

# Mediterranean Journal of Human Rights

VOLUME 27  
2020





**M.J.H.R.                      Mediterranean Journal of Human Rights**

**CONTENT    Volume 27 (Issue 1-2 2020)**

**Articles**

Democrazia, comunicazione e diritti nel tempo del coronavirus <i>Salvatore Aleo</i> .....	11
I diritti sociali nell'Europa del dopo corona virus <i>Salvo Andò</i> .....	27
Da Kavala a Karakaya i diritti violati <i>Francesco Baglieri</i> .....	73
Pandemia, diritto allo studio e diseguaglianze <i>Giuliana Cartanese</i> .....	81
Per una scuola sostenibile in tempo di pandemia ed oltre <i>SIMA- Società italiana di medicina ambientale e associazione "La Scuola che vogliamo – Scuole diffuse in Puglia"</i> .....	89

Per una economia dello spazio vitale.

*Maurizio Caserta*.....175

Informazione d'emergenza, come proteggersi dall'eccesso di comunicazione

*Luigi Provini*.....187

Differenza, nuova *paideia* e opportunità diverse in tempo di covid-19

*Stefano Salmeri*.....199

Migrazioni e mobilità tra pandemia e post-globalizzazione

*Giuseppe Terranova*.....235

Sulla illegittimità dei provvedimenti del governo italiano ai tempi del covid-19'

*Anna Lucia Valvo*.....261

La crisi di pubblico e privato davanti alla pandemia

*Fausto Vecchio*.....279

Tra Medioevo ed Età moderna, il contributo italiano alla riflessione europea per le epidemie: i giuristi consigliavano i governi?

*Mario Ascheri*.....313

## **In this issue**

**Salvatore Aleo.** È professore ordinario di diritto penale nell'Università di Catania. Dal 2018 è presidente del corso di laurea magistrale in Scienze delle pubbliche amministrazioni che nel frattempo è diventato in Management della pubblica amministrazione.

**Salvo Andò.** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, già Rettore dell'Università Kore di Enna.

**Mario Ascheri.** È storico e docente di Storia del diritto medievