 993/2016, cit., art. 1 (3).

[43] Decisione PESC/2016/1637 del Comitato Politico e di Sicurezza del 6 settembre 2016, in GUUE L 243 del 1° settembre 2016, art. 1.

Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Regno Unito[44]. L'intenzione è quella di allargare la forza in previsione del passaggio alla sottofase B della seconda fase e poi alla terza fase, in cui si prevede verranno impiegate, una portaerei, nove fregate e una nave anfibia[45]. Il budget per i costi comuni per il primo anno è stato pari a 11,8 milioni di euro, mentre quello previsto per il secondo anno è di 6,7 milioni.

5. Il ruolo dell'Italia

L'Italia ha ricoperto un ruolo chiave sia come promotrice della missione sia sul piano operativo. L'istituzione di EUNAVFOR MED Sophia è infatti arrivata dopo le ripetute richieste rivolte all'UE di maggiore impegno nell'affrontare la drammatica emergenza del Mediterraneo, e ha beneficiato della notevole esperienza accumulata dall'Italia nella conduzione delle operazioni Mare Nostrum e Mare Sicuro e in qualità di Stato ospitante di Triton, l'operazione congiunta istituita da Frontex nel 2014.

Il nostro Paese partecipa ad EUNAVFOR MED Sophia con la quota di uomini, mezzi ed infrastrutture più elevata. Esso ospita il quartier generale dell'operazione presso l'aeroporto militare di Centocelle a Roma, ha messo a disposizione le basi militari di Augusta, Sigonella e Pantelleria, e ha autorizzato, per il periodo che va dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, una spesa di 70.305,952 euro per la partecipazione di personale militare all'operazione[46].

È italiana la nave ammiraglia dell'operazione, attualmente la portaerei Garibaldi, così come sono italiani i due vertici della catena di comando: l'Ammiraglio Credendino che – come già detto – ha il comando dell'intera operazione e il Contrammiraglio Giuseppe Berutti Bergotto che è il comandante della forza aeronavale. All'Ammiraglio Credendino si deve un'intensa attività diplomatica che ha portato all'avvio della missione in tempi record e alla partecipazione di un elevato numero di Stati. Di fondamentale importanza è stato il dialogo con la Lega Araba, l'Unione Africana, e la NATO[47], ma ancor più importante è stato quello costante e

[44] V. il sito del Servizio europeo per l'azione esterna, *supra* nota 9.

[45] *Audizione dell'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino, Operational Commander della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, cit., p. 22.

[46] Dossier n° 262 – Schede di lettura, Camera dei Deputati, cit, p. 3.

[47] L'Ammiraglio Credendino ha dichiarato la volontà di aumentare la collaborazione con la NATO nello scambio delle informazioni di intelligence, in particolare con l'operazione *Sea Guardian*, lanciata il 9 novembre 2016. Istituita a seguito del Summit di Var-

persuasivo avviato con le autorità libiche, che ha portato ai recenti sviluppi sopra esposti[48]. Proprio in relazione all'attività di addestramento della Guardia costiera e della Marina libiche l'Italia è impegnata in prima linea con la nave San Giorgio e un ruolo determinante è svolto dagli istruttori italiani[49].

Inoltre, il nostro Paese ha ospitato per ben tre volte anche lo *Shared Awareness and De-confliction in the Mediterranean* (SHADE MED), un meeting strutturato sul modello di quello che ha luogo nell'Oceano Indiano e che riunisce tutti i soggetti attivi nella lotta alla pirateria, che si propone di creare un meccanismo di coordinamento delle risorse civili e militari impiegate nella gestione del fenomeno migratorio nel Mediterraneo.

Infine va sottolineato che, ad oggi, l'Italia è l'unico Stato che si è dichiarato disponibile ad arrestare e sottoporre a giudizio gli scafisti. Come si è detto, tutti i soggetti arrestati nel corso delle operazioni di EUNAVFOR MED Sophia sono consegnati alle autorità italiane per essere sottoposti a processo[50].

6. Conclusioni

A un anno e mezzo di distanza dal suo avvio, il bilancio dell'operazione EUNAVFOR MED Sophia è certamente positivo. Sono stati conseguiti risultati importanti nella lotta al traffico di migranti dalla Libia. Le unità navali della missione hanno limitato la libertà di movimento in alto mare degli scafisti, che sono ormai costretti a rimanere nelle acque territoriali libiche. Ciò impedisce loro il recupero delle imbarcazioni usate, che una volta intercettate e svuotate dei migranti vengono sistematicamente rese inutilizzabili. I trafficanti sono perciò passati dai barconi ai gommoni, che hanno una capienza inferiore e richiedono condizioni meteorologiche migliori per navigare. Tutto ciò ha significato per le organizzazioni criminali una diminuzione degli introiti[51].

savia del luglio scorso, tale operazione ha sostituito l'operazione *Active Endeavour* ed ha compiti di sicurezza marittima e lotta al terrorismo nel Mediterraneo. Al riguardo, v. il sito della NATO all'indirizzo: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm

[48] *Audizione dell'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino, Operational Commander della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, cit., pp. 10-11, 13.

[49] Comunicato stampa n. 93 della Marina Militare Italiana, cit.

[50] V. *supra* par. 3.

[51] *Audizione dell'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino, Operational Commander della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, cit., p. 10.

Inoltre, si deve considerare lo sforzo umanitario condotto dalla missione, che ha consentito di portare in salvo un numero elevatissimo di persone in fuga. Si stima che il 10% dei migranti soccorsi versasse in pericolo di vita[52].

Come già detto, tuttavia, EUNAVFOR MED Sophia è ancora impegnata nella sottofase A della seconda fase[53]. La sua zona di operazione è pertanto limitata alle acque internazionali, mentre l'attività di pattugliamento al confine con il mare territoriale libico ha spinto gli scafisti a non avventurarsi più in alto mare, dove verrebbero fermati. Sarebbe pertanto necessario passare al più presto alla sottofase B, che implicherebbe l'estensione delle operazioni alle acque territoriali libiche.

Sennonché, il passaggio appare allo stato di difficile realizzazione, richiedendo il consenso del Governo libico o una risoluzione autorizzativa del Consiglio di sicurezza. Per quanto concerne il Governo libico, il Governo di unità nazionale guidato da Fayez al-Sarraj non ha ad oggi mostrato alcuna intenzione di concedere il suddetto consenso. In ogni caso, questo costituirebbe una base giuridica troppo debole, data la situazione di grave instabilità interna. Al-Serraj è infatti fortemente osteggiato dalla fazione guidata dal Generale Haftar, che controlla buona parte dei territori orientali del Paese.

La situazione è resa ancor più grave dalla presenza di diversi gruppi insurrezionali che controllano sacche di territori, primo fra tutti lo Stato Islamico[54]. Riguardo al Consiglio di Sicurezza, l'opposizione della Federazione Russa e della Cina impediscono l'adozione della suddetta autorizzazione[55].

Di fronte all'impossibilità, che si auspica temporanea, di passare alla sottofase B, risulta certamente aumentata l'importanza dell'addestramento della Guardia costiera e della Marina libiche, cosicché siano queste

[52] *Audizione dell'Ammiraglio di divisione Enrico Credendino, Operational Commander della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, Commissioni riunite Esteri e Difesa, Camera dei Deputati, 27 ottobre 2016. Il video dell'audizione è disponibile all'indirizzo: http://webtv.camera.it/evento/1017

[53] Vedi *supra* par. 3.

[54] *The Libyan Political Agreement: Time for a Reset*, Middle East and North Africa Report N°170, International Crisis Group, 4 November 2016, disponibile sul sito https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/libyan-political-agreement-time-reset

[55] M. Gestri, EUNAVFOR MED: *Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)*, cit., p. 36.

stesse a bloccare le imbarcazioni con i migranti e arrestare i trafficanti nelle acque territoriali libiche.

Abstract
Il presente articolo ha ad oggetto l'operazione militare dell'UE EUNAVFOR MED Sophia, una missione navale di gestione della crisi lanciata dal Consiglio dell'UE nel 2015 con lo scopo di «smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale». L'autrice analizza le caratteristiche della missione e tenta di effettuare un primo bilancio della sua azione. È evidenziato come, dal loro dispiegamento ad oggi, le unità di EUNAVFOR MED Sophia abbiano salvato un elevato numero di migranti in pericolo di vita in mare e abbiano spinto i trafficanti nelle acque territoriali libiche, impedendo loro di operare in alto mare. D'altro canto, si sottolinea come la missione sia ancora in parte inefficace, in quanto non autorizzata ad operare nelle acque territoriali libiche. A tal fine, è necessario il consenso del Governo libico o una risoluzione autorizzativa del Consiglio di sicurezza delle NU. Allo stato, tuttavia né l'uno né l'altra appaiono praticabili.

Parole Chiave: Unione Europea, Mar Mediterraneo, traffico di migranti, Libia, frontiere marittime, gestione della crisi.

Abstract
This article focuses on the EU military operation EUNAVFOR MED Sophia, a naval crisis management mission which was launched by the EU Council in 2015, with the aim to disrupt «the business model of human smuggling and trafficking networks in the Southern Central Mediterranean». The author analyses the characteristics of the mission and tries to provide an initial assessment of its action. It is emphasized that, since their deployment, EUNAVFOR MED assets have rescued a high number of migrants in danger at sea and have pushed back traffickers to Libyan territorial waters, preventing them to operate on the high seas. Notwithstanding, it is submitted that the mission is still partly ineffective, as it is not authorized to conduct its operations in the Libyan territorial waters. To this end, the consent by the Libyan Government or a UN Security Council resolution is needed. However, neither of them appears feasible at present.

Keywords: European Union, Mediterranean Sea, migrants smuggling, Libya, maritime borders, crisis management.

DOSSIER
Scuola *di cultura* politica

In questo fascicolo, il Dossier raccoglie due testi nati nell'ambito della "Scuola *di cultura* politica" che l'ISESP ha istituito nel 2015 in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

L'intento di fornire un luogo di dibattito e formazione per una qualità della ragione politica è al centro degli interventi di alcuni dei relatori che hanno avuto modo di inaugurale il primo corso della Scuola. Dalla geopolitica all'economia, dalle idee alle annose problematiche legate alle riforme grandi e piccole, il quadro che esce appare confermare l'idea centrale assunta dalla Scuola: la necessità di tornare a pensare la politica come arte architettonica, secondo l'antico pensiero aristotelico.

Lo scenario geopolitico, è quello che con chiara sintesi propone Giovanni Castellaneta, magmaticità e rimpasto degli assetti globali: da quelli più antichi a quelli più recenti.

Una realtà e un momento che – come da più parti si invoca – chiede di ripensare, anche col coraggio della radicalità, quella costruzione alla quale molto arditamente si è dato nome Unione europea. Francesco Forte e Michele Caputo ricordano come sia una logica dei club alla sua base, più che un comune e unitario sentire dei popoli (la costituzionalizzazione fallita lo sta forse a dimostrare). Con quello che comporta anche per quanto attiene il rimanere o il fuoriuscire dal club per i singoli paesi membri (Brexit è un esempio).

Il saggio di Giovanni Castellaneta, diplomatico italiano molto apprezzato e Ambasciatore, tra l'altro, in Iran, in Australia e negli Stati Uniti, propone le considerazioni svolte nella prolusione inaugurale del Corso 2015-2016 della Scuola, volutamente conservandone il tono discorsivo e

la necessaria sinteticità nei riferimenti che non sacrificano l'esaustività del discorso.

Il saggio di Michele Caputo e Francesco Forte – due tra le figure principali del mondo scientifico internazionale, accademico dei Licei, Caputo, economista e storico del pensiero, Forte – costituisce un ampliamento di quanto è stato presentato e discusso da Francesco Forte nell'ambito della sua lezione sulle strutture economiche e politiche fondamentali dell'Unione europea e la teoria dei clubs.

Vortice mondiale se politica e storia tornano a mescolarsi

*Giovanni Castellaneta**

Ho particolarmente apprezzato l'invito a tenere questa lezione, oggi, in questa Scuola di cultura politica in una Città del nostro Sud. Di questa endiadi mi piacciono infatti sia la parola cultura, sia la parola politica. Di entrambi c'è oggi un gran bisogno. Diffidate di chi prova a svilire l'importanza di una cultura – quando i temi sono complessi, l'improvvisazione è un grave rischio. Diffidate pure di chi prova a derubricare la politica a fatto di costume – chi ha letto i classici sa che non è così.

Viviamo, amici cari, in tempi complessi e molto dinamici. I rivolgimenti della storia sono repentini, e il meccano della geopolitica ha ripreso a muoversi freneticamente e da questo osservatorio mediterraneo se ne ha una visuale privilegiata. Già, il Mediterraneo. Più che una geografia, verrebbe da dire che si tratti di un destino. Talora cinico e baro, talora radioso.

D'altra parte, allungata com'è al centro del Mediterraneo, contenuta a Nord dalla cortina delle Alpi a Nord, costretta a osservare l'orizzonte di un Est vicino e un Ovest lontano, l'Italia è un paradosso geopolitico: al centro di un tutto, rischia di star fuori da tutto. La nostra politica estera è influenzata dall'eterno pencolare tra la speranza di essere una Grande Potenza e il non volerlo essere per ragioni di bilancio, di cromosoma, di applicazione costante al duro lavoro delle relazioni internazionali.

Permettete che vi offra qualche istantanea dall'album fotografico dei miei ricordi ed esperienze. Ho cominciato e svolto una ampia parte della mia vita lavorativa durante la Guerra Fredda, mentre ho compiuto un'altra parte del mio percorso dopo il crollo della Cortina di Ferro. Quello della Guerra Fredda era un mondo diviso in grandi blocchi. La divisione era così forte che l'apertura di un canale di dialogo tra Stati Uniti e Cina – il capolavoro diplomatico di Kissinger e Nixon dell'inizio degli anni '70 –

* *Ambasciatore e diplomatico italiano, Presidente Italfondiario.*

fece letteralmente scalpore. Venendo più vicino a noi, per l'Italia questo tipo di scenario offriva una certa rassicurante semplicità. La scelta era guidata, binaria. Era un po' come per un bambino piccolo andare in bici con le routine di sostegno e sotto lo sguardo severo di mamma. Il passaggio dal mondo della Guerra Fredda al mondo multipolare ha invece rappresentato il passaggio dalla prima infanzia ai primi passi in autonomia, non senza qualche inciampo, graffi e lividi qua e là. Quel passaggio ha anche significato un crescente distacco dagli oggetti cari, e un tuffo nel caos dei nostri giorni, dove gli attori statali hanno lasciato sempre più spazio a soggetti non statuali e grandi organizzazioni terroristiche come Al Qaeda e l'Isis. Ma nella vita degli Stati questi momenti di passaggio, talora dolorosi, esistono sempre, ed è importanti esaminarli.

Se guardiamo al nostro passato, un segno del cambiamento è certamente la NATO. Sì, proprio lei, quella concepita per «*tenere i russi fuori, gli statunitensi dentro e i tedeschi sotto*», come dichiarò eloquentemente il suo primo segretario generale Lord Ismav. Non male per gli italiani che per tutta la Guerra Fredda ebbero nel Patto atlantico un club ristretto ed esclusivo dove beneficiare della prossimità con Washington in cambio del ruolo di frontiera avanzata – e protetta – dell'alleanza occidentale. Per l'intera durata del conflitto, il Mediterraneo è stato un teatro caldo della contesa tra il blocco sovietico e quello occidentale. Fortissima la presenza americana nella nostra penisola, snodo obbligato di rotte commerciali, interessi militari, negoziati formali, diplomazia sotterranea, *intelligence*.

Per alcuni aspetti è davvero acqua passata, visto che la fine della Guerra Fredda ha sancito la discontinuità netta e ha aperto una lunga fase di riordino da una parte e dall'altra dell'Atlantico. Pensiamo per un attimo a cosa è diventata la stessa NATO. Il possibile intervento della NATO a sostegno della Turchia, evocato da più parti nei giorni scorsi in occasione dell'intervento russo in Siria, è per diversi aspetti uno scenario paradossale. Su di esso dovrebbe interrogarsi a fondo il nostro Paese. Passata l'epoca in cui la NATO era un 'amplificatore di potenza' per l'Italia della Guerra Fredda, siamo entrati in una fase in cui l'ombrello NATO è fonte di impacci? Verrebbe da crederlo. Specie se si guarda alla Libia, dove l'interesse dell'Italia consiste in prima battuta nella stabilizzazione della Cirenaica – magari con una robusta mano da parte degli egiziani – e cozza con l'attivismo turco. NATO, *cui prodest*?

Per l'Italia, questi ultimi venti anni non sono stati davvero in discesa. Roma conta meno in un'Europa che conta a sua volta fino a un certo

punto, nel mondo spostato verso Oriente di questo inizio secolo. Chiusa la Prima Repubblica, è rimasta la vocazione a mantenere un rapporto con l'area del Mediterraneo e una lealtà di fondo all'amico americano, con l'innesto – in realtà un potenziamento di antichi legami – dell'orso russo impersonificato dal regime oligarchico di Vladimir Putin. E poi? Poco altro, o meglio tantissimo sul piano delle potenzialità, ma sempre con la frustrazione di non poter realizzare una compiuta politica estera.

Con il crollo del Patto di Varsavia e il progressivo spostamento dell'agenda strategica americana, il rapporto bilaterale tra Roma e Washington subisce contraccolpi formidabili, mentre i consessi multilaterali in cui l'Italia sedeva di fianco agli americani assieme a pochi altri si sono diluiti (G7/G8) e svuotati di funzioni (NATO). A sua volta, si fa largo il convincimento dell'inevitabilità di Chimerica, la sintesi transpacifica che prima sposta l'occidente verso l'oriente, dall'Atlantico al Pacifico, e poi gli fa perdere la sua identità storica ibridandola con l'Asia. Risuona la profezia di Theodore Roosevelt, pronunciata a San Francisco all'inizio del Novecento in occasione della posa del cavo telegrafico sottomarino tra America e Asia, secondo cui il Pacifico sarebbe divenuto il nuovo Mediterraneo.

Orfana della Guerra Fredda e del vassallaggio a Washington, Roma ha navigato a vista per parecchio tempo. Ha inoltre dovuto fare i conti con una serie di "danni collaterali" connessi a una fase di riorganizzazione generale.

Sul fronte domestico, ad esempio, la politica incontra crescenti difficoltà a giustificare al proprio elettorato l'impegno al fianco degli americani, tanto alle porte di casa nostra (Kosovo) quanto in scenari remoti (Afghanistan). Un problema, questo, gestito con il ricordo non alla strategia bensì alla tattica, sempre sul filo di alleanze variabili e temporanee. Sullo sfondo, il grande rischio di fondo dell'irrilevanza e il timore di essere gradualmente disintermediata dalla Francia nel Mediterraneo e sempre più compressa dal rigorismo tedesco in Europa.

L'alleanza con gli Stati Uniti ci ha "costretto" a fare alcune cose importanti: la missione in Afghanistan, quella in Iraq, quella in Libano, ma sempre nel segno più della fedeltà al concerto internazionale che all'idea di sviluppare un'armonia propria che rispondesse all'interesse nazionale. Prendiamo l'Afghanistan, terreno accidentato di un esperimento politico non ancora realizzato e in parte fallito: l'esportazione della democrazia. Non si è vista quella occidentale – e nessuno si illudeva di farla nascere così – ma neppure una simil-democrazia tribale in chiave afghana ha preso il volo.

Difficile, in tempi di crisi radicale e cambiamento tumultuoso, trovare un indirizzo unitario, una strategia d'insieme con cui leggere e gestire la totalità dei propri interessi. Eppure nessuna nazione riesce a vivere e sopravvivere a lungo senza un progetto ideale. Quello italiano è un caso particolarmente complesso. In Italia sembriamo oscillare fra un europeismo frustrato dalla crisi del debito (e da un costante complesso di inferiorità), un atlantismo che va e viene, una politica mediterranea di rimessa (Libia *docet*).

L'Europa sta iniziando timidamente a uscire dalla crisi che la vede coinvolta con intensità e pathos variabile dall'estate del 2008. Gigantesco campo di forza dove si incontrano e si scontrano tendenze opposte – élites europeiste contro risorgenti tendenze nazionaliste – l'Europa è debole e disgregata. L'esistenza di un 'ministro degli Esteri' comune non ha dato una risposta definitiva alla perfida ma azzeccata domanda di Henry Kissinger, il quale molti anni fa già si chiedeva quale fosse il numero di telefono da comporre per chiamare l'Europa. Le cronache registrano un tentativo di mettere ordine nella casa comune dell'Eurozona e di trasmettere un senso di serietà e impegno ai mercati che ogni giorno ne squadrano severi gli inquilini. Altrettanto vistose sono però le rivalità reciproche, segno di odi e dissapori antichi e spia di allarme per chi vigila sulla coesione europea. Il pericolo è l'innesco di tutti contro tutti, dove il richiamo ai valori dei padri fondatori servirebbe a poco o nulla. Non aiuta il fatto che quello in corso sia un anno ricco di elezioni – ricordo il Portogallo, la Polonia, la Spagna e la Turchia (quest'ultima giusto domani) – e di fibrillazioni politiche. Al tempo stesso, il governo della Germania, enigmatico gigante all'interno di Europa e di Eurozona, ha dato più volte segno di essere fortemente condizionato dagli umori del proprio elettorato.

Anche negli States le cose si sono complicate, specie ora che la politica è assorbita dalle elezioni presidenziali dell'autunno 2016. L'efficacia, la stabilità e la prevedibilità della politica americana – specie sul fronte internazionale – si sono indebolite in un momento in cui le sfide aumentano. Il tutto mentre anche in America crescono le aspettative per le prossime elezioni presidenziali e dalla Casa Bianca si guarda con crescente preoccupazione ai problemi europei. L'idea di dover tirare fuori dai guai il Vecchio Continente non è vista con favore da nessuno dei possibili contendenti in quanto particolarmente indigesta all'elettorato americano. Negli Stati Uniti, unica vera superpotenza mondiale, si registra da sempre un singolare disallineamento tra il proprio ruolo nel globo e l'agenda

elettorale, improntata a un rattrappimento su tematiche domestiche. Se le priorità geopolitiche americano erano e restano quelle di una superpotenza – mantenere il controllo sulle rotte commerciali marine, evitare l'emergere di una potenza in Asia centrale, ecc... – i toni delle campagne elettorali mostrano spesso un Paese alle prese con le questioni di casa propria e poca voglia di impegnarsi oltreconfine. Cosa che a sua volta consente di spiegare le pressioni sulla Germania, dalla quale Washington si aspetta maggiore impegno nella gestione della crisi europea, ma anche le oscillazioni delle istituzioni a stelle e strisce davanti all'intervento militare russo in Siria. Espressioni singolari, che tradiscono nervosismo e non certo la sicumera di un globocop, e che si intrecciano a filo doppio con la complessità del tavoliere mediorientale.

Se le cose stanno così, non c'è da rallegrarsi. Il quadro complessivo delle relazioni transatlantiche vede infatti da una parte una ulteriore, fisiologica perdita di concentrazione a Washington e dall'altra parte un processo disgregativo in atto in Europa. Il tutto mentre il pluridecennale, delicatissimo equilibrio all'interno del mondo islamico dà segni di cedimento sia nel Mediterraneo sia nell'area del Golfo. La linea di faglia tra Sunniti e Sciiti ha ripreso a scricchiolare, e lo scenario di un avvicinamento tra Iran e Stati Uniti ha messo in fibrillazione i qatarini e allarmato i Sauditi. Questi ultimi in particolare sono tradizionali contraenti del patto energetico di Washington con il Golfo, siglato dopo la crisi petrolifera del 1973. La monarchia saudita, alle prese con una complessa transizione interna, è presumibilmente il convitato di pietra di molte delle scosse che colpiscono il Medio Oriente e la conflittualità con l'Iran può superare il punto di non ritorno in Yemen.

Nel frattempo nel Mediterraneo e non solo impazza l'emergenza-migranti, ma pochi faticano ad accettare che potrebbe non trattarsi di una circostanza eccezionale bensì di un fenomeno duraturo. Le migrazioni di oggi non sono infatti quelle degli anni Novanta, ovvero quelle dei Balcani e dell'Est europeo: bacini dalla demografia matura e simili al nostro che si sottraevano alla guerra e alla povertà. Queste ondate migratorie sono sì il frutto della conflittualità dell'altra sponda del Mediterraneo, ma anche dell'importante sviluppo demografico ed economico dell'Africa. Il fenomeno dunque pur impressionante nelle dimensioni degli sbarchi degli ultimi mesi, è ancora ampiamente sottostimato, in quanto visto come contingente e non analizzato nei fattori di squilibrio che lo generano. Alle difficoltà concrete nella gestione della crisi non giova l'ignoranza domestica della differente percezione delle politiche migratorie che

hanno a Bruxelles. Per cui l'Italia, che si attendeva un aiuto concreto a livello europeo nella raccolta in mare dei migranti e la loro successiva redistribuzione tra gli Stati membri, ha digerito a fatica il sostanziale fallimento del Consiglio Europeo straordinario del 23 aprile scorso. Nello scenario attuale dovremo riuscire ad esercitare un minimo di dissuasione per ridurre l'intensità dei flussi anche attraverso la creazione in Africa di campi per i richiedenti asilo o la cooperazione concreta di paesi come la Turchia, la Libia o la Tunisia. Se non ci riuscissimo, la crescita di tendenze xenofobe già visibili sarebbe pressoché inevitabile.

Quali sono, in questo contesto traballante, le opzioni strategiche dell'Italia? Quale è il nostro interesse nazionale? Per ora si può dire che abbiamo rispettato gli impegni multilaterali, quelli che derivano dalla nostra partecipazione al forum militare della Nato, alla grande illusione dell'ONU, ma facciamo fatica a sorgere altro in teatri remoti, come l'Afghanistan. Quella parte in Medio Oriente non è mai stato il nostro Grande Gioco. Ma questo non toglie che la Storia abbia iniziato a bussare alle nostre porte.

Il primo elemento da guardare in controluce è infatti proprio il Mediterraneo. Sono adeguati i nostri strumenti per gestire le onde che ne agitano la superficie? Le cifre che la comunità internazionale ha stanziato come aiuti si sono rivelate insufficienti. E se dalla comunità internazionale spostiamo il fuoco verso Roma, non è chiaro quanto siamo pronti a pagare delle fiches al tavolo verde della politica internazionale. Cosa faremo se ci verrà chiesto di assumere un ruolo chiave nella stabilizzazione della Libia o di parti della Libia stessa? Se da un lato l'invio di navi della marina militare a ridosso delle coste, financo sulle spiagge, è uno scenario fattibile, cosa accadrebbe con un intervento a terra? Il governo sarebbe capace di far passare una scelta di questo tipo? Eppure il rifiuto aprioristico di un intervento a terra è a sua volta pericolosissimo. Non c'è certo bisogno di rievocare il Benito Mussolini che diceva «Ho bisogno di un migliaio di morti per sedermi al tavolo della pace». Ma il non-intervento a tutti i costi schiude l'album dei brutti ricordi, dell'Italia marginalizzata dello scacchiere balcanico e grande assente a Dayton sul finire del secolo scorso.

Difficile, poi, scordarsi il comunicato congiunto dei capi di Stato e di governo europei del 4 febbraio 2011 sulla crisi egiziana, pressoché identico al celebre enigma della sfinge. Un comunicato che fa il pari con l'ingenuità con cui Barack Obama pensava di poter esporre una stagione di pace democratica in tutto il Nord Africa, convinto che la Fratellanza Mu-

sulmana potesse affermare una versione moderata di Islam e rimpiazzare le oligarchie laiche e militari che assicuravano l'ordine nella regione.

C'è dell'altro. Il Mediterraneo è divenuto il teatro di una accesa competizione endo-europea in perfetto stile "fratelli coltelli" per garantirsi rendite e affari. Ancora una volta non ha aiutato la fine della Guerra Fredda: nello sforzo di mettere in sicurezza corridoi economici, puntellare governi amici e assicurare comunicazioni vitali, sul tavolo verde del Mediterraneo per oltre mezzo secolo si sono sfidati Unione Sovietica e Stati Uniti con i rispettivi alleati. Tra gli attori europei più attivi si contavano Parigi e Roma, abituate da secoli di storia a muoversi in un teatro noto e affacciate geograficamente sul Mediterraneo, quadrante marittimo che chiude Medio Oriente, Africa del nord e Balcani di cui l'Italia è l'asse nord-sud.

Con l'"*axis shift*" americano, la competizione tra francesi e italiani ha fatto premio sulla cooperazione. È in quest'ottica, per esempio, che la Francia ha effettuato una riproposizione della *Françafrique*, da contemperare con i legami nel Golfo Persico con i Sauditi. Per non parlare dei tentativi (andati a vuoto) di Parigi di farsi dare una 'delega' sul Mediterraneo occidentale da Washington e dei tentativi (non del tutto falliti) di ottenere la marginalizzazione degli interessi italiani nel Mediterraneo. Anche volendo leggere *en rose* il bilancio complessivo della vicenda libica, non va scordato che la Francia ha cercato di escludere gli italiani dal Libano con la proposta, rientrata, di un organismo di consultazione ristretto senza l'Italia.

Per molti versi quello mediterraneo è un film già visto. La Francia ha dalla sua leve potenti e una rete molto capillare di relazioni sul quadrante ovest del Mediterraneo, ma lascia scoperto quasi tutto l'est ed è tradizionalmente molto gelosa della propria autonomia in tutto quello che è *politique arabe*. L'Italia, al contrario, è meglio baricentrata, si considera un broker collaudato per l'altra sponda dell'Atlantico nonché un ottimo partner su almeno tre settori molto importanti per gli americani: Balcani, medio oriente e Corno d'Africa. È evidente che per la stessa Calabria, centrale in uno scacchiere ritornato centrale, questo sia un appuntamento con il destino. Purché Roma non rimanga aggrappata a un gioco di rimessa, chiusa nella propria metà campo, in attesa che si presentino opportunità tattiche da sfruttare o che discontinuità più profonde riportino gli americani nel Mediterraneo. Non è escluso che questo avvenga, e che Roma possa (ri)trovare una dialettica con la Turchia, organica al Mediterraneo e al contempo direttamente collegata a sistemi e flussi

globali. L'attuale leadership turca ha compreso prima di noi la necessità di rivitalizzare e reinterpretare il ruolo di cerniera globale. Tornata al centro del sistema "*afro-eurasia*" ed elemento portante del nuovo ordine mondiale, la Turchia è capace di dominare gli accessi dal Mediterraneo al Mar Nero, mentre le vallate del Tigri e dell'Eufrate la collegano con il Medio Oriente (Siria e Mesopotamia). Come ha scritto di recente il generale Jean in una bella analisi pubblicata da Aspenia, sotto il profilo geopolitico, la Turchia ha un orizzonte molto ampio. Si trova infatti al crocevia di cinque sottosistemi regionali: a) il Mediterraneo-Africa settentrionale; b) il Vicino e Medio Oriente, inclusa l'intera area del Golfo; c) i Balcani che, con la vallata del Danubio, costituivano la 'perla' dell'Impero ottomano; d) il Caucaso che, unitamente alla Crimea, trasformava il Mar Nero in un lago turco; e) l'Asia centrale, inclusa la regione che gli americani chiamano Af-Pak, cioè l'Afghanistan e il Pakistan. C'è dell'altro: la geopolitica e soprattutto la geostoria della Turchia hanno anche un respiro mondiale. Con l'Arabia Saudita, che custodisce i luoghi più sacri dell'islam, gioca un ruolo centrale nell'Organizzazione della conferenza islamica, anche per l'eredità del califfato ottomano. Fa parte del G20. È stata la nazione dell'Ocse che ha registrato nel 2010 la maggiore crescita economica, di livello quasi cinese. Inoltre la sua demografia (età mediana di 29 anni, rispetto ai 40 dell'UE) fa prevedere che la sua crescita continuerà ad essere superiore alla media mondiale e attrarrà fondi sovrani non solo arabi, ma anche dell'Asia orientale, oltre dei cospicui investimenti europei. Anche per la Turchia, come per l'Italia, il Mediterraneo non è uno strumento ma un destino. La nostra penisola e quella anatolica si sono sovente integrate come assi del circuito mediterraneo. Fu Roma a concepire il progetto geopolitico di Costantinopoli come perno su cui far ruotare le parti più prospere del Mare Nostrum pre-globalizzato, dall'Egitto polmone agricolo fino alla Grecia e alle ricche province illiriche, passando attraverso l'Asia Minore e la Siria cuore commerciale. Eppure la Turchia di oggi è la Turchia di Erdogan. E quest'ultimo, uscito indebolito dalle urne, ha bisogno di nemici interni ed esterni su cui convogliare quegli spiriti nazionalistici che hanno scandito la storia della Turchia dopo la fine dell'impero ottomano. Detto fatto, verrebbe da dire. Oltre al ritorno della questione curda, c'è l'intervento militare della Russia a sostegno di Assad. Che ha consentito a Erdogan di flettere i muscoli al confine con la Siria e di minacciare di terminare lo sviluppo del gasdotto turco-russo Turkish Stream o la costruzione della centrale di Akkuyu, un maxi progetto da 20 miliardi di dollari.

Nell'autunno dell'anno scorso il governo turco, dopo settimane di incertezze, diede ai combattenti peshmerga della regione autonoma del Kurdistan iracheno il via libera per raggiungere Kobane passando attraverso il territorio turco. All'apparenza l'apertura turca era la risposta a una richiesta presentata dal presidente curdo iracheno Massoud Barzani. Ricordiamo che in Iraq sono due le principali fazioni curde – il Partito Democratico di Massoud Barzani e l'Unione Patriottica del Kurdistan di Jalal Talabani. Delle due, la seconda è oggi più vicina alle posizioni di Baghdad, mentre la prima flirta con la Turchia per esportare unilateralmente petrolio greggio. Ebbene, la domanda che si va componendo è la seguente: ci sono le condizioni per uno stato curdo unitario, composto da pezzi dell'attuale Turchia, dell'Iraq e della Siria? Il ruolo dei curdi nella lotta al califfato dell'ISIS può contribuire a questo scenario? I curdi beneficiano del sostegno iraniano – anche al punto da tralasciare la sovrastruttura religiosa sunnita? Le risposte a questa domanda sono evidentemente complesse, e costituiscono ragione di profonda inquietudine per i disegni neo-ottomani di Erdogan. Per questi ultimi un incipiente Stato curdo rappresenterebbe un cuneo nel bel mezzo di un'area che invece dovrebbe essere il trampolino di espansione panturanico verso l'Asia centrale, in una interazione sempre più frequente con la Cina lungo la Via della Seta. E sarebbe un paradosso geopolitico che proprio la Turchia, che non fa mistero di voler frammentare la regione mesopotamica per ostacolare la sfera d'influenza iraniana, si ritrovasse un cuneo curdo. Per ora solo nell'agenda politica, domani – forse – con rivendicazioni territoriali e ambizioni secessionistiche.

Questa Turchia, d'altronde, è il pallido ricordo di quella di Pratica di mare. Era il 2002 ed ebbi il privilegio di essere in prima linea e di testimoniare che quell'accordo era un abbraccio senza precedenti tra NATO e Russia. Bush, Erdogan, Putin insieme hanno rappresentato il climax della politica estera di Berlusconi, frettolosamente derubricata a politica delle "pacche sulle spalle". Ma era anche il proverbiale attimo di Faust che è bello ma fuggente. Oggi, in una stagione geopolitica dove non è possibile una convergenza ampia, quale posizione è ragionevole per il Belpaese? Con Putin, che fa il "lavoro sporco" in Asia Minore ma è presente anche in Egitto, o con chi vorrebbe evitare derive eurasiatiche e propone una riedizione del patto atlantista (leggi: Tornado in Ira?)

Zgigniew Brzezniski, voce autorevole e molto ascoltata sulle questioni internazionali, sostiene che una via d'uscita esista. Si tratta di un

Occidente 'plus' che tra un paio di decenni potrebbe avere queste caratteristiche: una testa ancora americana (se anche l'America fa i suoi compiti a casa), un cuore europeo (se l'Ue diventerà un'Unione politica vera), braccia allargate verso una Russia che scelga la democrazia compiuta, verso una Turchia più occidentale-europea che neo-ottomana e verso vecchi e nuovi alleati asiatici intenzionati a bilanciare la Cina. Per Brzezinski, è chiaro che la forza comparata degli Stati Uniti va ricostruita anzitutto dall'interno, così come quella degli europei richiede un'Unione più solida. Ma è chiaro anche che il vecchio rapporto transatlantico non è più sufficiente, di fronte allo spostamento del potere economico, demografico, finanziario, verso nuove potenze. La proiezione occidentale verso il continente euro-asiatico è, dal suo punto di vista, la priorità strategica di questo secolo. È, questo, uno schema che continua a riflettere, assieme all'impatto dell'ascesa della Cina, i nodi rimasti irrisolti dal secolo scorso: integrare la Russia nella comunità occidentale è una delle speranze almeno in parte mancate del post 1991.

Per quanto riguarda i rapporti di Roma con Mosca, capisco la tendenza a prendere posizione in una fase delicata, e capisco anche la naturale propensione di Roma a rinnovare la lealtà all'alleato americano ma non ne condivido l'opportunità. Ecco perché.

In prima battuta, sulla vicenda ucraina, Russia e Stati Uniti non la pensano evidentemente alla stessa maniera. Ambienti americani hanno a lungo sostenuto forze politiche ostili a Mosca, la quale appena ha avuto il sentore di un'accelerazione nei moti di piazza è intervenuta col pugno di ferro. Non è un mistero che la Russia avesse nel recente passato digerito male le "rivoluzioni" colorate in Georgia e Ucraina, con abbondante sostegno finanziario e logistico da parte dell'Open Society Institute del magnate George Soros a politici anti-Mosca, e che negli ultimi tempi Putin ritenesse di vantare qualche "credito" nei confronti di Washington. Come la gestione della sanguinosa guerra siriana, dove solo il ruggito di Mosca ha consentito di sigillare una tregua ed evitare così l'apertura di un pericoloso cuneo di instabilità tra sciiti, sunniti e alawiti sul quadrante orientale del Mediterraneo. O come l'interminabile trattativa sul nucleare iraniano, dove con ogni probabilità è solo per volontà della Russia che Teheran non dispone di tecnologie militari di ultimo stadio.

In seconda battuta, l'appiattimento non appartiene alla geopolitica né alla storia del nostro Paese. La nostra geografia non è solo un'espressione sulla cartina geografica, ma un destino. Terminale della Via della Seta, bisettrice del Mediterraneo, siamo esperti conoscitori delle numerose

complessità del mondo islamico e siamo anche testimoni del rinnovato attivismo russo nel Mare Nostrum. Sotto questo punto di vista, Roma ha costruito una robusta reputazione come interlocutore leale e sofisticato per ciascun inquilino del condominio mediterraneo. È dunque evidente che Roma non possa permettersi di usare in politica estera lo stesso approccio di Paesi come la Polonia, che ciclicamente rivive gli atavici timori legati all'assertività russa e chiama in soccorso l'alleato americano. Roma è unica, e non dovrebbe scordarsene mai, anche a costo di parlare al tempo stesso sia americano che russo che arabo. Non siamo ambigui, siamo sofisticati.

Chiave di volta in questa visione è chiaramente l'ipotesi di una ripartizione dei compiti tra le due sponde dell'atlantico e i nuovi possibili coinquilini, in una sorta di teoria dei vantaggi comparati *à la* David Ricardo trasposta in chiave geopolitica: ciascuno fa ciò che sa fare (comparativamente) meglio. L'idea circola da tempo e nel '73 Kissinger elaborò la dottrina del passaggio dalla gestione singola del mondo a una condivisa – il 'collective management' – proprio perché l'America non ce la faceva più a reggerla da sola. Tale dottrina attutì l'eccezionalismo americano e indusse Washington ad aderire a un'alleanza occidentale più multilaterale, cioè sul G7. Scelta peraltro derubricata dopo poco tempo, da quando Ronald Reagan scelse di non puntare sul G7 e di rilanciare l'unilateralismo. Oggi, con l'Occidente nelle condizioni tristemente note, la ritirata scelta da Obama assomiglia non poco alla dottrina dell'"impero sostenibile" e crea le condizioni che inducono Brzezinski a invocare il suo "Occidente plus". A patto, ovviamente che l'Europa non si frantumi e che gli Stati Uniti accettino realmente una leadership condominiale dell'Occidente. E, anche se oggi potrebbe apparire un miraggio, l'architettura del trattato commerciale transatlantico TTIP potrebbe prestarsi proprio a questo scopo. Purché rimanga un'architettura "aperta", in grado cioè, quando i tempi siano maturi, di consentire l'attrazione definitiva della Russia verso l'Occidente, sottraendola all'abbraccio con Pechino.

Non vi è dubbio, amici miei, che le sfide che ho provato a tratteggiare nel mio intervento sono formidabili. Di queste, e di molto altro ancora, si potrebbe trattare in una conferenza internazionale sul Mediterraneo. L'equivalente salmastro di quello che fu la Conferenza di Vienna nel 1815 in una Europa straziata dai conflitti: un mirabile esercizio di *Realpolitik*, ai cui protagonisti l'allora giovane e promettente studente di storia delle relazioni internazionali, Henry Kissinger, dedicò il proprio dottorato. Per

Matteo Renzi, che come da insegnamento di Machiavelli, è abilissimo, a impersonare di volta in volta "*la golpe e il lione*", potrebbe essere una grande opportunità di imprimere il proprio marchio nella cera della storia. Magari proprio qui, a Reggio Calabria.

Abstract

Il Mediterraneo come centro in cui la politica e la storia tornano a incrociarsi e dal quale devono ripartire. Scenario di grandi rivolgimenti storici, repentini, è il luogo in cui la geopolitica ha ripreso la sua marcia frenetica. La posizione privilegiata non può essere messa in discussione, perché rilancerebbe la possibilità di ricostruire un nuovo modo di intendere i rapporti internazionali e ricollocare l'Italia sullo scacchiere degli equilibri delle potenze mondiali, riportando l'Europa al suo prestigio.

Parole chiave: politica internazionale, Mediterraneo, geopolitica, mondo islamico, strategia.

Abstract

The Mediterranean sea is the center where politics and history cross each other again. Scene of great historical upheavals, this is the place where geopolitics resumed its frantic march. The privileged position cannot be questioned, because it would re-launch the possibility to trace a new way to address international relations and to replace Italy on the chessboard of world powers' balance, bringing Europe back to its prestige.

Keywords: international politics, Mediterranean sea, geopolitics, Islamic world, strategy.

European Union and European monetary Union as clubs. The unsatisfactory convergence and beyond

Michele Caputo and Francesco Forte***

Summary of the paper

The first section presents the two economic theoretic paradigms that are the basis of the work ie. e. Buchanan public choice club model as applied to Union of States and to Monetary Unions and convergence in neoclassic growth models, to derive the parameter of convergence. Then follow the mathematical model of measure of convergence based on Hamming distance algorithm, as for the convergence of the Economic and Monetary Unions of countries and the description of the parameters relevant for the club, which consist of those basic in the neoclassic growth model and of those basic in the economic constitution of the EU. The second section analyses the homogeneity-inhomogeneity trend and the stability-instability trend of the five main Eastern EU States – i.e. Bulgaria, Check Republic, Hungary, Poland and Rumania – and of the five Western EU States – Germany, France, Italy, Spain and UK. The third section presents the weight of the parameters and of their spreads to single out those that are determinant in the convergence- divergences. In the fourth Section, we compare the results obtained for the EEU main countries with those of the WEU main countries. The results obtained in the paper signal the need of changes in institutions and policy tools more coherent with the market economy requisites of the theoretical models of the two clubs.

Section 1

Plan of the paper. Buchanan Public Choice Theory of Clubs applied to Union of State and Monetary Unions and European Unions and Euro Area.

1.1. In this the first section, we first present the two economic theoretic paradigms that are the basis of this work: Buchanan public choice club model as applied to Union of States and to Monetary Unions and convergence in neoclassic growth models, to derive the parameter

* *Emeritus Professor Physics, A&M University of Texas, National Academy dei Lincei, Roma.* Email: mic.caput27@gmail.com

** *Emeritus Professor of Public Economics, University of Rome "Sapienza" and Mediterranean University of Reggio Calabria.* Email: micros.ricerche@vodafone.it

of convergence. Then follows the mathematical model of measure of convergence which we adopt, based on Hamming distance algorithm, as for the convergence of the Economic and Monetary Unions of countries, here considered, taking account of the Caputo memory formalism. The section ends with the description of the parameters relevant for the club, which consist of those basic in the most updated version neoclassic growth model and of those basic in the economic constitution of the European Union. In the second section, on the basis of the mentioned model, we examine the homogeneity-inhomogeneity trend and the stability-instability trend of the five main Eastern European States belonging to the EU – i.e. Bulgaria, Check Republic, Hungary, Poland and Rumania – and of the five Western European states of EU -Germany, France, Italy, Spain and UK.

In the third section, we examine the weight of the parameters and of their spreads to single out those that are determinant in the dynamics of the divergences and in its structure.

In the fourth Section, we compare the results obtained for the EEU main countries with those of the WEU main countries.

In the Conclusions, we summarize the results obtained as for the convergence-divergence patterns in the 2003-2011 period. We found that convergence with growth did develop before the great financial fluctuation; then divergence spread out; convergence, then, reappeared, cum semi-stagnation. GDP's resulted as the dominant parameters, while GDP per capita as the least important.

The results obtained signal the need of changes in institutions and policy tools more coherent with the market economy requisites of the theoretical models of the two clubs.

1.2. Our paper studies the issue of the viability of the club approach as for the states member of the EU Monetary Union. The "club approach" is used in the economic literature in different meanings[1]. Here we refer

[1] Clubs (here referred to the countries, in other studies referred to the local entities of a given country) has assumed different meanings from the time of its employment by W. Baumol (Baumol 1986). Some ambiguity relates to the subjective component of the paradigm: i.e. notion of club. This notion tends to have two meanings: one proper and the other figurative. The proper concept of club refers to the club as an institution providing (public) services, endowed of an own regulation and of a procedure for the admittance of the members. The figurative concepts refers to the club as a statistical notion, of a cohort of subjects statistically similar, as for given characters. To be unambiguous, one, for this figurative meaning, may use the word "cluster".

to James Buchanan seminal theory of club goods and of the Governments as clubs offering a single public good or a set of public goods to their members (Buchanan 1965 and 2001a)[2]. Those who belong to a given public goods club may get the common benefits of the goods that the club offers, but must accept the price rules and the other rules of the club required to enable its members to get the common usage without harming the other users. In addition, there may be a conflict among the users on how the public good should be shaped. A given shape may please some member of the club and harm other members. In between solutions might distribute the harms i.e. the external diseconomies among all members, in an attempt to minimize it[3]. Thus the appartenance to a given public good club implies direct costs as prices and taxes for the production and maintenance of that public good and indirect costs consisting in the external diseconomies undergone in the usage of it. In the case of a multiple public goods clubs supplying goods with different benefit-costs relations, a would-be participant, should weigh the benefits and costs of each of them to assess whether the net benefits from the public good whose gross benefits are higher than the costs of the goods whose costs exceed the gross benefits.

A toll motor way may be the example of a single good club that may be present in the market economy and in the public economy. Those who do not like the price charged and the external diseconomies to undergone in the usage, may not enter in it. An example of multiple public goods in market and public economy may be a school. Some courses, from the point of view of a given attendant, may give a net benefit while other courses may have a cost in the time and efforts required that exceed their benefits. If the net benefits does not exceed the net costs of the attendance plus the fee, one has no reason to apply to that school. If is already attending to it, should opt out, in a roper moment, to apply to another school, more suited to him or her or-in is not a compulsory course, should adopt other choice. Compulsory schools are an example of multiple clubs, for whom the only option available is to chose one of the club supplying them. In this case the freedom of choices increases

[2] The theory of club goods has had a broad theoretical development and diverse application [see Pauly (1970a) and (Pauly 1970b), Berglas (1976), Sandler & Tishart (1980), Breannan & Flowers (1980), Casella & Frey (1992), Cornes & Sandler (1996), Sandler & Tishart (1997), (S. Scotchmer, 2002)].

[3] Cfr. See Fedeli and Forte (2002), with Comment by Chakrawarty and Skott (2002).

the more number of available club increase, the more their supplies and the composition of their members, as for their relevant characteristics and preferences varies and the more the entrances in the various clubs and the opting out are easy.

Territorial Governments, at the central state, regional and local levels may appear as clubs of this type, as for and the individuals and firms who are obliged to choose one of them. On the other hand, the Union of sovereign states are more similar to non-obligatory schools.

1.3. The Union of States, however may be either clubs supplying only one good as Nato, that offers the public good of reciprocal external defense or the WTO that offers the public good of fair international trade and the International Monetary Fund that offers the common good of international monetary stabilization and assistance. United Nations offers, in a weak way, the public good of political international order. A monetary union among sovereign states, i.e. a Currency Union, is, *per se*, a multiple public goods club providing two joint public good of the common currency, those deriving from the reduction of the transaction costs as for the internal transaction and those deriving from the external ones, i.e. reciprocal external economies as for the monetary but may also imply external diseconomies due to the imperfection of the rules club and to imperfect application of them, by the Union political authorities and by the Central Bank.

The Currency Union is a club. Therefore it differs from a mere Currency Area, which consists of two or more countries that share a common currency because one or more of them have decided to peg their exchange rates to the currency of another country, in order to keep the value of their currency at the level of that country. In the mere Currency Area, there might be a pact of cooperation ad for in the monetary policy between the country that issues principal currency and the country who have pegged their currencies to it. This is what takes places, in different ways, between the Vatican State or San Marino Republic and Italy and the Monaco's State and France, and therefore with the EMU, as for the euro.

One of the main goals of a Currency union is to synchronize and manage each country's monetary policy. The Vatican State, San Marino and Monaco are not "agent" and "principals" of the ECB, the Central Bank, regulating the euro as the central banks of a "monetary union".

The fact that a Monetary Union as a club supplies monetary common goods for the members of its currency area, as for their internal and external transactions, means that it has supply the public good of regulation of the banks of the states, member of the Monetary Union, because most of the money is circulated and created by banks. This regulation may assigned to its Central Bank, as in the EU or to an autonomous *ad hoc* authority. The public good shared, i.e. the common currency provides to all the members of the club the benefits of the trade with the same currency in the internal market and in the external transactions with the markets of countries in other currency areas.

1.4. James Buchanan has hinted that EU and EMU may be *viable* monetary clubs [see Buchanan (1990 in 2001b), Buchanan (1995 in 2001b), Buchanan (1966 in 2001b) and Buchanan (1997 in 2001b)][4].

However, Buchanan's basic club model assumed that the members of a club are free to move to another club, while, as we shall see, this principle hardly can be applied to a monetary union. Wohlgemuth and Brandi (2010), has considered monetary union among states as clubs in an evolutionary conceptual perspective by more problematic conclusions.

However, like the supply of defence or justice, the supply of this common good gives different benefits and harms to the various members, in relation to its specific modalities, as for the basic principles chosen and their concrete application. For the currency, the benefits and harms, obviously, derive from the monetary rules fixed in the chart of the club and from the degrees and modalities of their practical application by the central bank. The preferences as for the level of the inflation rate may differ among the electors of the different countries, even if all of them share the view that the common currency, basically, should have a low and as far as possible stable change in the price level. The inflation rate, emerging in the monetary union, may not have the same effect in the various countries, if their nominal wages and the behaviour of their budget parameters differ.

Countries with higher nominal deficits and public debts ratios to GDP may prefer a higher price level than countries with low deficits and low debt/GDP ratios. The central bank interest rate may originate different interest rates in the different countries. In addition to the fact that the benefits and costs of any given shape taken by the supply of the good

[4] See also Ohr (2003), Ahrens, Hopen and Ohr (2005), Mora (2005).

"common currency" as for the internal market, there are different benefits and costs, for the individuals and firms of the different countries of the club, as for the external transactions with individuals and firms the other currency areas.

However, Buchanan's basic model refers to Union of states, conceived as clubs that, as in Einaudi model of a Confederation of states, retain their own money and their money with a Central bank responsible of the monetary policy, so that a competition would develop among the various currencies inside the Union.

He defined his model as that of a Confederation rather than that of a federation. Actually, EU it is not a Confederation in the proper sense of the word, because the Government of the Union has no domestic fiscal power, nor supplies own common goods of order (i.e. defense and justice) or own infrastructures. Its public goods are only law, external fiscal power and money.

1.5. For James Buchanan the virtue of fiscal federalism consists in the conception of the member states as competitive clubs. A competitive Union of states does not need to be a federation or confederation, i.e. an operational Government as contrasted to a mere regulatory Government, which supplies merely law goods and does not levy any tax.

The present model of the EU has a budget of no more than 1% of the GDP of the Union and consists mostly of an agricultural budget and of structural Funds of the less developed parts of the Union. It differs from the federal or quasi-federal models also because it is Club of Clubs.

Generally, Clubs of Clubs of Governments are multilayer organizations with a Federal or Confederal Government or a Union of states at the top and members that are Federations of States or Unitary States with a Central Government and some Autonomous Regions and/or lower level Governments.

The peculiarity of the EU as a Club of Clubs is that consists of two clubs, without barriers among them. One is a mere regulatory club and the other EMU offers additionally a common money. Individuals and entities member of it may move in and out of the two clubs, with their capital, their labor, their enterprises, their residence.

There is another basic difference between the EU and EMU, and Buchanan's Clubs Theory of Government, relating to the possibility of opting out, for the communities who belong to one of these clubs. i.e. to secede.

More generally, the secession of a community with its territory is a complex issue. Here two additional related problems arise: the persistence of the club if some of its most important members secede and the credibility of the supply of some of the basic common goods offered by the club, if the secession of its members is possible.

For a monetary union, whose basic common good is the common currency, obviously, the possibility of secession implies a deterioration of the supply of that good.

Multiple goods clubs of private and public economy may offer goods optional in the provision as well as in the cost. The members who do not want them are not oblige to get them. However, any multiple goods club necessarily also offers goods that cannot vary "à la carte", and does not offer other goods, prevented by the statutes of admittance and of permanence in the club.

In the Simple Multiple Club model the Union of States as EU or EMU, unlike in that of a Confederation or Federation, the Government of the Club has a limited fiscal policy because its budget is very limited. The redistribution policy is only a minor task of the club, and is mostly a task of the governments of its member states.

Moreover, the debts of the member Government are in their responsibility, the central government does not take care of them and does not issue debts for the member states. The Central Banks of the member states cannot buy debts of the member states in exchange for their money supply, because their monetary policy is divorced from the fiscal policy of the member states and the same is true for the Central Bank of the Monetary Union.

The evolution of EU as a SC (Club of States), in contrast to its evolution toward a Federation, implies an adaptation of its member states to the convergence to conditions in which they can survive develop without the supply of goods offered by a confederation or federation. Similarly, those who are member of a club of "vegans" must converge to a condition of fitness, in which they do not need eggs, milk and cheese or any food with them, not to speak of meat and fish. In other words, they must adapt to these constraints.

On the other hand, the Government of the club must adapt its supplies to these constraints and must adopt all the vegetarian surrogates that can virtuously replace the forbidden food.

1.6. Maastricht rules of admission to EU have five parametric criteria, which are mostly constraints:

1. the inflation rate of a given Member state must not exceed by more than 1.5 point that of the three best performing Member states in terms of price stability;
2. the annual government deficit must not exceed 3% of GDP [N-1];
3. government debt must not exceed 60% of GDP [N-1];
4. exchange Rate: Applicant countries must not devaluate their currency. Member state must have participated in the Exchange Rate Mechanism under the European Monetary System (EMS) for two consecutive years before the examination, without severe tensions;
5. long-term interest rates must not be more than 2% higher as those of the three best performing Member states in terms of price stability[5].

These constraints become more stringent under the EMU, because here the inflation rate under the control of the Central Bank of the club. The monetary policy of EMU, unlike that of the Federal Reserve of US, it is primarily addressed to the objective of monetary stability. Only subordinately it may pursue the employment objective.

This means that the Central Bank does not take in consideration the Philips curve. In this curve, under the assumption of rigid wages conditions, the level of employment depends from the level of prices so that an increase of the inflation rate may help to increase the employment level, by overcoming the obstacle of too high nominal wages. The member countries must take the low inflation rate as given in their international trade internal to the common currency.

Furthermore, in the EMU it is excluded any currency devaluation that derogates to the monetary stability objective. To achieve full employment the member countries cannot count on cuts in the real wages by an imported inflation that reduces the labor costs in foreign currencies.

[5] In addition to them there are qualitative criteria: I) geographical appartenance to Europe; II) institutions guaranteeing democracy; III) institutions guaranteeing the rule of law; IV) respect of the human rights; V) respect for and protection of minorities; VI) functioning market economy; VII) capability of coping with the competitive pressure of the market economy; VIII) acceptance of the Community *acquis* laws in line with the EU legislation; IX) commitment to adherence to the aims of political, economic and monetary union.

And since the rate of exchange of the EMU with the other currencies is, to a large extent, determined by the degree of competitiveness of the best performing countries, the rate of exchange, from the point of view for the other countries is similar to that of a fixed exchange rates: they must take this rate as given.

Because the variable "rate of exchange" is frozen, some other variable must be "free", in order to achieve the GDP growth and a high level of employment: labor contracts must be flexible to adapt to the fact that the rate of exchange is given.

The tax burden and other constraints on capital must converge with those of the best performing countries to allow a high rate of profitable investment. Clearly, to overcome the differentials in the other factor costs, *labor in this model of Monetary Union must be flexible*, *to achieve growth and full employment*.

1.7. With a multiple clubs set, in Buchanan's theorization of Union of States as clubs, any community member of one of the various clubs is free to choose the club that matches their wants. However, in the EU, member states deluded by the membership, unlike in the Buchanan's model, cannot always decide to opt out.

They may be obliged to stay in the club, by a decision of the majority if it believes that their exit would damage the club endowments for some of its main goods. This may be particularly true as for a Monetary Union whose main common good is the supply of a money as "stable purchasing power entity". But also the secession from the Union of states which is not a monetary union may not be allowed to a member state if the majority of them believes that it may endanger a main common good, i.e. external security or access to the sea or important natural resources.

On other hand while for the mere participation to a non-monetary club the cost of leaving may be limited, the exit of a state from a Monetary Union *to which is unfitted* may be enormous not only when the exit has been decided, but also and even more, when it may appear likely.

This is so, because all the obligations in the common currency of the members of the state that may leave that Monetary Union appear at risk of devaluation. On the other hand, the states who appear "over fitted" for the Monetary Union may have a revaluation when the weak states may appear to be obliged either to fit or to leave.

To sum up, the governments of the countries that do not converge to the virtuous path, that allows to exploit the positive factors of growth

offered by the club, cannot opt out, because the short and long term costs of leaving the EMU would appear too great and because may be obliged to stay. If they do not conform to the rules of the club, stagnation shall, at best be, their destiny. On the other hand, the countries over fitted may decide to leave the club if it becomes inadequate to them.

Therefore, Buchanan's option of secession of Government here is asymmetrical. The situation as for the choice of the member ship to EMU is similar to that of the contract of Faust with the devil. The first step is voluntary, the furthers are obligatory.

The situation may be different for the firms and to an extent for the citizens of the "not virtuous" countries of EMU, who diverge from the conditions necessary to benefit from the participation to it. Indeed the citizens may migrate to or put their main stable residence to other countries of the EMU or of SC or to outer countries that offer them better labor opportunities, may invest their capitals in the financial institutions of other places inside and outside the union where the conditions appear to them more favorable.

The firms may externalize their production in other states of the club or elsewhere or/and opt out. These choices may sometime appear as positive sum games both for the individual and firms that opt out of the not virtuous countries of origin and for these states. Thus, they foster the convergence. In many other cases may produce negative effects for the not virtuous state aggravating its situation of divergence.

An example of the positive sum game may be the outsourcing practiced by the firms of the not virtuous countries to other places inside or outside the EMU and the EU, that allows these firms to grow and to increase their exports from the home country. An example of a zero or negative sum game may be that of the capital outflows from the EMU not virtuous countries. Notice that similar choices inside and outside the EMU may be done also by citizens and firms of the virtuous countries to better exploit the opportunities of the EU club. Generally, these options are positive sum game, increasing the convergence both for the individuals and firm and for the countries of the EMU, and the countries of EU not in EMU on in EMU where they transfer the factors of production or productions.

1.8. Convergence in endogenous and exogenous growth models. "Clubs convergence" – first employed by W. Baumol 1986 – has several different meanings[6]. Some derive from the ambiguity of the subjective

[6] See Dorwick & Duc Tho Nguyen (1989), Barro & Sala y Martin (1992), Barro & Sala y Martin (1994), Galor (1996), Ben-David (1996), Evan & Carra (1997), Ben-David (1997),

component of the paradigm: i.e. notion of club, referred to the countries, in other studies referred to the local entities of a given country and so on. This subjective notion tends to have two meanings one proper, the other figurative. The proper concept of club refers to the club as an institution. The figurative concepts refers to the club as a statistical notion of cohort of subjects in which one finds the ones statistically similar for given characters, i.e. the "clusters". The concepts and formulas of convergence in relation to growth, traditionally have been dealt with the analysis of the behavior of the neoclassical exogenous and models of economic growth respectively of Solow and of Sala y Martin.

In Solow model [Solow (1956), Mathunjwa and Temple (2007) and Barro & Sala Y Martin (1994), Chapter 1] there is only one final commodity that represents GDOP as a whole consumed and produced in the considered country, under a fixed rate of saving. This rated generates a fixed rate of investment of capital (together with the depreciation rate on the previously invested capital). The economic growth, then, is determined by two paramount factors: the given endogenous rate of accumulation of capital "k" under a diminishing return hypothesis and the technological progress taken as exogenous. Under a given stage of technological progress, soon or later, is reached the stationary state.

Under the same stage of technological progress, taken as invariant and the same ratio of net k to GDP also taken as constant, the "high GDP" countries (H countries) that have started to grow in the past shall have a slower rate of growth than the emerging countries E with smaller GDP level, that started the growth process more recently.

This needs to happen in the model because the rate of return on k of H it is systematically lower than that of E. Therefore, considering a group of countries E, at relatively low level of GDP and another group at of countries H at a higher level, the convergence path shall be assured, if S/GDP and, therefore, K/GDP of the E countries is = or > than that of H countries[7].

Ortiguera & Santos, (1997), Reiss (2000), Dowrick & A.J.B De Long (2003), Islam (2003), Lee & McAleer (2004), Busetti, Forni, Harvey & Venditti (2006), Cunado, Gil-Alana & Perez de Gracia (2006), Fischer and Stirbook (2006), Mathunjwa and Temple (2007), Cavenaille and Dubois (2010), Caputo (2014).

[7] See Islam (1995), Caselli, Esquivel and Lefort (1996), Bernanke and Gurkaynak (2001), Masanjala and Papageorgiou (2004), Beaudry, Collard and Green (2005).

1.9. The model is oversimplified. Convergence is not granted, nor necessarily in that way. Return to capital may not need to be decreasing, it may be increasing, while the amount of saving may need not remain constant, it may increase for low-income countries during a rapid growth period. It may, then, tend to diminuish, in the maturity, slow growth period, with an increased welfare.

On the other hand, Capital does not consist only of material KM, it is also relevant the human capital KH. Furthermore, technologies change as result of the investments in KM and KH. Research and Development (RD) expenditures are important, together with the expenditures on education. As argued by Barro and Sala y Martin (1994), in the lower income countries the endogenous growth with constant return and gradual diffusion of technology may give origin to a sustained growth with a tendency to a slow decline that may explain the convergence.

Labor productivity may increase, if there is flexibility in the labor supply and the level of skills increases in the industrialization process. The marginal price of labor is an important variable. This variable intrinsically differs in the H and E countries, because an high average income implies also high average wages and personal service prices and a low average income implies also low wages and low service prices.

In a SC and in a MUC with a single market the firms of H will flow MK and HK to the E countries to decentralize there their production, because even if their productivity is lower, cannot be not so lower if they adopt there their technologies and send to E some of their HK. Therefore, the opening of the international market shall increase the returns, and Economic Unions and Monetary Union may enhance growth.

However divergence may reappear both inside the H and E countries and between them, before the full convergence has been realized, for a host of factors [for EU and EMU as club see T. Mora (2006)].

Growth – as argued by G. Dufrénot, V. Mignon and T. Naccarato (2010) – may be characterized by "heterochronic" changes better explained with "biological models" of growth. Organizational process underlying growth – government policies, industry clusters, market organization, civil relationships, *etc.* – has varying permutations of new and old institutional relationships and strikes differently according to cultural, history and political systems.

To this effect it may be interesting to consider the 12 factors of competitiveness, that may generate growth, according to the Global Competitiveness Index of the World Economy Forum, designed by Xavier

Sala Y Martin[8]. In the third pillar of this model, we have monetary stability, as given by the low but positive inflation rate, and fiscal soundness, which means small public deficit/GDP and moderate debt/GDP. An important factor of sound finance that has emerged in the most recent studies on macroeconomic stabilization and growth is the level of taxation which, obviously, at given level of deficit/GDP, depends from the level of the public expenditure (see Forte and Magazzino 2011).

1.10. Following Caputo on the role of the memory (see Caputo 2012), the habits of the past agricultural society in which high savings and hard labor were necessary, may be gradually lost in the consumption society. The decline of savings/GDP and of the hours of work reduce the rate of growth. On the other hand, the adoption of new technologies and institutions and the development of human capital may be eased by the decline of the memory of the customs of the past. The combination of the two conflicting roles of the positive and negative memory of the past may lead to different results.

Furthermore, monetary and financial factors, with their fluctuations, do matter too, in market and public economy operations. Divergence may reappear in H and E Clubs of countries and between them for a host of reasons. For EU and EMU as Clubs see T. Mora (2006); for OECD countries see J. Le Sun (2010). Nevertheless, a viable model must consider only basic general factors.

Combining the basic economic growth theory and the basic rules of EU constitution, we study the degrees of convergence of the EEU and WEU clubs with the following parameters.

[8] The WEF Competitiveness Model is articulated in 3 stages: A) the first stage – *factors driven* – proper of low income countries is characterized by 4 classes factors: 1) Institutions, 2) Infrastructures, 3) Macroeconomic requisites, 4) Health and primary education. B) the second stage – efficiency driven relating to middle income countries – is characterized by other 6 classes of factors: 5) higher education and training, 6) goods market efficiency, 7) labor efficiency, 8) financial market development, 9) technological readiness, 10) Market size. C) The third stage relating to the high income countries – innovation driven – is characterized by to two factors: 11) Business sophistication and 12) Innovation. The 12 pillars competitive model introduces in the endogenous growth model more variables and some of them, as "Institutions" and "Innovations" have a discontinuous behavior affected by shocks. The shocks in the institutions may be driven by their reforms while those in the innovations may be due to discoveries.

TABLE 1. THE PARAMETERS TO ASSESS EEU AND WEU CLUBS CONVERGENCE

1. GDP rate of growth	9. VA agriculture/GDP
2. GDP per capita	10. VA Industry/GDP
3. Inflation rate	11. Public Expenditure/GDP
4. Unemployment	12. General Government deficit/GDP
5. Labour product per person	13. Balance of Payments
6. Labour product per hour	14. Balance of payments-Current
7. Investments/GDP	15. Bond Yelds
8. Gross savings/GD	

The first 8 parameters, with exception of the third, are the main variables of neoclassical real growth model, with the exception of the "inflation rate", a Maastricht monetary variable which measures the degree or rigidity of the supply of the factors of production (particularly labour). The next two are specifications of the neoclassical growth parameter. Parameter 9 signals the stage and structure of the economy and is particularly relevant for the memory factor. It is also particularly important as for the EU Club own budget and interventions. Parameter 10 too is particularly relevant as structural indicator of development. The next 5 parameters plus parameter 3 are the financial parameters of the Maastricht treaty and of the fiscal compact as for the fiscal, monetary and financial equilibrium.

1.2 The Index of Divergence of members of the EU clubs.

To measure the degree convergence-divergence of the countries of the considered clubs and the degree of homogeneity of the club we adopt a Club Divergence Index (CD-Index) which measures the distances among the various countries with an algorithm somewhat different from the Hamming distance algorithm.

Our Index of Divergence differs from the Hamming algorithm because the strings of the Hamming distances are fixed and given, our distances are variable and interact through time, as we measure a dynamic phenomenon of evolution. Hamming standard deviations are normalized on average values; those of our index are normalized on the maximum values Hamming measures a geometric figure, we measure as the geometric figure changes, so that we have not only standard deviations from the maximum distances. We also have standard deviations of the standard deviations.

We consider the yearly values U(t) of the sum of all the distances of the parameters p_j between the 5 members of the club as the measure of the degree of Club Divergence. U(t) is the sum of the values $U_i(t)$ which

give the distances of the p_j parameters of each i-th member of the club to the other members. To measure the instability of the clubs we shall consider the standard deviation of the values $U_i(t)$. In geometric terms $U_i(t)$ is the sum of the geometric distances of the $u_{(n)}$parameters of the i-th member from the others. $U_i(t)$ is the measure of the club itself, that is the sum of the distances between all the p_j of all club members[9].

Obviously, the distances obtained are only abstract tools and so far we may compare the different economies and finances with the understanding that larger values of U(t) imply relevant differences among them.

The spread (standard deviation) of the distances is obtained normalising each parameter p_j to the yearly maximum value of its norm, acquiring a new set of normalised parameters q_j and considering the set $x_{ik,j}$ of the couples of difference of the normalised parameters q_j; p_j is then substituted with

(3) $$q_j = p_j \,/\, |p_{j\,\max}|$$

where $q_{ij} \leq 1$ defines a new Cartesian space.

We first assume the case when all parameters p_j have positive values and consider the differences

(4) $$x_{ik,j} = q_{ij} - q_{kj}$$

with $|x_{ik,j}| \leq 1$ which are the components of an abstract distance between the economy identified by k from that identified by i relative to the parameter j in the Cartesian space of the parameters q_j.

From the definition (3) follows that

(5) $$\sum_{j=1}^{n} [(p_{ij} - p_{kj}) / p_{j\max}]^2 < n$$

or

(6) $$D_{ik} = [\ \sum_{j=1}^{n} [(q_{ij} - q_{kj})]^2\ ]^{0,5} / \sqrt{n} < 1$$

where D_{ik} is the abstract distance of the economies i and k in the Cartesian space defined by the parameters q_j[10].

[9] The evolution of the 5 club members considered here has already been tentatively studied using 29 parameters taken almost at random among those available in the 3 years 2000, 2005, 2010 (Caputo 2014); but the results, mostly due to the limited resolution of the data, but also to the limited time interval used, were inconclusive $x_{ik,j}$ $|x_{ik,j}| \leq 2$.

[10] The normalizing factor of D_{ij} is obtained considering first the case when all

SECTION 2

Trends of Clubs convergence-divergence and Countries' correlations.

2.1. GDP growth of the EEU and WEU countries from 2000 to 2013 and the patterns of the Club Convergence Index U(t).

Table 2 shows the GDP growth rates of the countries of the EEU and WEU club.

As one can see from Table 2, the average GDP growth rate of the EEU club is much higher than that of the WEU club – 3.3 as against 1.2 – as one may predict on the basis of the neoclassical growth models of convergence.

From 2001 to 2004, the average growth of the EEU Club fluctuates between 3.6% and 4.5%; then, until 2007, between 5,1% and 6,3%, with Hungary in quasi 0 growth rate already in 2007. In 2008, the average growth rate of the EEU falls back to 4.5%, with a small recovery of Hungary at 0,9 and Czech Republic at 3,1 while Bulgaria, Poland and Romania are still booming.

In 2009, there is a severe recession in most EEU Club countries, the only exception being Poland. After the average negative growth rate of 4.4 of 2009, there were two years of gradual recovery of 1.4% and 2.4 % with Romania still in recession in 2010; then the average growth rate falls back to about 0.8% because Bulgaria and Poland growth go down, Czech Republic and Hungary fall back in recession, while Romania as a small recovery.

parameters assume non negative values and m is even: if the values of the parameters of a given subset of $u < m$ of the m economies of the set are unity and all the others are zero, then the sum of all the $m(m-1)/2$ distances is $n0,5u(m-u)$ whose maximum is obtained when $u = m/2$ which gives the distance $m2\ n0,5/4$. If one, or more than one, of the zero value parameters were to assume a positive value the sum of the distances would decrease. The same applies also to the case when the values are smaller than 1. The case when m is odd is obtained with the same procedure. It is seen that when all parameters assume non negative values the sum of the distances D_{ik} is smaller than

(7) $n0,5\ m2/4$ when m is even

$n0,5(m2-1)/4$ when m is odd

which we, for simplicity, assume as normalizing factor of the distances. Finally, taking into account the possible presence of r parameters which may assume negative values and that the corresponding values of $x_{ik,j}$ are subject to the limit, formulae (7) are approximated with

(8) $U = D_{ik}/[(n+3r)0,5\ m2/4]$ when m is even

$U = D_{ik}/[(n+3r)0,5\ (m2-1)/4]$ when m is odd.

In the WEU club between the 2001-2005 there is a period of growth between 1.3 and 2.3%. Then in the 2006-207 period there is an upward cycle of 2,9-3%, followed by a recession in the 2008-2009 period, a small recovery in 2010-2011, and an new period of average recession in the 2012-1003 period, with Germany and UK immune and Italy and Spain as the worst performers.

TABLE 2.
GDP GROWTH IN REAL TERMS 2000-2013 of EEU and WEU COUNTRIES

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Av.
Bulgaria	**5.7**	4.2	4.7	5.5	6.7	6.4	6.5	6.4	6.2	-5.5	0.4	1,8	0,8	0,9	3.6
Czech Rep.	**4.2**	3.1	2.1	3.8	4.7	6.8	7.0	5.7	3.1	-4.5	2.5	1,9	-1,3	-0,4	2.8
Hungary	**4.2**	3.7	4.5	3.9	4.8	4.0	3.9	0.1	0.9	-6.8	1.3	1.6	-1.7	0.2	1.6
Poland	**4.3**	1.2	1.4	3.9	5.3	3.6	6.2	6.8	5.1	1.6	3.9	4.5	1.9	1.1	3.6
Romania	**2.4**	5.7	5.1	5.2	8.5	4.2	7.9	6.3	7.3	-6.6	-1.1	2.2	0.7	1.6	3.5
EEU CLUB	**4.2**	3.6	3.6	4.5	6.0	5.0	6.3	5.1	4.5	-4.4	1.4	2.4	0.8	0.7	3.1
France	**3.7**	1.8	0.9	0.9	2.5	1.8	2.5	2.3	-0.1	-3.1	1.7	2.0	0.0	-0.1	1.2
Germany	**3.1**	1.5	0.0	-0.4	1.2	0.7	3.7	3.3	1.1	-5.1	4.2	3.0	0.7	0.4	0.9
Italy	**3.7**	1.8	0.5	0.0	1.7	0.9	2.2	1.7	-1.2	-5.5	1.7	0.4	-1.4	-1.3	0.4
Spain	5.0	3.7	2.7	3.1	3.3	3.6	4.1	3.5	0.9	-3.7	-0.3	0.4	-1.4	-1.5	1.7
U.K.	**4.2**	**2.9**	**2.4**	**3.8**	**2.9**	**2.8**	**2.6**	**3.6**	**-1.0**	**-4.0**	**1.8**	**1.0**	**0.3**	**0.5**	**1.7**
WEU CLUB	**3.9**	**2.3**	**1.3**	**1.5**	**2.3**	**2.0**	**3.0**	**2.9**	**0.0**	**-4.3**	**1.8**	**1.3**	**-0.4**	**-0.4**	**1.2**
EMU-Subgroup	**3.9**	**2.2**	**1.0**	**0.8**	**2.2**	**1.8**	**3.1**	**2.7**	**0.2**	**-4.4**	**1.8**	**0.2**	**-0.5**	**-0.6**	**1.0**

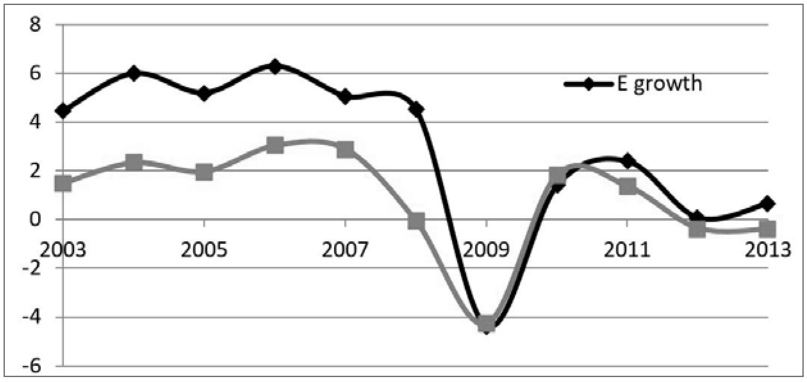
In Figure 1 we compare the patterns of the two growth rates curves of EU and WEU club in the 2003-2013 period. Clearly, they follow the similar pattern with a more pronounced fluctuation of the EEU curve which, as we have seen, has a much higher growth rate than the WEU curve. The profiles of the two curves tend to coincide in the subsequent period of recession and initial recovery, with that of the EEU club initially below that of WEU club. Then they remain similar and quite close one to the other, with that of EEU club above that of WEU. While in the boom period the two curves have a simultaneous behaviour, in the recession and in the subsequent shaky recovery period the pattern of EEU curve is somewhat retarded, allowing to recognize a sort of dependence from the pattern of the WEU curve.

The correlation between the two curves is 0,878: clearly very significant.

While the GDP growth patterns of the EEU and WEU club tend to be closely similar, the same cannot be said as for the pattern of the average rate of GDP growth and that of the Divergence index U(t) of the EEU and of the WEU club.

Let us now consider the pattern of the curve of the average GDP growth of the EEU club and that of the curve of U(t), the Divergence Index of the club, as for 2003-2011 period.

FIGURE 1. PATTERNS OF GDP GROWTH RATES EEU AND WEU CLUB 2003-2013



CD-Index of EEU decreases continuously from 2003 to 2006 while the GDP growth curve moderately increases fluctuating between 3,6 and 4,5 rates. In 2005 the two curves cross each other signally that the good GDP growth period was leading to the club to convergence. The pattern of the two curves is inverted in the 2006-2008 period of boom with the GDP average growth rate of the club fluctuating between 6 and 4.5, while U(t) has a tiny decrease, reaching its first minimum, while the CGD curve reaches its maximum. Then GDP curve decreases while U(t) curve increases. But then, in 2009, both decrease by a diverging gradient. In the recession, the Divergence Index reaches its minimum value. With the resumption of GDP growth, the Divergence Index increases again. This time however the GDP growth rate curve has only modest increases.

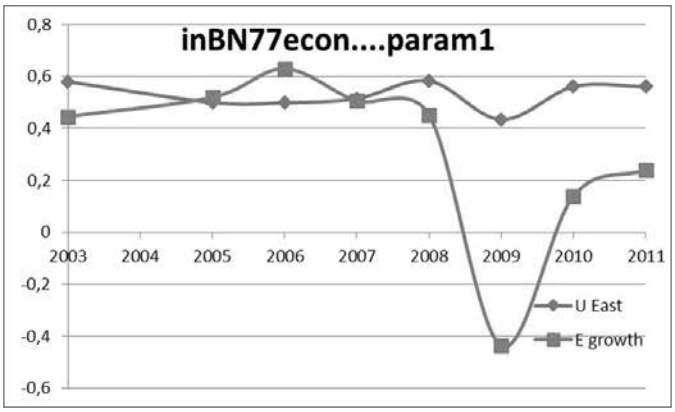
The correlation between the growth rate curve of EEU club and its CD Index curve U(t) is 0,350, a not significant value.

This lack of correlation appears to signal the lack of control of the exogenous financial cycle that hit the EEU club in the observed period, both by the national governments of the countries member of the Club and by the EU Government.

Notice that the exogenous cycle that hit the EEU club was mostly due to the dependence of the GDP growth of the EEU club from that of the WEU

club, which emerges from the close correlation between the patterns the GDP growth rates curves of the two clubs and from the lagged behaviour of that of the EEU club.

FIGURE 2. PATTERNS OF DIVERGENCE INDEX AND OF GDP RATE OF GROWTH-EEU CLUB 2003-2011.



The Government of the EU Club, apparently, was not able to control the perturbations from one side to the other side the club, to smooth them.

2.2. Divergence and spreads of the EEU Club and of its member countries as measures of homogeneity and stability.

Let us now compare (Fig. 3), the pattern of U(t) of the EEU club and its average spread with the two curves normalized.

The patterns of the two curves are quite similar, with the spread curve somewhat lagged. It has its minimum in 2006, while the Divergence Index U(t) curve reaches a minimum level in 2005 and remains in it in 2006 too. Both curves have their maximum in 2008, the last year of the boom period.

Both curves have in 2009 a new minimum, lower than the first one of 2005. However, while the CD index curve in 2010 increases, the spread curve resumes its upward pattern one year later, in 2011 signalling its dependence from the CD curve.

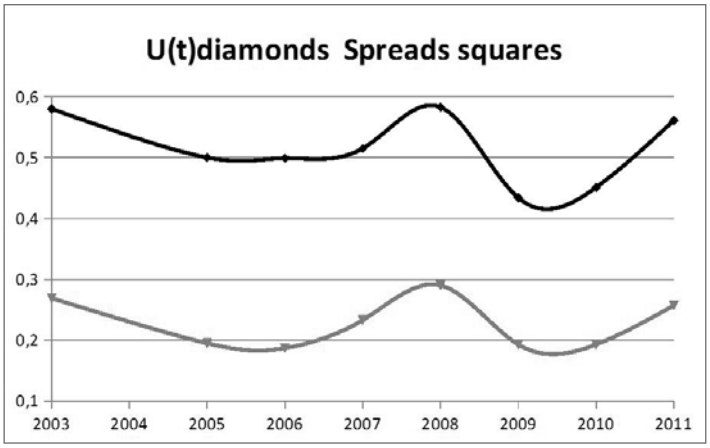
The similarity of the gradients in the pattern of U(t) curve and in the pattern of the average spread curve in Figure 3 is clear.

U(t) curve increases until 2008 – the year of the peak of the boom – as the spread curve. U(t) curve minimum is reached in 2009 – the year of recession – as that of the average spread curve.

An increased U(t) accompanies the resumption of growth after the crisis, because the degree of recovery differs among the countries member of the EEU club.

The gradient of the average spread curve follows, with a lag, the same pattern and the increase of instability of the EEU club.

FIGURE 3. PATTERNS OF DIVERGENCE INDEX AND OF SPREADS CURVE NORMALIZED-EEU CLUB



The correlation coefficient between U(t) and the average spread curve, as for EEU club, actually, it is 0,93.

2.2. Let us, now, consider the Divergence Index pattern, of the five EEU countries in the 2003-2011 period.

For four of the five considered countries, the exception being Poland, the maximum of $U_i(t)$ occur in 2008 year. Hungary and Czech Republic are leaders, with Bulgaria in a third distanced position. All the five countries have a steep convergence trend in the short period from 2003 to 2005. Then four of them (the exception being Poland) have a divergence trend with an increase of the inhomogeneity up to 2008.

After this year four of the five countries (Poland being again the exception) present a deep decrease $U_i(t)$ with a bottom in 2009: the year in which these four countries, for the first time, have a negative GDP growth rate (see Table 2). Then $U_i(t)$ values increase again for all the five countries.

However, in 2011 none of them reaches the 2003 levels. The $U_i(t)$ of Czech Republic and Hungary lead the 2008 peak. Poland $U_i(t)$ has a milder fluctuation: is at the 0,32 level both in 2003 and in 20011 with a bottom in 2009, while the other four $U_i(t)$ are peaking.

In Table 3 we present the correlations between the $U_i(t)$ of the countries of the EEU club in the 2003-2011 period.

TABLE 3. CORRELATION OF $U_i(t)$ OF THE COUNTRIES OF THE EEU CLUB

Bulgaria-Czech Republic	**0.530051 >**
Bulgaria-Hungary	**0.504691 >**
Bulgaria-Poland	-0.617612
Bulgaria-Romania	**0.601708 >>**
Czech Republic-Hungary	**0.943182 >>**
Czech Republic-Poland	-0.343594
Czech Republic-Romania	-0.18916
Hungary-Poland	-0.389527
Hungary-Romania	-0.237589
Poland-Romania	**-0.527342**
Average correlation	0.0275089

A strong positive correlation actually exists between the $U_i(t)$ of Czech Republic and Hungary. We also found a quite significant positive correlation between the trends of Bulgaria and Romania, and a significant correlation between Bulgaria and Czech Republic.

However, the transitivity principle does not operate as for Hungary and Bulgaria were, one the contrary, there is a weakly significant negative correlation of 0.50 plus some other fractions. A negative nonsignificant correlation exists between Hungary and Poland and Hungary and Romania while a negative correlation emerges as significant between Poland and Romania, so that here the transitivity principle operates, in the negative way.

Bulgaria and Poland too have a nonsignificant negative correlation, as if were idiosyncratic.

Czech Republic, Hungary and Poland in 2003 had a relatively low value added of agriculture – (3%, 4% and 3% of GDP respectively) – while Romania and Bulgaria had a high value added of agriculture on GDP (13 and 10%). The similar role of the memory of the traditional habits, generally less important for the urban population of the industrialized countries and more important for the rural populations may be an explanation of the positive strong correlations of $U_i(t)$ of Czech Republic and Hungary and of the positive correlations of the $U_i(t)$ of Romania and Bulgaria. These two more rural countries, actually, were able to join EU only in 2007.

A less pronounced – but remarkable – negative correlation exists between the $U_i(t)$ of Bulgaria and Poland and of Bulgaria and Hungary

too. The negative correlation between the $U_i(t)$ of these two couples of countries may be explained by the different role of the memory in the two countries, due to the different role of agriculture, that may also explain why they were accepted in the EU in different times.

Generally speaking the $U_i(t)$ paths of the EEU countries are not positively correlated as their average correlation is close to a zero value.

In the previous paragraph, we noticed the lack of capability of the EU institutions of taking care of the financial shocks between the Western and the Eastern sub clubs of its club. In this paragraph emerges that the EU institutions so far have had a limited control of the homogeneity and stability inside the EEU club.

SECTION 3

Weight of the parameter in the divergence pattern of EU Club

3.1. Weight of the *parameters* in the dynamics of the Divergence Index U(t) of the EEU club.

Let us pursue the pattern recognition of the dynamic of the Divergence Index U(t) of EEU club by examining which *parameters* have been the most important in it and which have a similar pattern.

We consider as the most important, in the dynamic of U(t), the parameters whose weight, in the average of the 9 years is at least (1/15) x (110) = 0,73[11]. The results are in Table 4.

Two parameters present the largest effect on the path of the Divergence Index: GDP growth rate (Series 1 in Figure 4) and Government Deficit (Series 4 in Figure 4), with similar wide fluctuations in their behaviour and importance. GDP growth rate is leading the convergence up to 2007 (see Figure 4). In this year it has an impact of less than 0,06, while in 2003 its impact was around 0,08%. Similarly Government deficit which in 2003 had a level around 0,13 in 2007 has its minimum at a level slightly lower than 0,8. Its downward gradient is greater than that of GDP.

From 2007 year on GDP growth rate is leading the divergence pattern, with a peak at 0,16 in 2009, the year in which the Divergence Index of the EEU Club reaches its minimum. Notice, however, that the peak of the

[11] If each parameter had the same weight its average yearly value would be 1/15. Considering as most important the parameters that exceed the average value at least by 10% we have the average value of 1/15 x 110 = 0.733. See Caputo-Forte (2015).

TABLE 4. PARAMETERS OF EEU CLUB WITH AVERAGE EFFECT ON U(t) EQUAL OR LARGER THAN 0,75

1.	Parameter	1	GDP rate of growth (Series 1 in Figure 4)
2.	Parameter	3	Inflation rate (Series 2 in Figure 4)
3.	Parameter	9	VA Agriculture (Series 3 in Figure 4)
4.	Parameter	12	General Government Budget Balance (Series 4 in Figure 4)
5.	Parameter	13	Balance of Payment Deficit/Surplus (Series 6 in Figure 4)
6.	Parameter	14	Current Balance of Payment Deficit/Surplus (Series 5 in Figure 4)

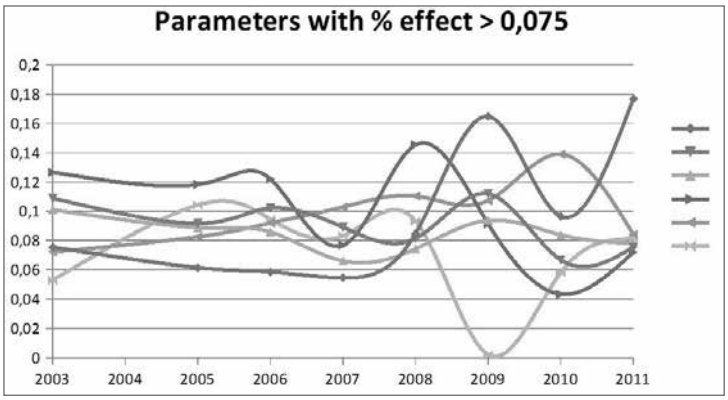
divergence of the budget precedes the peak of the divergence of GDP as if was causing it. Then both divergence parameters have a bottom in 2010, and peak again in 2011, with the peak of the divergence of the budget deficit systematically lower than that of GDP, as if the reduction of the divergence in the budget balance was paid with a greater divergence in the growth rates.

To sum up, in the period of economic and financial fluctuations of GDP, the Divergence Index U(t) for the EEU Club increases and the divergence in the GDP growth rates leads the U(t) increase.

A third parameter with important weight on the pattern of the Divergence Index of the EEU club is the inflation rate (Series 2 in Figure 4). Its trend, until 2007, is similar to that of the government budget balance. Then it follows that of the GDP growth.

A fourth parameter whose dynamics presents similarities to that of GDP growth is the share of value added of agriculture on GDP (Series 3 in Figure 4), however with a smoother fluctuation. Its weight reaches its top in 2009, as the GDP rate of growth and the budget balance. However, in 2011 is declining while the weight of the other four parameters are going up.

FIGURE 4. PARAMETERS WITH LARGER EFFECTS ON DIVERGENCE INDEX U(t). EEU CLUB



3.2. The most important *spreads* of the parameters as structural measure of U(t) of the EEU club.

Table 5 shows, with bold characters, which parameters do matter most in the structural divergence, considering those which, at the beginning and at the end of the considered period have a spread that contributes to the aggregate divergence with a share of more than 20%.

TABLE 5. IMPACT OF THE SPREADS OF THE PARAMETERS ON THE DIVERGENCE INDEX OF EEU CLUB.

	STANDARD DEVIATION OF THE PARAMETERS								Stan.dev. of standardev.
Param.	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
1	**0,2477**	0,2181	0,1884	0,2464	0,3474	0,5032	0,4919	**0,6239**	**0,1616**
2	**0,2523**	0,2436	0,2294	0,2172	0,2553	0,2009	0,1906	0,1785 <<	**0,029**
3	**0,3788**	0,327	0,3628	0,3396	0,3234	0,3364	0,3011	**0,2806**	0,0314
4	**0,2977**	0,2518	0,2059	0,1656	0,171	0,1583	0,1583	0,1827	**0,0508**
5	**0,2587**	0,2044	0,1832	0,2164	0,2194	0,1718	0,1547	0,1962	0,0322
6	**0,2261**	0,1939	0,2235	0,1914	0,1979	0,2047	0,1942	0,1675	0,0188 <<
7	0,1228	0,1141	0,1185	0,1589	0,1901	0,085	0,102	0,1129	0,0334
8	0,1096	0,1422	0,1173	0,1587	0,1369	0,066	0,1318	0,1351	0,028 <<
9	**0,3515**	0,3169	0,3048	0,2534	0,2913	0,2818	0,2547	**0,2575**	0,0347
10	0,0824	0,094	0,0837	0,0854	0,1159	0,1129	0,1034	0,0941	0,013 <<
11	0,0952	0,1262	0,1378	0,0659	0,0875	0,0806	0,0962	0,1011	0,0234 <<
12	**0,4404**	0,4221	0,4329	0,3412	0,4853	0,2748	0,2457	**0,257**	**0,0945**
13	**0,2511**	0,2946	0,3264	0,3168	0,3459	0,3225	0,3080	**0,3019**	0,0281 <<
14	0,1842	0,3721	0,3355	0,2033	0,3421	0,63	0,3831	**0,3213**	**0,1291**
15	0,1664	0,247	0,2498	0,1783	0,1986	0,2091	0,1922	0,1922	0,0301

These parameters in 2003 are the followings nine: GDP growth rate, GDP per capita, inflation rate, unemployment, productivity of labour per person, productivity of labour per hour of work, value added of agriculture, Government budget deficit, balance of payment balance.

In 2011, the spreads of parameters structurally more relevant were six, because four real economy parameters, i.e. GDP per capita, unemployment, productivity of labour per person, productivity of labour per hour were gone below the 20% level, likely because of the effects of

real economy convergence factors as those described by the neoclassic economic growth models.

In the divergence pattern, as measured by the spreads, in 2011 remained important the following parameters, which were important in 2003 too: GDP growth rate, unemployment of the labour force, value added of agriculture, government deficit, aggregate balance of payment results.

On the other hand, in 2011, the current accounts balance of payment had entered in the group of the parameters with a value larger than 20%.

Two other parameters important in 2013, had an increased relevance: they are GDP growth rate and aggregate balance of payments.

On the other hand, three other parameters: i.e. inflation rate, government deficit, value added of agriculture, while remaining above 25% had a reduced relevance in comparison with the initial period. Likely, there has been some nexus between the increase in the divergence of GDP growth rate and the deflationary effects of the reduced inflation rate and of reduced budget deficit.

The EU fiscal and financial policy apparently was not very effective as for a convergence cum growth of the EEU club. The above observation it is reinforced by considering the standard deviations of the spreads: which are particularly high as for GDP, unemployment, government deficit and balance of payment, revealing a particularly relevant dynamic though time of these spreads.

For the pattern recognition is also interesting to check the correlation between the spreads and U(t) (see Table 6).

Correlations exist only for two parameters: productivity per person and investments, signalling that the patterns of most parameter are influenced by different perturbations.

TABLE 6. CORRELATION BETWEEN U(t) AND THE SPREADS OF THE PARAMETERS.

1	0.044319	**5**	0.593023 correlated	**9**	0.163919	**13**	0.046938
2	0.412752	**6**	- 0.16089	**10**	0.180846	**14**	0.330129
3	- 0.131	**7**	0.743464 correlated	**11**	- 0.15012	**15**	- 0.37403
4	0.141189	**8**	0.36044	**12**	0.487261		

SECTION 4

Comparison between the EEU and the WEU Clubs.

4.1. Pattern recognition as for the relation between the GDP growth rate and the Divergence Index and the average spreads curve of WEU club.

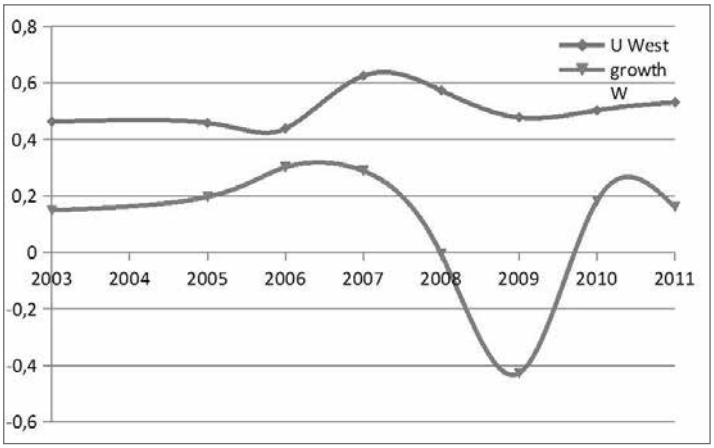
In the first section, we have found that the patterns of the GDP growth rates of the WEU and EEU Club are closely correlated.

Let us, then, compare the pattern the Divergence Index of the WEU club and that of its GDP rate of growth to see what happened to U(t) in relation to the fluctuation of the GDP rate of growth.

As one can see from Figure 5, the GDP growth pattern of WEU Club and of EEU Club in the observed period converge until 2006 with the GDP growth rate curve increasing and the U(t) decreasing. Then the patterns of the two curves converge, as U(t) increases with the rate of growth of GDP increase until 2007. Then, the patterns of both curves decrease. However, while that OF GDP growth rate falls by several percentage points, reaching a deep downward point in 2009, the U(t) curve has a much smaller downward fluctuation. In 2010, the GDP curve has a dip increase. U(t) curve too increases, but only by a small percentage.

In 2011 the two patterns tend again to diverge with U(t) continuing to moderately increase while GDP decreases. The two patterns are uncorrelated, as the value of the correlation is a mere 0,107192.

FIGURE 5. PATTERNS OF DIVERGENCE INDEX AND OF GDP GROWTH RATE. WEU CLUB-2003-2011



To sum up, the big fluctuation of GDP has halted the convergence process of the WEU club, with a short return to convergence in a phase

of severe recession. In the subsequent weak economic recovery, the Divergence index increases again. The lack of correlation of the two patterns of the curve of the average GDP growth rate and of the Index of Divergence of the WEU club presents strong similarities with that of the two curves of the EEU club.

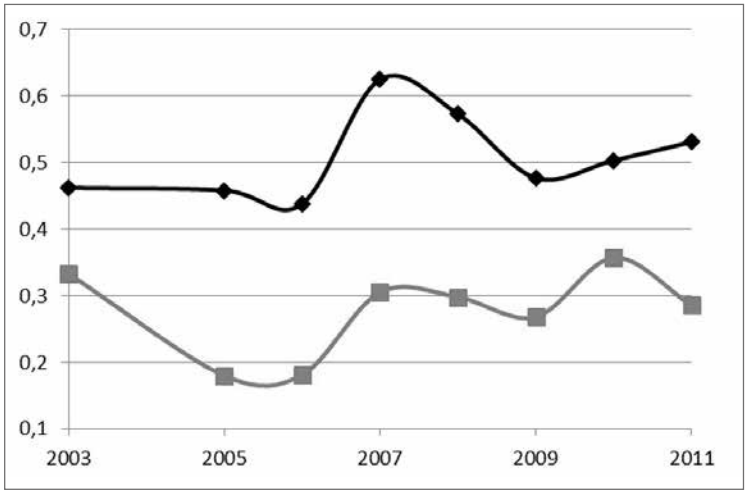
Thus, one may argue that the same comment can be drawn. I.e.: the lack of correlation appears to signal the lack of adequate control of the exogenous financial cycle that hit both the club in the considered period, both by national governments of countries member of the Club and by the EU Government.

While as for EEU club, one might observe that the countries belonging to it only recently have re-joined the market economy systems and the democratic regimes, are new members of the EU and not (yet) of the EMU, the same cannot be said as for the countries belonging to the WEU club. Indeed, all of them are old members of the EU, have market economy systems and democratic regimes from many years and four of them are the core members of the EMU.

Let us consider (Figure 6) the patterns of the curve of the Divergence Index U(t) and of the curve of the spreads as for the WEU club.

Both U(t) and the spreads curve go down until 2006, in the period if normal growth. However, the minimum level spreads curve is attained in 2005 while that of U(t) is attained in 2006. Both U(t) and the spread curve peak in 2006 with similar gradient. Both curves reach a minimum in 2009, a recession year. However, their gradient differ, because that of U(t) is steep while that of the spread curve is smooth.

FIGURE 6. PATTERNS OF DIVERGENCE INDEX AND SPREADS CURVE NORMALIZED. WEU CLUB – 2003-2011. Diamonds: U(t) curve. Squares: Spread curve.



Then U(t) increases while the spread curve after its higher peak in 2010, goes down to a level lower than that of 2003. Clearly, the patterns of the two curves, except for a limited period, have a dissimilar behaviour.

The correlation coefficient between the U(t) Divergence and the average spreads curve of WEU, actually, it is a mere 0,398, while – as we have seen above (§ 2.1) – between U (t) of EEU club and its average spreads curve the correlation coefficient is 0,902.

The low correlation coefficient of U(t) of WEU with the spreads seems to indicate that the stabilization policy aiming to the convergence in the fiscal and parameters created a divergence of the spreads of the members of the club, dividing them in two groups of countries well performing and less performing.

4.2. Pattern recognition of Divergence Indexes of WEU and EEU clubs and of their members.

Let now compare (Figure 7) the convergence patterns of the two clubs, considering the patterns of their Divergence Indexes U(t).

Both WEU club U(t) and EEU club U(t) have a downward pattern until 2005. U(t) of WEU continues to go downward also in 2006 while that of EEU club remains stable. Then U(t) of WEU Club climbs to a peak followed by that of EEU club in the subsequent year. The upturn of U(t) of WEU club takes place in 2010 as that of WEU club. In the 2003-2006 period of convergence the Divergence Index of the WEU club is lower than that of the EEU club.

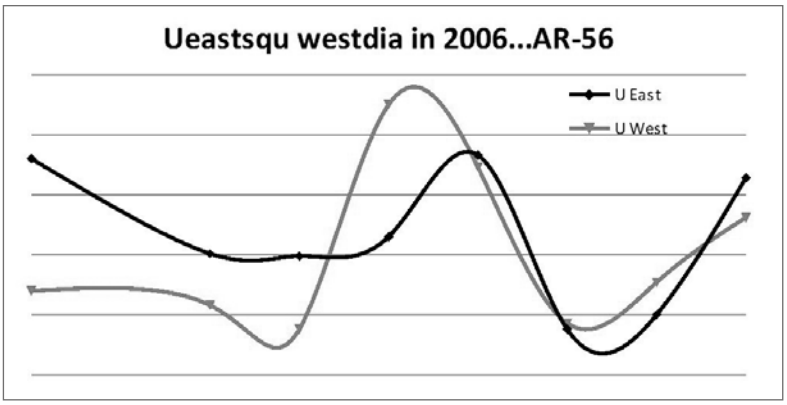
In the boom period the patterns of the WEU club curve is above that of the WEU curve. Then they coincide and subsequently that of WEU club tends to be slightly above that of the EEU club. In 2011 is again below, signalling that EU policy pays more attention to its WEU core countries.

As the two U(t) curves of the West and East clubs mostly have similar patterns, with a lag of the U of the East club, the correlation coefficient of the U(t) of the two Club is not significant but close to be significant, being 0,448.

On the other hand, there is a significant correlation of 0,509 between the gradients of the two U(t) that reinforces the correlation between the two patterns, indicating both the dependence of pattern of the EEU Club from that of the WEU club the homogeneity of the effects of the EU policy.

On the other hand, it emerges that the EU policy is not capable of assuring convergence cum growth because after the recession the Divergence Index increased in both clubs to similar levels.

FIGURE 7. PATTERNS OF DIVERGENCE INDEXES OF EEU AND WEU CLUBS.



The pattern of similarity of the two clubs, that we found as for the two U(t), does not hold as for the patterns of the $U_i(t)$ of them.

TABLE 7. CORRELATIONS OF $U_i(t)$ OF WEU CLUB COUNTRIES.

France-Germany	0.457289
France-Italy	**0.662886**
France-Spain	**0.865914**
France-Uk	**0.7601553**
Germany-Italy	**0.817838**
Germany-Spain	**0.601758**
Germany-UK	0.277307
Italy-Spain	**0.826495**
Italy-Uk	0.376839

As seen, the average correlation of the $U_i(t)$ of the EEU club is close to zero. On the contrary for the WEE cub the average correlation of the $U_i(t)$ is significant being 0,61 (see Table 7 below).

Actually, in the WEE club, 6 out of the 10 couples of U(t) – (France and Spain, France and Italy, Italy and Spain and Italy and Germany, Spain and Germany and France and UK) – are positively well correlated. Italy and Germany, Spain and France and France and UK have strong correlations of more than 0,8 or near 0,8 (see Table 7). The U(t) of Spain and UK and of France and Germany are not correlated but their value result very close to those of a significant correlation.

Only those of UK and Germany and of UK and Italy are clearly uncorrelated. However, UK is outside EMU and geographically distant from UK both by land and by sea.

So that one may argue that in the WEU club the integration of EU-EMU countries the integration is quasi complete, because only between Germany and France there is not a clearly significant correlation.

A first explanation of the lack of significant correlation between the $U_i(t)$ of the two countries is the different role of the memory, in the two countries, in relation to the different relevance of their agricultural sector, quite important in France and of minor importance in Germany.

Another explanation of the incomplete correlation might be their different technological development. Both those of Germany and of France are related to their heavy military expenditure, developed separately as they have been enemy particularly in the period of intense industrialization from the at the end of the XIX century until the end of the second world war. Even after the war, they diverged, particularly as for the energy sector, as for the different role of the nuclear sector. A third explanation, complimentary to the former two, may be found in the different orientation of the trade relations in relation to different geo-political views: those of Germany as of Italy more projected to the East, those of France more projected to the North-South relation with UK and the former western African colonies.

But given the fact the $U_i(t)$ of two of the older EU main countries member of EMU are incompletely correlated one may argue that the EMU unique market structure is incomplete of EU and/or that the rules and policies of the EU club are inadequate.

4.3. Most relevant Divergence parameters and spreads of WEU and EEU clubs and common patterns.

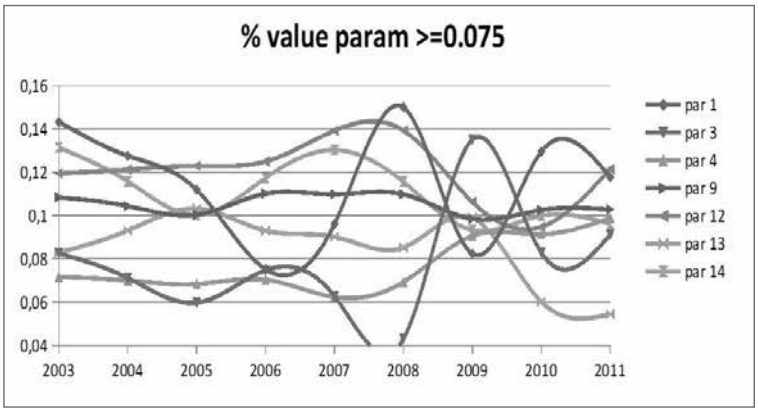
As one can see from Figure 8, the most relevant parameters of Divergence as for the WEU club in 2003 are GDP Growth rate, Inflation, Value Added of Agriculture, Budget Deficit, Balance of Payment, Current Accounts of the Balance of Payments, Bond Yeld. In 2011, Unemployment must be added to the list.

Both in the EEU and WEU clubs, the weight of the GDP growth spread parameter in 2011 is greater than in 2003, signalling an Europe "at different speed" both in West and in East.

Continuing in the pattern recognition as for a common pattern of the two clubs, let us now compare the *distance* parameters of WEU club and EEU club that matter most in the dynamic of the convergence. The parameters most relevant as for the WEU club are the seven listed in the right part of Figure 4.2. Of them, unemployment, i.e. parameter 4, is not among the most important in the EEU club.

The likely explanation of this difference is the one, already above noted, that while the EEU countries are free to alter their own currency rate of exchange, four of the five WEU sub club are member of the EMU, which implies a unique rate of exchange. If in the EU-AMU club there was really a unified flexible labour market, the unique rate of exchange would not cause, high divergences in the unemployment levels.

FIGURE 8. PARAMETERS OF WEU CLUB WITH AN AVERAGE EFFECT ON ITS U(t) LARGER OR EQUAL TO 0.075.



In WEU too, as in EEU, the most important distance dynamic parameters are the GDP growth and the General Government budget balance. In the two clubs, the two parameters have similar trends as for their peaks, which take place in 2008. In the WEU club, GDP growth rate parameter has a minimum in 2006, while in the EEU club the minimum of GDP growth rate is in 2007. A new minimum is reached by the WEU growth rate parameter, in 2009, again one year before that of the GDP growth rate parameter of EEU sub club.

A similarity between the two clubs maybe observed also for the dynamics of the inflation rate and of the current account balances of payment. One may argue that the application of the EU rules for the reduction of the Governments deficits to too many countries, with different economic and financial structures and flexibility has caused different deflationary effects on their GDP, price levels and balances of payment, not counter balanced by a re-equilibrating common expansionary fiscal and monetary policies.

Let us now compare the *spreads* of the parameters that are more important in the Divergence pattern of the EEU and WEU Clubs. Eight spread parameters in WEU club show a % >0,20% in 2003. They are the

bond yields, which has the largest value, followed by GDP growth rate, followed by the current balance of payment result, by Government budget deficit, and by the value added of agriculture all of them with a value > 30%. Then there are the aggregate balance of payment result and the inflation rate and the level of unemployment.

All of these parameters, except that of the balance of payment current accounts are also among the spread parameters > 20% of the EEU club in 2003. Thus a common pattern can be recognized as for the E(t) of the two clubs. Two parameters whose spread were very large in 2003 for the EEU main countries-productivity of labour per person and per hour – were not relevant for the WEU main countries. The likely explanation is that, due to the unique rate of exchange of the common currency, the rigidities of the wages in the lower productivity countries shifted the workers with lower productivity in the unemployed or inactive population.

TABLE 8. IMPACT OF THE SPREADS OF THE PARAMETERS ON CONVERGENCE. WEU COUNTRIES.

	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Dev. st. Dev. st.
1	**0,414683**	0,346611	0,20216	0,268581	0,822006	0,181089	0,379984	**0,689343**	**0,229361**
2	0,04959	0,225758	0,05989	0,048368	0,040242	0,050438	0,082257	0,086313	**0,061031**
3	**0,238849**	0,18485	0,200885	0,175256	0,117732	0,401444	0,242992	**0,266975**	**0,084074**
4	**0,207211**	0,211614	0,189084	0,174205	0,18974	0,269241	0,267905	**0,289469**	0,044018
5	0,047047	0,094178	0,103652	0,04586	0,076525	0,12033	0,152455	0,029613	0,041968
6	0,095976	0,054068	0,054068	0,09872	0,048805	0,048402	0,048016	0,09583	0,024027 <<
7	0,154578	0,160794	0,176628	0,178014	0,161581	0,149343	0,127425	0,127848	0,019281 <<
8	0,116155	0,128242	0,13806	0,145875	0,148728	0,160617	0,175939	0,167011	0,020029 <<
9	**0,313748**	0,310809	0,296235	0,307071	0,300934	0,292409	0,30089	**0,30089**	0,007212 <<
10	0,13629	0,158948	0,158948	0,182651	0,170663	0,17204	0,181273	0,182219	0,0159714 <<
11	0,10751	0,104172	0,102206	0,096478	0,084632	0,070653	0,06982	0,077137	0,0154359 <<
12	**0,34576**	0,761855	0,67243	0,778211	0,381623	0,315665	0,277851	**0,355741**	**0,2125048**
13	**0,23980**	0,319585	0,250015	0,251986	0,233393	0,200213	0,176506	0,15944	0,0503345
14	**0,38031**	0,620465	0,631356	0,364143	0,633405	0,554085	0,586222	**0,281498**	**0,1414799**
15	**0,045091**	0,105054	0,105054	0,067406	0,056843	0,103692	0,155903	0,161854	0,043021

In 2011, the spread parameters with a level >20% in WEU club are 6: GDP growth, inflation, agriculture, government budget, current balance of payment. Bond yield and aggregate balance of payment are no more relevant, likely because the control of the financial market by the ECB is becoming effective.

The main differences between the EEU and the WEU the most important spread parameters in 2013 concerns inflation and unemployment parameters: whose weight in 2011 in the EEU club was much lower than in 2003 while in WEU club happened the opposite. Likely, the in the EMU area the countries with different rigidities in their economies react differently to the unique rate of exchange and to the common monetary policy.

Observing the standard deviations of the spreads in the WEU and EEU clubs, here too one notes extremely high values in most of the parameters with an important weight. As for the WEU Club, these are the GDP growth rates, the government budget deficits and the inflation rate. For EEU Club they are the growth rate, the productivity per hour, the budget deficit and the aggregate balance of payment.

The erratic behaviour of four of the six most important spreads in both clubs evidences the inadequacy of the EU governance, both for the older and the new main member countries.

5. Main conclusions.

The institutions and policies of Union of countries as Clubs must be consistent with the welfare maximization of their members, since this is the rationale for any country to participate to a Union of sovereign states. A *fortiori* this is true when the Union as Club includes a Monetary Club.

We have examined the patterns of the Divergence Indexes of the two Clubs of EEU and WEU core countries[12] as a sub Clubs of EU, in the 2003-2011 period, to test whether they presents a dynamics capable of assuring the EU viability which requires fiscal and financial equilibrium cum growth for its members.

These results do not appear assured, at the beginning of the new century, in West and in East.

Both the U(t) of WEU club and EEU club, after an initial period of convergence with growth, experienced a short phase of divergence with growth, then a short phase of convergence and recession, to enter in a phase of shaky growth and diverging patterns between the two clubs and inside them.

[12] Respectively in Section 2, § 2.1 and Figure 2 and comments there and in Section 4, § 1 and Figure 6 and 7 e comments there.

FIGURE 9. PATTERNS OF GDP GROWTH AND OF DIVERGENCE INDEX. WEU AND EEU CLUBS.

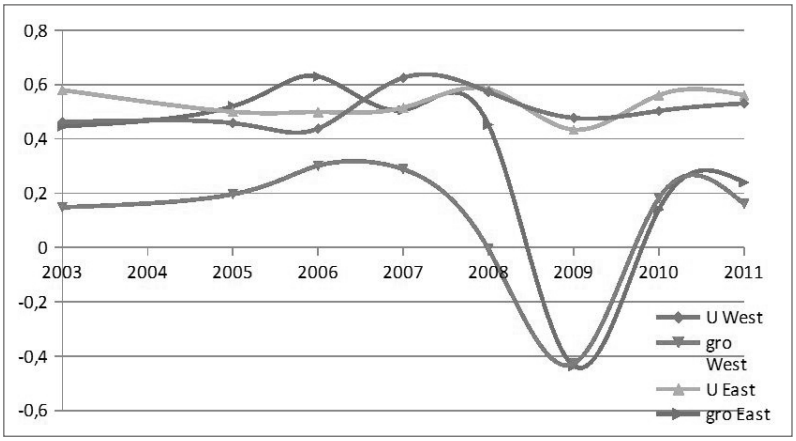


TABLE 9. CORRELATION COEFFICIENTS OF CONVERGENCE OF WEU AND EEU CLUBS.

CORRELATION OF GDP GROWTH RATES OF WEU AND EU CLUBS	0.878
CORRELATION OF DIVERGENCE INDEX U(t) OF WEU CLUB AND ITS AVERAGE GDP GROWTH RATE	0.193
CORRELATION OF DIVERGENCE INDEX U(t) OF EEU CLUB AND ITS AVERAGE GDP GROWTH RATE	0.350
CORRELATION OF DIVERGENCE INDEXES U(t) OF WEU AND EEU CLUB	0.448
CORRELATION GRADIENTS OF DIVERGENCE INDEXES U(t) OF WEU AND EEU CLUBS	0.509
CORRELATION AVERAGE SPREADS CURVE OF WEU CLUB AND OF EEU CLUB	0.446
CORRELATION OF DIVERGENCE INDEX U(t) OF WEU CLUB AND ITS AVERAGE SPREADS CURVE	0.398
CORRELATION OF DIVERGENCE INDEX U(t) OF EEU CLUB AND ITS AVERAGE SPREADS CURVE	0.902
AVERAGE OF THE CORRELATIONS OF THE DIVERGENCE INDEXES $U_i(t)$ OF WEU CLUB MEMBERS	0.613
AVERAGE OF THE CORRELATIONS OF THE DIVERGENCE INDEXES $U_i(t)$ OF EEU CLUB MEMBERS	0.027
MOST IMPORTANT DIVERGENCE PARAMETERS OF WEU CLUB:	1,3,4,9,12,13,14
MOST IMPORTANT DIVERGENCE PARAMETERS OF EEU CLUB:	1,3,9,12,13,14
MOST IMPORTANT SPREADS OF DIVERGENCE PARAMETERS OF WEU CLUB – IN 2003 AND 2011	1,3.4,9,12,13,14,15 1,3,4,9,12,14
MOST IMPORTANT SPREADS OF DIVERGENCE PARAMETERS OF EEU CLUB: IN 2003 AND 2011	1,2,3,4,5,69,12,13 1,3,9,12,13,14
WORST STANDARD DEVIATIONS OF THE SPREADS OF DIVERGENCE PARAMETERS OF WEU CLUB	6,7,8,9,10,11
WORST STANDARD DEVIATIONS OF THE SPREADS OF DIVERGENCE PARAMETERS OF EEU CLUB	6,8,10,11,13

The Divergence Indexes of WEU and of EEU club are un-correlated with their respective GDP growth rates and the lack of correlation is more pronounced as for the WEU Club, which is the core of the EU, than for the EEU Club whose countries entered the EU in more recent years and are not member of EMU. The two coefficient, being, respectively, 0.193 and 0.350 (Table 7, above). The rules and institutions of EU and EMU, so far have been unable to realize the basic condition of viability of the Union as a Club: i.e. to assure the convergence of its countries and to let them benefit of a sustainable growth condition.

On the other hand, as has been shown above (see Section I, §1), and as one can see from Table 9, the GDP growth rates of the WEU and of the WEU Club are strongly correlated, the coefficient being close to 0,9. The EEU Club economic and financial patterns strongly conditions that of EEU Club.

Contrary to what one might expect the negative transitivity principle does not apply here, as the Divergence Indexes of WEU and EEU Club are weakly correlated. As has been shown above (Section 4, §4.2 and Figure 8) the coefficient of correlation of U(t) of WEU Club and of U(t) of EEU Club is 0.448. The convergence curve U(t) of EEU Club follows a pattern similar to that of WEU in the period of boom and subsequent deflation, with a lag that signals the dependence of the dynamic of EEU club from exogenous shock coming from WEU. The gradients of the WEU and EEU U(t) curves are correlated with a 0.509 value (Table 9).

The explanation of the lack of transitivity of the uncorrelation between the GDP growth rates and the U(t) of the WEU and EEU Club to the relation between the their U(t) may lie in the similarity of negative effects of the EU fiscal and financial equilibrium policies on the average GDP growth rates of the two clubs. But these negative effect differ in intensity, particularly after the crisis, when the EU policies became more active.

After the crisis, indeed the gradients of the patterns of EEU and WEU clubs differ. Both return to divergence, but the curve of EEU club is steeper than that of WEU; and while that of WEU smooths in 2011, the same does not seem to happen for that of EEU.

The spread of the EEU club, after the crisis, increased, showing a disharmonic behaviour of the five countries. Instead, in the WEU countries, after the crisis, the spread curve decreased signalling a regrouping of the member countries, between the better performing and the less performing, which reduced the sum of the spreads. As a result,

one can see from Table 9 the correlation coefficient between the two spread curves is a mere 0,446.

Actually, in EEU Club there is a strong correlation of 0.902 between the Divergence Index U(t) and is average spread curve (Section 2, §2.2 and Figure 3). In WEU Club the correlation between U(t) and the average spread curve, is 0,398 (Section 4, §4.1 and Figure 9), signalling a divide between well performing countries with better GDP growth rates and employment rates and unsatisfactorily performing countries with worse GDP an employment rates.

The average of the correlations of the Divergence Indexes $U_i(t)$ of couples of EEU countries is a mere 0.027 while the average of the correlation of the Divergence Indexes $U_i(t)$ of couples of WEU countries is 0,613. The countries of the EEU club are less integrated than the WEU countries[13] and being outside the EMU and have an higher degree of autonomy, so that the incidence on them of the EU institutions and policies his more limited as compared to those of the domestic institutions and policies. Therefore, that each EEU country has a different behaviour.

In the Western area, after the crisis, the convergence, as for the club of the five main countries, it is hindered by the existence of two currencies and two monetary and banking policies: the pound and the BOE in UK and the euro and the ECB in the other four countries. Here, the unique rate of exchange and the common monetary and banking policy, because of the lack unification of the markets, acted in a dual ways, according to the different elasticities of their structures and institutions.

An interesting recognition of common patterns has been pursued as for the parameters important for the U(t) of the two clubs and their spreads (see Section 3, §3.1 and §3.2 and Section 4, §4.3 and Table 9). GDP growth rate, inflation, unemployment, value added of agriculture, government budget deficit, current balance of payment deficit/surplus are among the parameters with important weight in the dynamic of convergence in both clubs.

Unemployment is important in the U(t) curve of the WEU countries, and not in that of EEU, likely because their labour market is more flexible and additional flexibility is given by the manoeuvre of the rate of exchange, as in them does not operate the constraint of the EMU unique rate of exchange. On the other hand, the aggregate balance of payment

[13] For the EEU countries, see Section 2, § 2.2, Table 3 and comments there. For the WEU countries see Section 4, § 4.2, Table 7 and comments there.

has an important weight in the dynamic of convergence of EEU club and not in that of the WEU club.

Four of the parameters with an important weight in the WEU club – GDP growth rates, Government deficits, inflation and current balance of payment have high standard deviations (see Table 9).

As for the EEU club, 6 spreads which have an important weight, have high standard deviations. They are: GDP growth rate, productivity of labour per person, government budget balance and aggregate balance of payment (see Table 9). These erratic behaviours of most of the spreads of the most important parameters of the two clubs homogeneity seems to evidence of the low control by them by the EU and EMU institutions, in the observed period.

References

Ahrens J., Hoen H.W., Ohr R., (2005) "Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club-theoretical Perspective", European Integration.

Auerbach A., Feldstein M., (editors), (2002), *Handbook of Public Economics*, Vol. IV, North Holland Press.

Barro R.J., Sala-i-Martin X., (1992), "Convergence", Journal of Political Economy.

Barro R.J., Sala-i-Martin X., *Economic Growth*, Cambridge, Mass, 1994[2].

Baumol W.J., *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-run Data Show*, "American Economic Review", Vol. 76, No. 5, 1072-1085, 1986.

Beaudry P., Collard F., Green D.A., (2005) "Changes in the world distribution of output per worker, 1960-1998: how a standard decomposition tells an unorthodox story", Review of Economics and Statistics, 87(4): 741-753, February 2005.

Ben-David D., (1996), "Trade and convergence among countries", Journal of International Economics.

Ben-David D., (1997), *Convergence clubs and subsistence economies*, NBER, Working Paper no. 6267, Cambridge, Mass.

Berglas E., *On the Theory of Clubs*, "American Economic Review", Vol. 66, No. 2, pp. 116-12, 1976.

Bernanke B.S., Rogoff K. (editors.) (2001), N*BER macroeconomics annual 2001*, V. 16, MIT Press, Cambridge and London.

Bernanke B.S., Gurkaynak R.S., (2001) "Is Growth Exogenous? Taking Mankiw, Romer, and Weil Seriously", in Bernanke B.S. and Rogoff K. (editors) (2001).

Brennan, J., Flowers M.R., (1980), 'All Ng Up on Clubs: Some Notes on the Current Status of Club Theory', Public Finance Quarterly.

Buchanan J.M., *An Economic Theory of Clubs*, Economical reprinted, in Buchanan (1965, 2001a).

Buchanan J.M. & Goetz, Charles J., *Efficiency limits of fiscal mobility: An assessment of the Tiebout model*, "Journal of Public Economics", vol. 1 (1), April, 25-43, 1972.

Buchanan J.M., *Europe's Constitutional Opportunity*, Institute of Economic Affairs of London, reprinted, in Buchanan J.M. (1990, 2001b).

Buchanan J.M., *Federalism as an Ideal Political Order and an Objective of Constitutional Reform*, in "Publius: the Journal of Federalism", reprinted, in Buchanan J.M. (1995, 2001b).

Buchanan J.M., *Federalism and Individual Sovereignty*, in "Cato Journal", reprinted, in Buchanan J.M. (1996, 2001b).

Buchanan J.M., *National Politics and Competitive Federalism: Italy and the Constitution of Europe*, reprinted in Buchanan J.M., (1997, 2001b).

Buchanan J.M., *Federalism, Liberty and the Law*, Vol. 18 of the Collected works of J. Buchanan, Indianapolis, 2001b.

Busetti, F., Forni L., Harvey A., Venditti, F., *Inflation Convergence and Divergence within the European Monetary Union*, "International Journal of Central Banking", 3 (2), 95-121, 2007.

Caputo M., (2012), *The convergence of economic developments*, "Non Linear Dynamics & Econometrics", 16, 2-22, 2012.

Caputo M., (2013), *The evolution and the homogeneity of EU economies (with an econometric approach)*, Conference on New Trends in Fluid and Solid Mechanics, Vietri, April, 2013, DOI 10 1007/ s11012-014-9966-1, Meccanica, 2014.

Caputo M., (2014), *Modeling social and economic cycles*, in Forte F. et al. (2014), *Handbook of Alternative Public Economics*, Cheltenham, 2014.

Caputo M., Kolari, J.,(1997), *Pattern recognition of the financial condition of Banks II*, "Giornale dell'Istituto Italiano degli Attuari", 61-80, 1997.

Caputo M., (2014), *The Role of Memory in Modelling Social and Economic Cycles of Extreme Events*, in Forte F. et al. (2014), *Handbook of Alternative Theories of Public Economics*, Cheltenham, Elgar.

Caselli, F., Esquivel G., Lefort F., (1996) "Reopening the convergence debate: A new look at cross-country growth empirics", Journal of Economic Growth.

Caselli, A., Frey B., (1992), "Federalism and Clubs: Towards a Theory of Overlapping Jurisdictions", European Economic Review.

Cavenaille L., Dubois D., (2010), *An Empirical Analysis of Income Convergence in the European Union*, CREPP WP No. 2010/01.

Cornes J., Sandler T., (1996), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Good*, 2 ed., Cambridge University Press, Cambridge.

Cunado J., Gil-Alana L.A., Pérez de Gracia F. (2006), "Additional Empirical Evidence on Real Convergence: A Fractionally Integrated Approach", Review of World Economics.

Dowrick S., DeLong J.B., (2003), "Globalization and Convergence", in Bordo M.D., Taylor A.M., Williamson J.G., (editors), (2003).

Dowrick, S., Duc Tho Nguyen (1989), "OECD comparative economic growth 1950-85: Catch-up and convergence", American Economic Review.

Dufrénot G., Mignon V., Naccache T. (2010), "The slow convergence of per capita income between the developing countries: growth resistance and sometimes growth tragedy", CREDIT (Centre for Research in Economic Development and International Trade), Research Paper No. 09/03, University of Nottingham.

Fedeli S., Forte F., P*ublic Debt and Unemployment Growth. The need for Fiscal and Monetary Rules. Evidence from the OECD Countries*, "Economia Politica" (3), 409-438, 2012.

Fischer M., Stirbock C., (2006), "Pan-European regional income growth and club-convergence", The Annals of Regional Science.

Forte F. (2000), *Principi di Economia Pubblica*, Giuffrè, Milano.

Forte F. (2005), *Manuale di Scienza delle Finanze*, Giuffrè, Milano.

Forte F. (2010), *Public Economics. A Public Choice Approach*, Edward Elgar, Celtenham.

Forte F., Magazzino C. (2011), *Optimal Size Government and Economic Growth in EU Countries*, Economia Politica, Journal of Analytical and Institutional Economics.

Galor O., (1996), "Convergence? Inferences from theoretical models", Economic Journal.

Islam N., (2003), "What have we learnt from the convergence debate?", Journal of Economic Surveys vol. 17, issue 3, pages 309-362.

LEE K.L., MCALEER M., (2004), "Convergence and catching up in ASEAN: a comparative analysis", Applied Economics 36(2).

Masanjala W.H., Papageorgiou C., (2004), *The Solow model with CES technology: nonlinearities and parameter heterogeneity*, Journal of Applied Econometrics.

Mathunjwa J.S., Temple J.R.W., (2007), "Convergence behaviour in exogenous growth models", Department of Economics, University of Bristol.

Mora T., (2005), "Evidencing European regional convergence clubs with optimal grouping criteria", Applied Economics Letters, Vol. 12.

Mundell R.A., *A Theory of Optimum Currency Areas*, in "American Economic Review", Vol. 51, No. 4, 657-66, 1961.

Ohr R. (2003), "Perspektiven der europäischen Integration: Einige clubtheroetische Überlegungen, in Reitz S. (editors.), (2002).

Ortigueira S., Santos M.S., "On the Speed of Convergence in Endogenous Growth Models", The American Economic Review.

Pauly M., (1970a), "Cores and Clubs", Public Choice.

Pauly M., (1970b), "Optimality, Public Goods and Local Government", Journal of Political Economy.

Reiss J.P., (2000), *On the convergence speed in growth models*, FEMM Working Paper No. 22.

Reitz S., (editor), *Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte der internationalen Integration: Festschrift für Helga Luckenbach zum 68*, Geburtstag, Berlin, S. 119-136.

Sandler T., Tschirhart J., (1980), "The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey", Journal of Economic Literature.

Sandler T., Tschirhart J., (1997), "Club Theory: Thirty Years Later, Public Choice.

Scotchmer S., (2002), "Local Public Goods and Clubs", in Auerbach A., Feldstein M., (editors), (2002).

APPENDIX

TABLE 10.1. INFLATION RATE.

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgaria	10.3	7.4	5.8	2.3	6.1	6.0	7.4	7.6	1.2	2.5	3.0	3.4
Czech Rep.	3.9	1.4	-0.1	2.6	1.6	2.1	2.1	3.0	6.3	0.6	1.2	2.1
Hungary	10.0	9.1	5.2	4.7	6.8	3.5	4.0	7.9	6.0	4.0	4.7	3.9
Poland	10.1	5.3	1.9	0.7	3.6	2.2	1.3	2.6	4.2	4.0	2.7	3.9
Romania	45.7	34.5	22.5	15.3	11.9	9.1	6.6	4.9	7.9	5.6	6.1	5.8
France	1.8	1.8	1.9	2.2	2.3	1.9	1.9	1.6	3.2	0.1	1.7	2.3
Germany	1.4	1.9	1.4	1.0	1.8	1.9	1.8	2.3	2.8	0.2	1.2	2.5
Italy	2.6	2.3	2.6	2.8	2.3	2.2	2.2	2.0	3.5	0.8	1.6	2.9
Spain	3.5	2.8	3.6	3.1	3.1	3.4	3.6	2.8	4.1	0.2	2.0	3.1
U.K.	0.8	1.2	1.3	1.4	1.3	2.1	2.3	2.3	3.6	2.2	3.3	4.5

TABLE 10.2. UNEMPLOYMENT RATES 2000-2012.

Country	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgaria	13.7	12.1	10.1	9.0	6.9	5.6	6.8	10.2	11,3
Czech Rep.	7.8	8.3	7.9	7.2	5.3	4.4	6.7	7.3	6,7
Hungary	5.9	6.1	7.2	7.5	7.4	7.8	10.0	11.2	10,9
Poland	19.7	19.0	17.8	13.9	9.6	7.1	8.2	9.6	9,7
Romania	7.0	8.1	7.2	7.3	6.4	5.8	6.9	7.3	7,4
France	9.0	9.3	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	9.7	9,6
Germany	9.3	9.8	11.2	10.3	8.7	7.5	7.8	7.0	5,9
Italy	8.4	8.0	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	8.4	8,4
Spain	11.1	10.6	9.2	8.5	8.3	11.3	18.0	20.0	21,7
U.K.	5.0	4.7	4.8	5.4	5.3	5.7	7.6	7.8	**8,0**

TABLE 10.3. SHARE OF AGRICOLTURE ON GDP.

Country	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgaria	10.0	9.3	8.5	6.2	7.3	5.6	5.3	5.6
Czech Rep.	4.0	3.0	2.9	2.6	2.3	2.2	2.4	2.1
Hungary	4.0		4.3	4.2	4.3	3.0	3.5	5.4
Poland	3.0	4.8	4.4	4.3	4.5	3.6	3.5	3.6
Romania	13.	10.1	9.6	8.8	7.2	7.0	6.7	7.4
France	3.0	2.2	2.0	2.2	2.0	1.7	1.8	1.8
Germany	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9
Italy	3.0	2.3	2.1	2.0	2.0	1.8	1.9	2.0
Spain	3.0	3.3	2.0	2.9	2.8	2.6	2.7	2.5
U.K.	1.0		0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7

TABLE 10.4. GENERAL GOVERNMENT BUDGET BALANCE.

Country	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgaria	-0,4	1,9	1,0	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,0
Czech Rep.	-6,7	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,3
Hungary	-7,3	-6,5	-7,9	-9,4	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3
Poland	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0
Romania	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,6
France	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3
Germany	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8
Italy	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8
Spain	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4
U.K.	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7	-2,8	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8

SOURCE: EUROSTAT

TABLE 10.5. BALANCE OF PAYMENTS DEFICIT OR SURPLUS AS % GDP.

Country	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgaria	-5.8	-15.7	-21.5	-25.3	-9.1	-1.3	+1.7
Czech Rep.	-6.1	-3.3	-2.7	-3.1	-1.1	-3.2	-3.7
Hungary	-8.6	-6.6	-4.9	-8.7	+0.3	-1.1	+1.0
Poland	-4.2	-3.2	-3.7	-5.4	-1.6	-4.7	-2.7
Romania	-8.4	-10.4	-14.1	-12.2	-4.5	-4.0	-3.9
France	-0.4	-1.3	-1.2	-2.0	-1.9	-1.7	-2.6
Germany	+3.7	+5.0	+7.6	+6.6	+5.0	+5.7	+5.6
Italy	-0.9	-2.6	-2.5	-3.4	-3.2	-3.5	-3.3
Spain	-5.3	-8.6	-10.1	-9.5	-5.5	-4.6	-3.7
U.K.	-1.7	-3.2	-4.2	-1.7	-1.1	-2.5	-1.3

Abstract

Gli Autori presentano due paradigmi teoretici economici che costituiscono le basi del presente lavoro: la teoria dei club, parte della teoria di *public choice* di Buchanan, pensato come modello dell'Unione di Stati e per l'Unione monetaria; la convergenza nei modelli neoclassici di crescita, per derivare i parametri di convergenza, e comparare così i risultati della crescita e delle fluttuazioni.

Parole chiave: convergenza, stabilità, teoria dei club, unione europea monetaria, modelli di crescita.

Abstract

Authors present two economic theoretic paradigms that are the basis of this work: Buchanan public choice club model as applied to Union of States and to Monetary Unions and convergence in neoclassic growth models, to derive the parameter of convergence. Then, they compare the pattern the Divergence Index of the WEU club and that of its GDP rate of growth to see what happened to U(t) in relation to the fluctuation of the GDP rate of growth.

Keywords: convergence, stability, theory of clubs, European monetary union, models of growth.

JEL: E52; E62; H41; O47.

DIBATTITO

Meridionalismo e Mediterraneo

Il Cde dell'ISESP ha da qualche tempo avviato un ciclo di incontri sul Meridionalismo e il Mediterraneo. Vengono così accostati due temi ampi che si crede possano essere insieme discussi e che in questo trovino reciproco momento di sviluppo e approfondimento.

Nei prossimi fascicoli verranno pubblicate le conferenze che vanno a comporre questo ciclo, partendo da quella tenuta dal prof. Antonio Nicaso su «Meridionalismo e mafie».

Prima però, e questo è appunto il contenuto di questo numero, una visione d'insieme con delle prospettive che vengono proposte nel dibattito e che da esso attendono di essere confutate o confermate.

L'idea di una Europa diversa può passare anche dal considerare quanto il Mediterraneo lascia in eredità ai popoli, europei ma non solo europei; passa anche da quanto la mediterraneità possa fare per i nuovi assetti culturali e interculturali, politici, economici, per tacer d'altro.

Il meridionalismo non può essere solo un dibattito teorico o storiografico; deve essere soprattutto un esame di cosa oggi è il territorio, intendendo per territorio quello spazio che è simbolico ma anche politico, che è fatto dalle genti che lo abitano e che si incontrano e scontrano, che devono convivere e co-abitare secondo modalità quanto più possibile pacifiche e costruttive.

Meridionalismo e Mediterraneo è un'accoppiata che può essere valutata tanto originale quanto scontata; se è vero che il Mediterraneo raccoglie i meridiani e si fa spazio tradizionalmente portatore ed erede di una importante tradizione meridiana, è altrettanto vero che questa tradizione non può costituire solo un portato storico ma – ed è proprio questa l'idea che il ciclo di conferenze intende verificare – deve anche costituire un elemento qualificante per porre politiche europee, occidentali, globali

più calate nella concretezza della realtà odierna, con tutti i suoi problemi e con le difficoltà che contiene.

Una sfida, anzi una doppia sfida, quella del Mediterraneo e del Meridionalismo, un dibattito che SUDEUROPA intende seguire e – nei limiti del possibile – promuovere.

Mediterraneità e politiche dello spazio*

*Daniele M. Cananzi***

I. Identità mediterranea? Per un riscatto del Sud del mondo

1. Unità mediterranea?

Tre sono le parole che ritengo centrali e attorno alle quali intendo costruire il mio itinerario: *Mediterraneo, identità* ed *Europa*. Tre parole che vanno comprese, tanto isolatamente quanto nel loro possibile comporsi.

Cosa si debba intendere per Mediterraneo è presto detto, dal punto di vista geografico: *un mare*.

La stessa rapidità di risposta non la possiamo avere (e la stessa certezza della risposta non la possiamo avere) se pensiamo al Mediterraneo da altri punti di vista, diversi da quello geografico. Se ci interroghiamo sul mediterraneo culturale, sociale, ad esempio, per tacere di quello geopolitico.

Le difficoltà aumentano se articoliamo nel tempo la nostra riflessione. Il Mediterraneo oggi – culturalmente, socialmente, geopoliticamente – è differente dal Mediterraneo di ieri e dell'altro ieri.

Geograficamente, il Mediterraneo è quel mare intercontinentale sul quale si affacciano Europa, Africa ed Asia.

Ma anche volendo partire da questo aspetto certo, il Mediterraneo come mare, possiamo subito avvertire la complessità che si dà dagli altri aspetti che vi incidono.

Come intendere il Mar Mediterraneo?

- possiamo intenderlo come mare che separa le terre europee da quelle africane e del medio oriente;

* Il saggio costituisce la traccia seguita per due conferenze tenute a Reggio Calabria nel 2016, la pagina ne conserva il tono colloquiale.

** *Università Sapienza di Roma.*

– possiamo intenderlo come il palcoscenico di conflitti che hanno segnato l'identità culturale di buona parte del mondo;
– possiamo intenderlo al plurale rispetto ai singoli accadimenti che vi si sono svolti.

Ma allora la domanda è: possiamo parlare del Mediterraneo come qualcosa di unitario? Se così non è, come potere solo ipotizzare una identità?

La domanda non è scontata, la risposta molto complicata.

Nel tempo infatti Mediterraneo ha significato (pensiamo all'antica Grecia e all'esperienza romana) una fitta rete di contatti; ha significato flussi migratori e commerciali, flussi culturali. Non secondariamente legati da un territorio, un clima, una dimensione mediterranea che ha creato legami, connessioni, unioni.

Mediterraneo, naturalmente, ha significato anche guerre – politiche, religiose, culturali. Ha significato dunque dominazioni, separazione e differenze.

Unità molteplice che rimane perfettamente descritta dalla nota pagina di Braudel che alla domanda «Cos'è il Mediterraneo?», risponde:

> «Molte cose allo stesso tempo. Non un paesaggio, ma molteplici paesaggi. Non un mare, ma un susseguirsi di mari. Non una civiltà, ma diverse civiltà sovrapposte le une alle altre. Viaggiare per il Mediterraneo è ritrovare il mondo romano nel Libano, la preistoria in Sardegna, le città greche in Sicilia, la presenza araba in Spagna, l'Islam turco in Jugoslavia. È immergersi nella profondità dei secoli, fino alle costruzioni megalitiche di Malta o alle piramidi d'Egitto. È incontrare cose molto antiche, ancora vive, a fianco di altre ultramoderne»[1].

E seppure il Mediterraneo è – conclude lo storico francese – un 'crocevia antichissimo', Mediterraneo come separazione più che come unità mi sembra il significato che si stabilisce in modo quasi definitivo proprio quando la nostra Europa inizia a compiersi[2].

2. Modernità e Stato, tra terra e mare

Ed è proprio per questo che il terzo termine che ritengo non possa non essere introdotto nel discorso è Europa.

---

[1] F. Braudel, *Il Mediterraneo*, Roma, 2002, p. 24.

[2] Riflette sull'unità giuridica dell'Europa continentale M. Bellomo (*Il doppio medioevo*, Roma, 2011, p. 11 ss.) evidenziandone il portato mitologico.

Per la nostra indagine sul Mediterraneo, l'Europa non è poca cosa e ci immette nella modernità, ovvero nell'evo caratterizzato dallo Stato, dagli Stati moderni[3] e da quel fenomeno che Paolo Grossi ha inteso come *assolutismo giuridico*[4]. Ci immette d'un tratto nell'epoca nella quale il mondo politico era l'Europa e tutto ciò che non era europeo era colonia.

Questo passaggio è rilevante soprattutto se abbiamo in mente che la distinzione tra Occidente ed Oriente nasce – almeno stando alla riflessione di Carl Schmitt[5] – successivamente alla crisi di questa Europa moderna, degli Stati assoluti e sovrani.

L'analisi di Schmitt converge per certi versi con quella di Pierre Legendre[6]. Legendre ritiene che il nostro tempo, in modo spesso inconsapevole, si costruisce a partire dal «monumento romano-canonico»[7]. Vi è una sorta di unità di base che nasce dalla stratificazione geologicamente storiografica tra mondo antico e medioevale che porta al moderno grazie alla struttura di fondo, struttura giuridica di fondo, che è proprio «*l'Autre Bible de l'Occident*». La secolarizzazione moderna[8] – il venire meno delle verità e del senso verifico del mondo religiosamente orientato, tipico del medioevo – sarebbe proprio il compiersi – laicizzato – del monumento romano-canonico[9].

[3] Rilevanti le considerazioni di M. Fioravanti, *Per una storia dello Stato moderno in Europa*, in "Quaderni fiorentini", 2010, p. 69 ss; ma di primo interesse l'intero fascicolo.

[4] P. Grossi, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998 ma cfr. anche *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2005 e *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007, p. 104 ss.

[5] C. Schmitt, *Il nomos della terra*, Milano, 1991, p. 101 ss., sull'eurocentrismo, p. 82 ss., p. 163 ss.

[6] L'accostamento non deve sorprendere né deve fare arricciare il naso. Questo non è uno studio su Schmitt né uno studio su Legendre. Se da un lato ha ragione C. Galli (*Lo sguardo di Giano*, Bologna, 2008, p. 10) a sostenere che «Schmitt va letto e interpretato per differenza, non per analogia né per assonanza», dall'altro canto mi sembra interessante, accostarlo a Legendre non per stabilire un dialogo diretto tra i due pensieri e tra i due pensatori ma perché, come bene nota Cacciari, «manca in Nomos der Erde l'analisi del diritto romano, e dunque anche di quel decisivo evento per tutta la storia d'Europa rappresentato dalla sua 'assunzione' da parte della cristianità» (M. Cacciari, *Geofilosofia dell'Europa*, Milano, 1994, p. 114).

[7] Sul piano della storiografia rinvio in particolare agli studi di M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medioevale*, Bologna, 1994; *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari, 2012; *Diritto senza legge*, Torino, 2013.

[8] E.-W. Böckenförde, *Diritto e secolarizzazione*, Roma-Bari, 2007.

[9] P. Legendre, *L'Autre Bible de l'Occident: le Monument romano-canonique*, Paris, 2009.

Nella moderna Europa, frutto compiuto di questa secolarizzazione, l'America e gli Stati Uniti, secondo Schmitt[10], iniziano a entrare nel gioco mondiale proprio spezzando il monopolio europeo sul mondo e annettendo l'Europa attraverso un concetto di Occidente del quale gli Stati Uniti sarebbero il centro di gravità[11].

Cosa significa secolarizzazione? Significa – come si è detto, che nel moderno si pensa di fare a meno del fondamento, religioso ma non solo[12]. Lo Stato moderno costituisce la, e si basa sulla, *infondatezza della politica*. Ovvero espunge la questione della giustizia dall'orizzonte politico[13]. Gli Stati si presentano e si pensano come ordinamenti assolutamente convenzionali – questo uno dei punti centrali di Carl Schmitt – che si costruiscono sulla dialettica contrappositiva amico-nemico[14]. Il «nomos della terra» è proprio questa condizione nella quale l'ordine (contingente e convenzionale, perché privo di verità e giustizia) si rapporta alla decisione. La politica si fonda, conseguentemente, sul taglio (verso il passato) e sulla decisione (rispetto al futuro)[15].

Non a caso è l'epoca nella quale e della quale in filosofia si parla di *nichilismo europeo*. Scrive Nietzsche nei frammenti postumi: «Giudicare il carattere degli *europei* secondo il loro rapporto con l'estero, nel *colonizzare*; estremamente crudele»[16].

[10] C. Schmitt, *Il* nomos *della terra*, cit., p. 375 ss. Per un'analisi concettuale e uno sguardo d'insieme, cfr. *Il potere*, a cura di G. Durso, Roma, 2006.

[11] Legendre parla di spazio dogmatico industriale, che intende come il motore della mondializzazione attuale ed esito del mondo europeo o euro-americano, a sua volta erede postmoderno del monumento romano-canonico; P. Legendre, *L'empire de la vérité*, II ed., Paris, 2001, p. 12.

[12] A. Passerin D'entrèves, *La dottrina dello Stato*, Torino, 2007. Sottolinea la presenza di un'altra Europa G. Galasso, *Prima lezione di storia moderna*, Roma-Bari, 2009, p. 140 ss.

[13] Emblematica la trasformazione del senso della guerra che separa guerra giusta e *justa causa*, cfr. C. Schmitt, *Il nomos della terra*, cit., p. 164 ss.

[14] Per non fraintendere la portata della distinzione è necessario leggere l'interpretazione autentica di C. Schmitt, *Ex captivitate Salus*, Milano, 1987, pp. 91-92, si legge emblematicamente: «Mi domando dunque: chi può essere, in generale, il mio nemico? (...) Evidentemente solo colui che mi può mettere in questione», il nemico è allora mio fratello, sono io stesso. Sul punto rilevanti le considerazioni di F. Mercadante (*Carl Schmitt tra "i vinti che scrivono la storia"*, in C. Schmitt, *Ex captivitate Salus*, cit., p. 104 ss.) il quale legge la doppia coppia amico-nemico Caino-Abele segnandone l'asimmetria e la differenza e sulle quali chiuderò il prossimo capitolo.

[15] F. Mercadante, *La democrazia plebiscitaria*, Milano, 1974.

[16] F. Nietzsche, *Frammenti postumi*, VII, II 57.

Il nichilismo non sarebbe altro che l'estremo esito di quel monumento romano-canonico reso menzognero e solo formale. Non a caso Martin Heidegger nel suo poderoso studio su Nietzsche, osserva che

> «Nietzsche parla di 'nichilismo europeo' (...) [come] il processo storico attraverso il quale il sovrasensibile viene meno e vede annullato il suo dominio, e di conseguenza l'ente stesso perde il suo valore e il suo senso»[17].

È il mondo europeo nel quale Macchiavelli prevede la ragion di Stato come fondazione ultima per – stando alle categorie di Carl Schmitt – decidere l'ordine, per difendere l'amico contro il nemico.

Stiamo parlando di una modalità di pensare la vita pubblica e i suoi equilibri secondo quel *Ius publicum europaeum* al quale Schmitt dedica il suo *Nomos della terra*, e per il quale non solo il sovrano è colui che decide lo «stato di eccezione»[18], ma nel quale tutto è contingente, *ciò che è* può pure venir meno o avrebbe potuto non essere. Anche i principi, dunque, anche i valori, dunque. (Questo è chiaro per Schmitt, questo rende paradossalmente comprendibile il successo di questo autore presso la sinistra rivoluzionaria).

Attenzione, perché in questo mondo nel quale l'Europa è il mondo degli Stati, e nel quale il resto è colonia, il Mediterraneo finisce per essere un confine, il confine sud d'Europa: la linea che separa il mondo (sopra) e le colonie (sotto).

L'incanto dell'Europa, equivalente col mondo e detentrice del nesso servile con le colonie, viene meno, ricordavo sopra, quando crolla questo *ius publicum europaeum*[19]*;* quando nasce l'Occidente (quale invenzione americana) e quando dunque conseguentemente si individua una linea che separa l'Occidente dall'Oriente. Linea che finirà per avere nella guerra fredda il posizionamento del muro di Berlino e per distinguere i due blocchi: est e ovest.

Il timore di Schmitt si realizza. L'Europa smette di essere centro del mondo e diviene cuscino, camera di compensazione dove si svolge la battaglia del fronte americano contro quello sovietico. In questo modo abbiamo un asse cartesiano ben delimitato: l'ascisse che è il Mediterraneo (Nord/Sud) e l'ordinata che è la separazione Occidente/Oriente.

---

[17] M. Heidegger, *Nietzsche*, Milano, 2005, pp. 564-565.

[18] G. Agamben, *Stato di eccezione*, Torino, 2004. G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, 2015.

[19] Ma cfr. P.p. Portinaro, *La crisi dello* jus publicum europaeum, Milano, 1982.

Breve passo indietro. Quando parliamo di Europa degli Stati, ne parliamo – sempre stando ad altra differenza schmittiana – come di un mondo che si concepisce a partire dalla terra. Lo Stato, il *nomos della terra*, è quello che si mostra come occupazione[20]. Dall'occupazione della terra nasce quell'ordinamento contingente che è lo Stato; per l'occupazione della terra si svolgono quelle guerre intraeuropee, ovvero interstatali, che animano la modernità. Unica eccezione, l'Inghilterra. Eccezione perché a differenza della terra l'Inghilterra sceglie il mare, diventa quell'impero temuto e rispettato che è stato, e verso il quale la stessa Germania e gli altri paesi europei hanno sempre nutrito rispetto (ma in fondo anche una certa soggezione).

Per il nostro tema – dal quale non mi sono allontanato – questo è significativo, perché Schmitt ci fornisce una distinzione essenziale tra *terra* e *mare*. L'identità europea moderna è una *identità di terra*, strettamente legata all'occupazione, la cultura qui è quella della misura è quella cultura della terra occupata e dalla terra da occupare.

Prima – ritorno al prima del Mediterraneo dal quale sono partito – la cultura era quella del *mare*, era quella della dismisura, era quella del Mediterrano come mare di incontro, come mezzo per viaggiare. Scrive in *Terra e mare* Schmitt: «Il mondo dell'antichità greca nacque da viaggi e da guerra di popoli marinai»[21].

3. Modello mediterraneo

Perché tutto questo dovrebbe interessarci parlando di Mediterraneo e identità?

Perché quello che ho descritto è il momento nel quale il Mediterraneo finisce di essere uno spazio e inizia ad essere un *confine*, una linea. Una linea geografica, un confine geografico naturale capace di distinguere l'Occidente dall'Oriente, il Nord europeo dal Sud Africano e Medio orientale. Non più luogo (o mezzo) di incontro tra popoli, ma confine che specifica e separa *gli amici dai nemici*.

Iniziamo a comprendere come Mediterraneo e identità possano fare fatica a comporsi in un'unica locuzione; comprendiamo la difficoltà di parlare di "mediterraneità".

---

[20] «L'occupazione di terra precede l'ordinamento che deriva da essa non solo logicamente, ma anche storicamente», C. Schmitt, *Il Nomos della terra*, cit., p. 23. Cfr. anche U. Vincenti, *I fondamenti del diritto occidentale*, Roma-Bari, 2010.

[21] C. Schmitt, *Terra e mare*, Milano, 2006, p. 20.

Dato questo scenario – che si attualizza e complica ulteriormente con i flussi migratori odierni (determinati non come un tempo dalla cultura e dall'economia ma dalla disperazione), con il magma della primavera araba, col terrorismo[22] –, dato questo scenario, possiamo parlare oggi di mediterraneità?

L'identità si costruisce per differenze e per specificazioni: quella personale, quella sociale, quella culturale. Di qualsiasi identità parliamo, stiamo dicendo che qualcuno o qualcosa è differente dal resto e si specifica secondo determinate caratteristiche.

Se il Mediterraneo deve avere una identità vi deve essere una mediterraneità che differenzia e specifica.

C'è una mediterraneità?

Proprio per rispondere a questa domanda ritengo necessario inserire l'Europa tra Mediterraneo e identità, quale terza parola chiave del nostro discorso, perché una delle protagoniste ritengo non possa essere che l'Europa. Così in crisi – e non a caso anche alla luce delle considerazioni svolte sopra – e, di fatto, sull'orlo del fallimento (sul quale in molti scommettono). Rilevo solo per inciso, non è un caso che sia avvenuta la *Brexit*, ovvero l'uscita del paese "di mare" da una Europa che ha una dimensione "di terra", e nella quale l'Inghilterra elisabettiana e post-elisabettiana ha sempre fatto fatica a riconoscersi e ad integrarsi[23].

Un tentativo importante verso una mediterraneità proprio l'Europa l'ha condotto quando nel 1995 ha lanciato il "Processo di Barcellona", ovvero il *partenariato euromediterraneo.* Un progetto di spostamento del baricentro europeo a sud del Mediterraneo col tentativo di dialogo regionale con i paesi oltre mare volto a stabilizzare i rapporti, ad incrementare gli scambi economici, a incentivare lo scambio culturale e interculturale tra i paesi coinvolti: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Palestina[24].

---

[22] M. Ferrara, *Il terrorismo nel Mediterraneao: evoluzione e sviluppi*, in M. Ferrara, R. Mavilia, *Democrazia, sicurezza, innovazione e sviluppo nel Mediterraneo*, Milano, 2014, p. 49 ss. e bibliografia ivi citata.

[23] Chiaramente il discorso è molto più ampio e complesso, ed eccede i confini di queste pagine.

[24] Sul punto cfr. *Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione europea: verso un partenariato euro mediterraneo*, in "Bollettino dell'Unione europea", supplemento 2/95; Comitato Delle Regioni, *Parere sul tema "Il partenariato euro mediterraneo e la cooperazione decentrata"*, Bruxelles, 1997; Aa.Vv., *Il dialogo tra i popoli e le culture nello spazio euro-mediterraneo*, Commissione europea, Bruxelles, 2004; Comitato Delle Regioni, *Il ruolo degli enti regionali e locali nel partenariato euro mediterraneo*, Bruxelles, 2005.

Un progetto importante, rilevantissimo, che non ha avuto gli esiti che ci sarebbe auspicato e che, oggi, si trova praticamente bloccato proprio da quelle incomprensioni politiche, culturali e religiose che se avesse preso maggiore piede magari sarebbero state ridotte.

In fondo, un progetto che si basava sulla presenza di una mediterraneità che collega i paesi mediterranei e li rende vicini, poiché naturalmente dialoganti.

Una *mediterraneità come identità* che non include e non ha carattere omologativo e inclusivo e che, anzi, consente il dialogo. Ecco, è proprio questo allora il punto.

Cacciari mi sembra dica bene quando scrive a proposito del mare, a proposito dell'Europa letta sotto la metafora dell'arcipelago:

> «*Histor* non è soltanto colui che scopre e narra [novello Ulisse], i multiformi aspetti dell'Arcipelago, i caratteri delle sue diverse città, le vie del mare che le congiungono e separano ad un tempo; *histor* sarà chi è capace di indagare dei molti il *logos* comune. Esiste un logos delle tante isole che incontro? Delle tane voci che scrosciano dall'agorà? Quale elemento fa di quelle isole un arcipelago, di queste voci una polis? Esiste un *ethos* dei molti, e cioè una loro *sedes* comune, dove essi abbiano insieme dimora, dove insieme soggiornino? Esiste un qualcosa di 'superiore', *áriston*, rispetto al darsi dei molti in quanto molti, all'immediato apparire del molteplice?»[25].

Mi sembra proprio in questa successione di domande di avvertire il punto della questione. Siamo stati forse portati a territorializzarci, a dimenticare quella dismisura del mare che invece è fondamentale. Non secondariamente pensiamo la stessa identità come inclusiva, grande errore europeo che nasce dopo l'ubriacatura moderna e che rimane utile per tenere un Occidente unito e coeso contro un Oriente che è diverso, certo, ma più per gli Stati Uniti che non per gli Italiani, ad esempio.

La nostra storia è una storia di dialogo, di *logos* – ora con Cacciari – come relazione, come incontro non tra uguali ma tra diversi, logos tra molteplici. Volendo semplificare, non è questo un modello nordico, perché il nord Europa ha una territorialità e una identità come appartenenza e occupazione, come inclusione dell'altro che diventa parte di un noi sociale inglobante[26].

---

[25] M. Cacciari, *L'Arcipelago*, Milano, 1997, pp. 17-18.

[26] Rimane chiara, sul punto, la semplificazione. Maggiore attenzione si dovrebbe operare circa la identità di mare di alcuni paesi del nord Europa, ad esempio. Ma i limiti del discorso qui svolto, credo consentano questa semplificazione.

È invece questo il *modello mediterraneo*, è proprio questa la mediterraneità che dovrebbe essere riscoperta[27].

Come si può tradurre tutto questo? Nel modo peggiore e dunque catastrofico: pensando inutilmente un Sud che si sostituisce con una sua pretesa egemonia ad un Nord che sino ad ora è stato egemonico. Oppure nel modo che ritengo migliore: una *Europa nuova* – dato che la presente comunque è destinata ad esaurirsi, velocemente o con una lenta agonia sono le posizioni e previsioni diverse che circolano in questo periodo –; una Europa nuova che riparte prendendo anche dal Sud, oltre che dal Nord, il *modo di essere*.

Cosa significa?

Semplicemente – come a proposito di pensiero meridiano ha sostenuto Franco Cassano – che il Sud deve riscoprire la sua autonomia: «un sud che riprende a pensarsi autonomamente, che rifiuta l'imitazione passiva, tardiva e impossibile del nord»[28].

E qui Sud è anche, e soprattutto, Sud d'Italia; è un Mezzogiorno che si fornisce di una intelligenza geopolitica che non ha avuto e che non ha (ma che avrebbe potuto sempre avere)[29]. Dimostrazione ne è proprio quel programma europeo di partenariato euromediterraneo del quale gli enti locali dovevano farsi volano e che è sostanzialmente fallito anche per la loro inattività.

È possibile se... Se il Sud riesce ad articolare un progetto culturale che vada ad integrare – ripeto – non a sostituire quello del nord. Integrare significa dare un contributo di quel pensiero della dismisura del mare, che dal Mediterraneo giunge e che attraverso il Mediterraneo arriva a diversi popoli, diverse terre e culture. Questo comporta affiancare alla secolarizzazione, come portato contingente, come dicevo prima, una spiritualità che è propria del Mediterraneo e del Sud e che si riflette ad esempio nella ospitalità, nel modo di abitare, e nel pensare la casa, la città, la vita. Una simbolica spirituale dell'esistenza, in fondo, profondamente mediterranea e portatrice di mediterraneità che trova proprio nel monumento romano-canonico, in principio evocato con Legendre, un nucleo tutto da riscoprire.

Questo significa iniziare a sognare, temo.

---

[27] AA.VV., *Mediterraneo e cultura europea*, Soveria Mannelli, 2003.

[28] F. CASSANO, *Il pensiero meridiano*, Roma-Bari, 2010, p. IX.

[29] Rimane punto di riferimento *Mezzogiorno e meridionalismo*, a cura di C. Imbriani, Napoli, 1987.

Ma è anche vero che senza il sogno (non necessariamente utopico), nessuna politica è possibile[30].

Una identità accogliente è possibile – ci sono alcuni esempi, quello del modello Riace il più noto[31], che dimostrano il piano non utopico della linea qui tracciata – ma solo se ci sia arma di cultura del sud, di cultura del mare.

Dicevo prima, identità significa individualità (specificare e differenziare). Non è certo auspicabile la cancellazione delle individualità (sociali, culturali, ecc.) ma proprio un loro rafforzamento perché *individualità identitaria* significa, a ben vedere, *pluralità di identità* e loro reciproco rispetto. Significa – in altri termini – affermare la propria identità confrontandola con quella altrui, come il pensiero dell'alterità non ha mancato di rilevare[32].

E questo è già società, è già politica, è già economia.

Evidentemente l'ottica è profondamente differente, anzi proprio contrapposta, a quella schmittiana già ricordata[33]. Per il giurista di Plettenberg il modello è quello identitario-omologativo (dunque inclusivo):

> «ogni vera democrazia consiste in questo, che non solo l'eguale è trattato come eguale, ma anche – conseguenza inevitabile – che l'ineguale è trattato come ineguale. Alla democrazia appartiene dunque necessariamente, in primo luogo, ciò che è omogeneo, ma in secondo luogo – all'occorrenza – anche l'eliminazione o l'annientamento di ciò che è eterogeneo»[34].

Una idea che il pluralismo sociale odierno (e non solo questo) non può mantenere, strutturalmente se non teoreticamente, sospinto verso una eguaglianza delle differenze, ovvero verso la ermeneutica coesistenza

[30] La questione è meno superficiale o 'romantica' di quanto possa apparire, rinvio sul punto a P. Ricoeur, *Conferenze su ideologia e utopia*, Milano, 1994.

[31] Su questo cfr. M. Ricca, *Riace, il futuro e il presente*, Bari, 2010.

[32] Per tutti, rinvio a P. Ricoeur, *Soi-même comme un autre*, Paris, 1990, J. Derrida, *Le monolinguisme de l'autre*, Paris, 1996; E. Levinas, *Totalité et infini*, La Haye, 1961.

[33] Rimane particolarmente significativo lo studio di C. Galli (*Spazi politici*, Bologna, 2001) nel quale si evidenzia la inutilizzabilità delle categorie politiche (spaziali) del moderno per l'attuale situazione che si caratterizza, post globalizzazione, per altre politiche spaziali.

[34] La citazione di C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, è tratta in traduzione da G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, p. 18; cfr., oltre questo studio di Azzariti, C. Galli, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero moderno*, Bologna, 1996; G. Preterossi, *Carl Schmitt e la tradizione moderna*, Roma-Bari, 1996.

delle differenze[35]. Anche su questo profilo ritorna la distinzione tra terra e mare per come intesa in queste pagine che incarna, in fondo e andando oltre Schmitt, quel processo di trasformazione della giuridicità che dal moderno porta al postmoderno – seguendo ancora Paolo Grossi – ovvero a sistemi da 'inversione della piramide'[36].

Non può sfuggire, del resto, che nella linea contro-schmittiana qui seguita, il piano economico può fornire quel volano per un maggior dialogo. Economia significa scambio, significa risorse, significa energie impiegate per lo sviluppo, dunque per la collaborazione e non per i conflitti (bellici ma non solo). Anche su questo versante una nuova Europa può davvero attestarsi come principale protagonista di uno sviluppo che è intra-europeo, per quanto attiene soprattutto il Sud-Europa; è Europeo, per gli effetti in chiave di sviluppo economico ma anche scientifico, con la costruzione di ponti di ricerche tra università e centri di ricerca; è anche geopolitico, basti pensare al controllo e alla sicurezza delle frontiere e dei confini. Solo per fare alcuni esempi.

Una Europa che così dismette il ruolo necessitato dalla guerra fredda, di spazio cuscinetto e con una politica eterodiretta e non autonoma, e riconquista una centralità e una importanza capace di incidere anche sugli aspetti geopolitici mondiali. Una prospettiva che, se da un lato consentirebbe la riduzione ad unità dell'Europa oggi a due velocità, dall'altro lato costituirebbe per l'Italia la concreta possibilità di conquistare un ruolo principale sul versante interno dell'Europa ed esterno del Mediterraneo.

Un tale quadro, dunque, è possibile se, e solo se, si medita una *alternativa mediterranea*[37]; con quello che comporta verso un riconoscimento

[35] Sul punto cfr. G. Zaccaria, "Pluralismo, ermeneutica, multiculturalismo: una triade concettuale", in *La comprensione del diritto*, Roma-Bari, 2012, p. 166 ss.; B. Pastore, "Sfera pubblica e pluralismo comprensivo", in *Multiculturalismo dialogico?*, a cura di G.L. Brena, Padova, 2002, p. 95 ss.; E. Pariotti, *Multiculturalismo, globalizzazione e universalità dei diritti umani*, in "Ragion pratica", 2001, n. 16, p. 63 ss.

[36] Sul punto cfr. M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, cit.; M.R. Ferrarese, *Governance. Sugli effetti politici e giuridici di una "soft revolution"*, in "Politica del diritto", 2014, n. 2, p. 161 ss.; V. Giordano, A. Tucci, *Razionalità del diritto e poteri emergenti*, Torino, 2014; G. Silvestri, *Dal potere ai princìpi*, Roma-Bari, 2009; F. Ost, M. Van De Kerkove, *De la pyramide au réseau?*, Bruxelles, 2002.

[37] D. Zolo, F. Cassano, *Alternativa mediterranea*, Milano, 2007. In direzione non differente guarda col consueto acume R. Esposito, *Da fuori. Una filosofia per l'Europa*, Torino, 2016; si legge, p. 7: «Soltanto se riguadagnerà il rapporto originario con la propria matrice greca, rientrando in se stesso, lo spirito europeo potrà difendersi dalle forze dissolventi che vengono da fuori e che con il fuori in ultima analisi si identificano».

interculturale che si svolge secondo *argomentazione* e non secondo *negoziazione*[38].

Negoziare significa che ciascuna parte vuole ottenere quanto più del proprio cedendo quanto meno all'altro. Questo significa non interessarsi all'altro e alle sue ragioni ma concentrarsi sul proprio: è il portato dell'occupazione terrestre. *Argomentare* significa sforzarsi di ascoltare l'altro, di avvertire le sue esigenze e di confrontare le proprie con le altrui posizioni.

Non si intende affermare se stesso contro l'altro ma riconoscere l'eguaglianza con e dell'altro rispetto a sé. Questo significa *identità accogliente*, questo significa *intercultura*; non evitare la differenza[39] ma riconoscerla e rispettarla.

L'operazione in questo caso è la somma, non la sottrazione[40]. Una operazione che nella storia regionale ha sempre corrisposto ai periodi di rigogliosa mediterraneità, intesa quale intercultura, appunto.

Su questo, non è difficile vedere che molta strada deve essere percorsa tanto dalla terrestre Europa quanto dal terrestre Oriente e Medioriente. Tanto da quell'Occidente che spesso fatica a praticare i propri alti principi, tanto da quell'Oriente che spesso non è capace di maturare un pensiero di rispetto del diverso[41].

Ma è questa l'unica alternativa davvero possibile alla distruzione reciproca.

---

[38] Una trattazione di questa distinzione, anche in A. Schiavello (*Diritti umani e pluralismo tra argomentazione e negoziazione*, in "Ragion pratica", 2010, n. 34, p. 129 ss.), dove anche riferimenti principali per pensarla.

[39] Questo è accaduto nei casi, che molto scalpore ma anche dibattito hanno scatenato, della rimozione del crocifisso nelle aule scolastiche o della rinuncia del presepio a scuola. Al di là del dibattito sui casi ora menzionati, il nodo di fondo è il rapporto con la "verità" nella società complessa; sul punto cfr. G. Zagrebelsky, *Contro l'etica della verità*, Roma-Bari 2008; F. Mancuso, *Le 'verità' del diritto. Pluralismo dei valori e legittimità*, Torino, 2013 in senso ampio D. Marconi, *Per la verità. Relativismo e filosofia*, Torino 2007 e in una linea ermeneutica F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione*, Roma-Bari, 2009; A. Punzi, *Diritto In.formazione*, Torino, 2014; G. Benedetti, *Oggettività esistenziale dell'interpretazione*, Torino, 2014.

[40] Cfr. anche l'intelligente analisi di S. Rodotà, *Solidarietà*, Roma-Bari, 2014.

[41] F. Viola, *La crisi della politica come comunità di vita*, in "Dialoghi", 2001, n. 1, p. 40 ss.; "Il Rule of Law e il pluralismo giuridico contemporaneo", in *Rule of Law*, Torino, 2011, p. 131 ss.

È questa – per altro – la condizione naturale della mediterraneità, fedeltà a quel mare dal quale la mitologia ci dice che sia nata la vita e che Goethe esalta nel *Faust*[42]:

Tutto è sorto dall'acqua,
grazie all'acqua ogni cosa vivrà!

II. Ermeneutiche identitarie allo specchio

4. Ecumenica ermeneutica

Se il ragionamento di queste pagine terminasse con la suggestione goethiana che chiude la sezione precedente, molto probabilmente rimarrebbe in realtà appeso alla catena di semplificazioni che la sintesi costringe ad operare. Rimarrebbe comunque più evocativo che argomentativo. Manca ancora, almeno mi sembra, un anello che ritengo importante: cosa consente alle terrestri Oriente e Occidente di venirsi incontro? Cosa può impedire la contrapposizione tra due modi di pensare la propria identità?

In fondo prima ho indicato un metodo (*argomentare* invece di *negoziare*), ma perché si dovrebbe adottare questo metodo? Si tratta di esplicitare il pensiero dietro questo metodo.

Arriviamo così al *novum* possibile (anche rispetto all'antico passato) che, nell'ipotesi qui sostenuta, tiene strettamente collegati i tre termini del ragionamento svolto: Mediterraneo, identità, Europa.

Il rischio è sempre quello di pensare idealmente, romanticamente, utopisticamente un ritorno al passato (impossibile) come auspicio (impraticabile) di ciò che ci appare migliore. Un ritorno che qui dovrebbe essere al mondo classico, a quel Mediterraneo che – dicevo iniziando – era unitivo, era spazio di confronto.

Il tempo non passa in vano. A ben vedere, un ritorno al quel passato sarebbe anche un ritorno a quei conflitti, a quella modalità di intercultura che si svolgeva, non secondariamente, con gli strumenti della conquista e della dominazione, della guerra e dell'imposizione.

Oggi, ritengo, che il Mediterraneo abbia bisogno invece di Europa, almeno nella misura in cui l'Europa necessita di Mediterraneo. Su questo posso concludere il mio ragionamento.

[42] Goethe, *Faust*, II, vv. 8435-36.

Per far questo mi appare particolarmente utile un testo di Gadamer del 1993 dal titolo *Europa e l'Oikoumène*[43]. Qui il grande ermeneuta tedesco invita a riprendere quel passaggio importante del *Politico* platonico nel quale lo Straniero illustra due modi di misurare:

> «STRANIERO – È chiaro che potremo distinguere l'arte del misurare dividendola in due parti nel modo seguente: ponendo in una parte di essa tutte le arti che misurano il numero, la lunghezza, l'altezza, la larghezza e la velocità rispetto ai loro contrari, e in una seconda parte tutte le arti che misurano in rapporto al giusto mezzo, al conveniente, all'opportuno, al doveroso, e a tutto quello che rifugge dagli estremi e tende al mezzo»[44].

Commenta Gadamer: ci sono per Platone due sensi della misura, quello che ha dato sfogo al pensiero calcolante (quello illuministico del peso e della misura secondo numero) e quello del giudizio e della facoltà di giudizio, quello del «senso per la misura»[45].

Ora, proprio questo secondo modo di misurare è quello che si ambienta nel dialogo, è quello che chiede la struttura fondamentale del dialogo che è il *Miteinanderseit*: l'essere-l'uno-con-l'altro.

Di questo *Miteinanderseit* l'Europa-l'Occidente ha prodotto il modello migliore che è quello ermeneutico:

> «l'arte del comprendere è sicuramente, prima di ogni altra cosa, l'arte dell'ascoltare. Ma rientra in ciò anche il fatto che si lasci aperto il fatto che l'Altro potrebbe avere ragione. Quando non si avverte ciò da entrambe le parti, l'Altro è di volta in volta già sempre in una brutta situazione»[46].

Il Mediterraneo ha bisogno di questo *Miteinandereseit* (europeo-occidentale) per proporsi come luogo di incontro rispettoso, luogo di ascolto accogliente; l'Europa ha bisogno del secondo senso di misurare, quello non tecnico ma spirituale, per pensarsi come identità unitaria.

Europa e Mediterraneo hanno in comune, in fondo, il loro essere unità molteplici e di questa condizione vivono le difficoltà.

Il Sud Europa di questo conturbarsi di differenti ha fatto la propria cultura e potrebbe dunque essere capace – come sopra indicato – di farsi

---

[43] H.-G. GADAMER, *Ermeneutica. Uno sguardo retrospettivo*, Milano, 2006, p. 525 ss. Ma cfr. l'intenso discorso che, guidato da R. Dottori, Gadamer svolge nel volume intervista *L'ultimo Dio*, Roma, 2002.

[44] PLATONE, *Politico*, 285 A.

[45] H.-G. GADAMER, *Ermeneutica*, cit., p. 551.

[46] Ivi, p. 539.

portatore e mediatore. In questo si traduce, in termini non romantici o utopistici, ma reali e concreti quella cultura del mare che sopra ho richiamato ed alla quale mi sono richiamato. Come osserva Gadamer,

> «Dobbiamo imparare a pensare ecumenicamente. Non è appunto soltanto la varietà dell'Europa a volersi associale, forse, in un'unità. È l'umanità su questo globo che lo deve fare per imparare a vivere l'uno con l'altro e per differire così, forse, anche l'autoannientamento, o per evitarlo addirittura attraverso una costituzione mondiale di controllo»[47].

L'incontro non dominativo ma riconoscitivo, non inclusivo ma rispettoso ed accogliente dell'altro si svolge in termini ermeneutici: si pensa sul modello del dialogo che, in quanto tale, non è incontro tra identici e non è scontro tra diversi.

E questa modalità necessariamente è nata dopo e grazie al pensiero greco, dopo e grazie al monumento romano-canonico, dopo e grazie anche alla modernità: è nato nella contemporaneità e se ne può fare misura: 'senso della misura', riprendendo Platone. Un senso che tiene ermeneuticamente insieme *unità e molteplicità*[48] e consente di dialogare, dunque argomentare (non negoziare) le proprie differenze; consente di riconoscere il diverso come diverso da sé ma come colui che potrebbe anche avere ragione; permette un approccio non fondamentalista rispetto alla propria identità.

In questo l'identità, il Mediterraneo e l'Europa trovano l'*humus* per essere pensati insieme. E, del resto, come osserva proprio Gadamer, «Si fraintende fondamentalmente Platone se non si vede nella dualità dell'Uno il molteplice e nell'Uno la varietà del bene»[49].

5. L'altra Bibbia

Attenzione, però. L'Europa-Occidente non è solo quella composta nella modernità, quella sopra considerata degli Stati assoluti e non ha solo prodotto il miglior modello di *Miteinandresein*, ha anche prodotto la sua rimozione. Come osserva acutamente Legendre, «chi dice identità, dice logicamente rapporto con l'alterità» ma «occorre riprendere la questione

[47] Ivi, p. 533.

[48] Costruisce una ermeneutica sul punto L. Pareyson, *Verità e interpretazione*, Milano, 1971.

[49] H.-G. Gadamer, *Ermeneutica*, cit., p. 543.

dell'identità, ma fuori dal vincolo soggiogante culturalmente imposto», significa «ripensare l'Occidente come oggetto antropologico»[50].

Significa, in altre parole, ad una Europa-Occidente che si è mistificata dietro alla misura calcolante, «désincarcérer»[51] – come Legendre dice per la questione giuridica – la *seconda misura*, il "senso per la misura" che rimane obliata dalla *Fabbrica dell'uomo occidentale* e confusa dall'*Impero del management*[52]. Pochi come Legendre hanno inteso questa direzione, soprattutto, l'hanno percorsa teoreticamente.

Da un lato l'Europa-Occidente si edifica modernamente sul parametro positivista della misura misurante, dall'altro lato, per far questo, deve rimuovere (nel senso psicoanalitico di sopire, sotterrare) alcuni suoi aspetti essenziali quali la spiritualità (nelle forme della religione), l'irrazionalità (nelle forme del politico). Rimuovere quella che con Legendre può essere colta come *estetica iconica delle passioni* per arrivare a purificazioni proprio di quanto la mediterraneità ha sedimentato nella sua storia.

Un pensiero del Sud nasce proprio da questa "scarcerazione" del sepolto dalla prigione dell'oblio.

Come osserva Legendre,

> «Il pensiero moderno ha fabbricato un immenso magazzino di concetti standard, offerti sotto l'etichetta "Democrazia". La scienza politica, il diritto costituzionale, la sociologia soprattutto esportano, se oso dire, "teorie surgelate" da consumare ovunque sul pianeta ormai occidentalizzato»[53].

Mi sembra che questo passaggio sia in grado di meglio approfondire quanto con Schmitt è stato accennato. In fondo all'Europa degli Stati, all'Europa coestensiva quanto il mondo si arriva nel moderno ma si arriva a termine di un percorso meno lineare di quanto potrebbe fare pensare la suddivisione per evi. Il moderno è preceduto da un premoderno medioevale nel quale si edifica il Monumento romano-canonico che costituisce la possibilità per pensare il moderno e la sua secolarizzazione e la sua purificazione. Legendre approfondisce proprio questo passaggio che si svolge per sedimentazioni, secondo un *tempo geologico*[54] più che cronologico, come nella seconda parte ho detto.

---

[50] P. Legendre, *L'Occidente invisibile*, Milano, 2009, pp. 12, 15, 16.

[51] P. Legendre, *L'Autre Bible de l'Occident*, Paris, 2009, p. 7.

[52] Cfr. P. Legendre, *La Fabrique de l'homme occidental*, Paris, 1996; *Dominium mundi. L'Empire du Management*, Paris, 2007.

[53] P. Legendre, *L'Occidente invisibile*, cit., p. 24.

[54] P. Legendre, *Lo sfregio*, Torino, 2010, p. 13.

Differentemente dall'idea consolidata, Legendre non riconosce la continuità piuttosto la discontinuità tra le tradizioni giudaico e cristiana[55]. Riconosce invece continuità tra diritto romano e cristianità la quale avrebbe mutato da quello interpretazioni, politica, divisione psico-somatica, edificando la propria religione. Il monumento romano-canonico sarebbe proprio l'edificazione di questa conurbazione, di questa "imitatio imperii" sulla quale si innesta la modernità e si innesca quella secolarizzazione che ha mantenuto il mito fondativo, le sue architetture e strutture di fondo, occultandone però i passaggi medioevali (soprattutto) e pre-moderni.

Senza quest'altra Bibbia d'occidente del monumento romano-canonico la modernità non avrebbe potuto essere. Non ci sarebbero state quelle strutture di fondo capaci di "mettere in scena" – secondo il lessico legendriano – la mitologia occidentale. Si fabbrica infatti la struttura standardizzata e di serie che è lo Stato. Attraverso questo tutto rimane leggibile, comprensibile, interpretabile, ormai però senza il peso e l'ingombro dei contenuti.

Secolarizzazione ha significato sostituzione della scienza alla religione, dello Stato e del suo potere a Dio e alle sue attribuzione, il tutto entro elaborazioni di codici capaci di giustificare la realtà: la democrazia, una di queste; cornici concettuali attraverso le quali operare l'occidentalizzazione del mondo per via inclusiva. Via inclusiva che traduce il rapporto identità/alterità nella direzione che l'altro è specchio dell'identità occidentale, che l'altro deve essere così occidentalizzato[56], reso uguale, incluso; lo straniero deve diventare funzionale al sistema.

Quando dunque Gadamer ci ricorda la seconda misura di Platone, ci immette in questo fondamento rimosso, ci riporta a quella base dell'Europa-Occidente che, obliata, deve essere scavata, riscoperta. Ci propone una diversa qualificazione, non inclusiva, ma ermeneutica dell'identità. Una qualificazione che vede l'altro non come oggetto, non come nemico,

[55] Osserva P. Legendre (*L'Autre Bible de l'Occident*, cit., p. 111): «Dans la réalité des montages, il y a le christianisme en tant que judaïsme dé judaïsé, c'est-à-sire en rupture avec les règles contenues dans la Torah»; ed ancora (p. 108): «Nous assistons à une annexion des normes morales du Décalogue, transférées dans le moule du penser romain».

[56] Cfr. P. Legendre, *L'Occidente invisibile*, cit., p. 35; osserva in *Della società come Testo*, Torino, 2005, p. 43: «Con il paradigma dello Specchio, fa irruzione la questione dell'alterità su fondo d'identità: attraverso la relazione con la propria immagine il soggetto si costruisce producendo l'altro all'interno di sé che apre l'accesso all'altro come sé, il suo simile all'esterno».

non come elemento da funzionalizzare ma come colui, diverso, portatore di una misura, di un pensiero, di una ragione 'che potrebbe avere ragione'.

La distinzione tra terra e mare, oramai abbondantemente oltre Schmitt, ha esattamente questa valenza. Scegliere il mare significa infatti ripartire da quel mediterraneo nel quale il Monumento romano-canonico va compiendosi come fusione di differenze, momento nel quale vanno ad assemblarsi gli elementi per una ermeneutica. Scegliere il mare è tentare però di operare un montaggio differente rispetto a quello che porta alla modernità prima e alla contemporaneità successivamente. *Miteinandersein* significa infatti essere-l'uno-con-l'altro nella *oikoumène*, nella 'casa dove tutti abitano' secondo una misura non inclusiva ma di riconoscimento reciproco delle differenze.

Il "senso per la misura", oltre la misura calcolante, apre lo spazio per una identità e per una mediterraneità capace anche di differentemente comporre l'Europa, di assestare equilibri nella regione mediterranea, di ripensare l'Europa proprio come terra che non ha un'unica identità ma tiene assieme i diversi nel dialogo. Per questo il paradigma del mare e la mediterraneità (l'*ethos dei molti* sopra ricordato da Cacciari) viene qui assunto non come convivenza di uguali, che si riconoscono in quanto amici contro un comune nemico, ma come convivenza di diversi che si riconoscono nella diversità, riconoscendo però anche che l'altro potrebbe avere ragione e che dunque deve essere rispettato in quanto eguale nell'essere, eguale non nonostante ma proprio per la sua diversità.

6. Identità/alterità mediterranee

Su questo punto ultimo bisogna però ulteriormente indagare. Cosa significa «la possibilità che l'altro abbia ragione è l'anima dell'ermeneutica»?[57].

Una versione debole della tesi gadameriana potrebbe facilmente portare a sostenere uno scetticismo di fondo: non esiste una ragione (-verità) perché ciascuno ha la sua ragione (-verità); oppure, il che è equivalente,

[57] Jean Grondin riporta questa tesi fondamentale di Gadamer, riformulata anche nel testo del 1993 ricordato, come espressa in una conferenza del 1989 ad Heidelberg, J. Grondin, *L'universalité de l'herméneutique*, Paris, 1993, p. 193. Riccardo Dottori discute con precisione lo spirito della *phronesis* gadameriana in R. Dottori, *Introduzione* a H.-G. Gadamer, *L'ultimo Dio*, cit., p. 9 ss. e illumina lo "spirito sociale" dei partner del rapporto interpretativo in *Oltre la svolta ermeneutica? Note sul rapporto Gadamer-Derrida*, in "Atque", 1996-1997, 14-15, p. 20 ss.

non esiste un modo di accertare chi ha definitivamente ragione dunque nessuno ha definitivamente ragione e nessuno definitivamente torto.

Una «ermeneutica a vocazione nichilistica»[58], questa, che non svolge nel modo migliore la tesi di Gadamer quanto piuttosto fraintende proprio l'*ethos dei molti* di cui è invece portatrice[59].

Che l'altro possa avere ragione non mi sembra cauto scetticismo quanto una tesi che attiene alla qualificazione della ragione, meglio della verità, ermeneuticamente svelabile.

Ritorniamo alla distinzione negoziare/argomentare. Negoziare significa rimanere convinti della propria posizione e tentare di strappare all'altro quante più concessioni possibili. Cedere non significa riconoscere le ragioni dell'altro, imporre non significa che l'altro riconosce le altrui ragioni. Argomentare, d'altro canto, non significa riconoscere che l'altro ha sempre ragione o ha sempre torto ma esporre le proprie ragioni nella consapevolezza che la ragione e la verità sono sempre – come riconosce Luigi Pareyson – *ulteriori ed inesauribili*[60], donde il perenne «conflitto delle interpretazioni»[61] ricoeuriano.

Paradigma terrestre e paradigma marino possono essere applicati a questa distinzione tra negoziare ed argomentare. Argomentare significa dunque che il rispetto per l'altro nasce dal riconoscimento della sua sussistenza in un piano di eguaglianza, al di là dei torti e delle ragioni, ed è proprio in questo che la tesi di Gadamer si svela essere collegata alla seconda misura di Platone dalla quale prende le mosse.

Oltre il semplice misurare torti e ragioni (prima misura) c'è il piano dell'eguaglianza delle differenze, il piano del "senso per la misura" nel quale tutti sono *Miteinandersein*, l'uno-con-l'altro[62]. È la casa comune, l'*oikoumène*, nella quale non si misura ma si valuta: «al conveniente,

[58] G. Vattimo, "La vocazione nichilistica dell'ermeneutica", in *Oltre l'interpretazione*, Roma-Bari, 2002, p. 3 ss.

[59] Abbracciare questa ultima ermeneutica – lo rilevo *en passant* – significa che ciascuno deve riconoscere la fondamentale impostazione scettica. Già solo per questo mi appare non confacente con le esigenze del mondo attuale, con le caratteristiche della regione mediterranea.

[60] L. Pareyson, *Verità e interpretazione*, cit., pp. 88-90.

[61] P. Ricoeur, *Le conflit des interpretations*, Paris, 1969.

[62] Cfr. il focus *Interpretare il diritto in un mondo in trasformazione. Riflessioni su La comprensione del diritto di Giuseppe Zaccaria*, a cura di D. Canale, in "Rivista di filosofia del diritto", 2015, n. 1, p. 53 ss., con contributi di F. Viola, F.M. De Sanctis, M. Vogliotti, M. Barberis, G. Zaccaria.

all'opportuno, al doveroso, e a tutto quello che rifugge dagli estremi e tende al mezzo», scrive Platone.

In questa direzione, "désincarcérer" le questioni essenziali può portare ad una identità che si costruisce col comporsi, ma non attraverso il sommarsi, delle differenti individualità, secondo una costante valutazione del "senso della misura" capace di recuperare, attraverso la mediterraneità, una *oikoumènia*. Un con-vivere che si fa accogliente, identità accogliente perché riconoscente della differenza e non inglobante, inclusiva. Una ermeneutica che – per dirla con Dottori – si fa "compito"[63], una ermeneutica così Europea-Occidentale-Mediterranea.

Questo significa che l'antico asse Atene, Roma, Gerusalemme diventato poi Parigi, Londra, Berlino deve ricollocarsi verso il Sud, allocarsi sul Mediterraneo. Per riconquistare che cosa? La spiritualità obliata nella secolarizzazione moderna e postmoderna che è quella seconda misura attraverso la quale valutare il "doveroso", dunque l'*obbligatorio*[64], secondo il giusto mezzo, come ricorda emblematicamente lo Straniero nel discorso Platonico.

Osserva Braudel:

> «il Mediterraneo crocevia, il Mediterraneo eteroclito si presenta nei nostri pensieri come una immagine coerente, come un sistema dove tutto si mescola e si ricompone in una unità originale. (...) Il Mediterraneo è una buona occasione di presentare un altro modo di affrontare la storia. Perché il mare, così come lo possiamo vedere e amare, è, nel suo passato, il più stupefacente, il più lampante di tutti i testimoni»[65].

7. La prova del nove

Insisto su un punto, ritardando l'ormai necessaria chiusura del discorso. La prova del nove la traggo da Schmitt che con «la sapienza della cella» pensa e rimedita la sua categoria prima: amico-nemico.

Il passaggio, centrale, merita di essere riportato, tagliando il meno possibile e nonostante la lunghezza, perché qui emblematico e rappresentativo di quanto detto circa identità e differenza, accoglienza ed alterità, modello del mediterraneo e riscatto del Sud:

---

[63] R. Dottori, *Oltre la svolta ermeneutica?*, cit., p. 29.

[64] Sul quale fornisce la chiave ermeneutica migliore S. Cotta, *Giustificazione e obbligatorietà delle norme*, Roma, 2015.

[65] F. Braudel, *Il Mediterraneo*, cit., p. 26.

«Vorresti conoscere te stesso e (forse ancor più) la tua reale situazione?
(...) Mi metto dunque a pensare nella mia cella, e mi appare immediatamente lampante che l'uomo è nudo. Massimamente nudo è l'uomo che vien posto svestito di fronte a un uomo vestito; disarmato, di fronte a uno armato; impotente, di fronte a uno potente. Tutto ciò lo sapevano già Adamo ed Eva alla cacciata dal paradiso. Subito si solleva la questione: da chi deve cominciare la definizione di uomo, dall'uomo nudo o dall'uomo vestito? Dall'armato o dal disarmato? Dall'impotente o dal potente?
(...) D'un tratto mi è chiaro: Ho ereditato unicamente il mio corpo, / vivendo lo consumo.
(...) quella frase risale a Max Stirner.
(...) Eppure Max sa qualcosa di molto importante. Sa che l'io non è un oggetto di pensiero.
(...) L'autoinganno fa parte della solitudine. Il solitario pensa con se stesso, e nel soliloquio, com'è noto, parliamo con un pericoloso adulatore, Avevano ragione i moralisti a ritenere l'autobiografia un segno di vanità (...) i santi non scrivono autobiografie.
(...) Ogni inganno è e resta autoinganno. Il chiudersi di Max Stirner nella corazza dell'io è autoinganno supremo. Per questo è odiosa la mescolanza in lui di innocenza e scaltrezza, di provocazione sempliciotta e subdolo raggiro. Come ogni egomane, egli vede nel non-io il nemico. Così il mondo intero diventa suo nemico, ed egli si figura che il mondo debba saltargli addosso quando lui, conservando la sua libertà, gli offre un bacio fraterno. In tal modo egli si nasconde di fronte alla dirompente energia dialettica dell'io e cerca di sfuggire al nemico ingannandolo. Ma il nemico è una forza oggettiva. Egli non le sfuggirà, e l'autentico nemico non si lascia ingannare.
Chi è mai il mio nemico?
(...) Mi domando dunque: chi può essere, in generale, il mio nemico?
(...) I teologi tendono a definire il nemico come qualcosa che va annientato. Io però sono un giurista e non un teologo. Chi posso in generale riconoscere come mio nemico? Evidentemente soltanto colui che mi può mettere in questione. Riconoscendolo come nemico, riconosco ch'egli mi può mettere in questione. E chi può mettermi realmente in questione? Solo io stesso. O mio fratello. Ecco. L'Altro è mio fratello. L'Altro si rivela fratello mio, e il fratello, mio nemico. Adamo ed Eva ebbero due figli, Caino e Abele. Così comincia la storia dell'umanità. Questo è il volto del padre di tutte le cose.
(...) Prudenza dunque, e non parlare del nemico con leggerezza»[66].

[66] C. Schmitt, *Ex Captivitate Salus*, Milano, 1987, pp. 81-83, 89-92.

Pagina coscienziale ma non solo, filosofica che mette in questione la più personalistica ed esistenzialistica filosofia del novecento, e non solo, il pensiero moderno nei suoi gangli più fragilmente robusti.

Come intenderla?

La sponda me la dà Francesco Mercadante quando, nel saggio che chiude *Ex Captivitate Salus*, riprende e commenta questo passaggio davvero centrale.

Caino e Abele, osserva Mercadante,

> «sono il politico, sono la guerra, sono la coppia amico-nemico (...) dei due infatti, il primo è nemico del secondo, ma non è vera la reciproca: il primo è omicida, il secondo no. Adamo non genera dunque la guerra, come Polemos, ma due figli, e la fraternità come 'catena dell'essere'. Chi tenta di spezzare un anello della catena conferisce all'altro in esclusiva il merito di dimostrare col sacrificio della vita l'infrangibilità. S'impara da Abele, non da Caino, dall'agnello, non dal lupo»[67].

Ed ecco, dunque, per chi la vuole computare, la prova del nove, almeno di quello che ho tentato di articolare e che si conclude proprio su questa rilettura del futuro atteso o sperato: imparare dalla razza di Abele, ovvero intendere quella lezione di chi «ama la vita»[68] e dunque la rispetta, nel 'senso della misura' che è scelta – abbiamo udito da Legendre – del modo 'adeguato', ermeneuticamente, adeguato.

Abstract

Il saggio mette in discussione lo spazio politico, giuridico, sociale e culturale che si raccoglie attorno al Mediteranno insieme alla prospettiva Europea. Le grandi questioni che attualmente animano il dibattito socio-giuridico-politico, dall'identità alle politiche dell'accoglienza, dal multiculturalismo alle radici del progetto europeista, vengono rilette alla luce di una modalità di impostare l'intero problema che viene proposta.

Parole chiave: Identità, Europa, mediterraneo, politica, Stato.

Abstract

The essay discusses the political, legal, social and cultural mediterranean space, in the direction of European perspective. The most important issues, currently animating the socio-legal-political debate, from the identity to the hospitality policies, from multiculturalism to the roots of the European project, are reinterpreted to be set up differently.

Keywords: Identity, Europe, Mediterranean sea, politics, State.

[67] F. Mercadante, *Carl Schmitt tra "i vinti che scrivono la storia"*, in C. Schmitt, *Ex captivitate Salus*, cit., pp. 107-108.

[68] Ivi, p. 108.

Criteri editoriali e norme redazionali

SUDEUROPA pubblica contributi originali, su invito della direzione o dietro proposta del singolo autore, che abbiano attinenza ai temi di interesse della rivista.

Gli articoli devono essere inviati all'indirizzo cde@isesp.eu in formato .doc. Ogni articolo è sottoposto, a cura del direttore, ad almeno due *referees* per la valutazione anonima, secondo le consuete regole adottate dalla comunità scientifica.

La redazione si impegna a comunicare all'autore via email l'avvenuta ricezione del testo ed entro tre mesi una prima valutazione con esito 'positivo' oppure 'positivo con riserva' oppure 'negativo' e a rimandare il contributo per le eventuali opportune correzioni.

Salvo diversi accordi con la direzione, l'autore si impegna a non pubblicare lo stesso testo in altro luogo senza autorizzazione.

Gli autori sono pregati di presentare il loro testo adottando i seguenti criteri redazionali:

1. ogni contributo non può superare i 65.000 caratteri di lunghezza spazi inclusi, eventuali eccezioni sono concordate con la direzione.
2. per garantire l'anonimato nella fase di valutazione, l'articolo deve essere suddiviso in due file, il primo con nome e cognome dell'autore, titolo del contributo, indirizzo email e recapito telefonico dell'autore, breve profilo personale; il secondo file contenente il testo, reso anonimo e privo di riferimenti che potrebbero fare identificare l'autore.
3. ogni articolo deve essere correlato da un abstract e da almeno 5 parole chiave, da presentare in italiano e inglese.
4. le note vanno poste a piè di pagina mentre una breve bibliografia può essere posta, a discrezione dell'autore, alla fine del testo.

5. figure, tabelle e immagini devono essere allegate separatamente in formato .jpg e nel testo indicata chiaramente la posizione per il loro inserimento.
6. l'indicazione delle opere segue le regole qui di seguito esemplificate:
   a) ARISTOTELE, *Metafisica*, Milano, 2003[4], p. 3.
   b) *Ivi*, p. 7.
   c) G. CAPOGRASSI, *Diritti umani*, in Enciclopedia italiana, II, pp. 786-788.
   d) P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", 2006, n. 1, p. 13 ss.
   e) *Crisi e metamorfosi della sovranità*, a cura di M. Basciu, Milano, 1996.
   f) P. BARCELLONA, R. DE GIORGI, S. NATOLI, *Fine della storia e mondo come problema*, Bari, 2003.
   g) G. DEL VECCHIO, *Sui principî generali del diritto*, a cura di G. Conso, Milano, 2002.
7. le citazioni si effettuano inserendo il testo tra virgolette «a caporale», le doppie virgolette "ad apice" saranno impiegate per un secondo livello di citazione e le 'virgolette ad apice' per un eventuale terzo livello di citazione. Omissioni di porzioni di testo citato saranno indicate con tre puntini racchiusi tra parentesi tonde.
8. i titoli troppo lunghi possono essere abbreviati e, dopo la prima menzione, luogo e data di pubblicazione sostituiti con 'cit.'.

Stampato in Italia
nel mese di dicembre 2016
presso Creative 3.0 Srl
per Laruffa Editore Srl
Reggio Calabria

L'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, ISESP, costituito a Reggio Calabria nel 1971, ha lo scopo di promuovere e diffondere la cultura politica con specifico riguardo alla zona meridionale e alla regione calabrese e nella prospettiva dell'integrazione europea.

Una delle attività dell'Istituto è la gestione del "Centro di documentazione europea", CDE, depositario ufficiale degli atti e delle pubblicazioni istituzionali dell'Unione europea, di cui questa rivista è emanazione.
SUDEUROPA, dunque, fa parte delle pubblicazioni della rete dei CDE della *Commissione Europea* e viene realizzata anche con la collaborazione scientifica dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, dell'Università di Padova, dell'Università Bocconi di Milano e dell'Università LUISS di Roma.

Questo fascicolo

Il primo numero del 2016 di SUDEUROPA presenta la sua seconda serie con l'editoriale del direttore.

Seguono le rubriche stabili della rivista che rappresentano le relazioni consolidate dell'ISESP con il Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia dell'Università Mediterranea, con il Centro d'Ateneo sui diritti umani dell'Università di Padova, con l'ICRIOS dell'Università Bocconi di Milano e con l'Università LUISS di Roma: *Diritti umani oggi; Economie, politiche e società; Lo scacchiere del Mediterraneo nel Medio Oriente; Osservatorio sull'amministrazione locale; Normativa, giurisprudenza e prassi internazionale.*

Il *Dossier* di questo fascicolo raccoglie scritti tratti da alcune lezioni del primo modulo del corso 2015-2016 della *Scuola di cultura politica.* Alla sua prima edizione, la Scuola – costituita dall'ISESP con la collaborazione dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria – rappresenta uno dei progetti di punta nelle attività attuali dell'Istituto.

Il *Dibattito* è invece dedicato al meridionalismo e al mediterraneo, vecchie dimensioni per nuove forme dello spazio pubblico.

LARUFFA EDITORE
Reggio Calabria 2016
ISSN 2532-0297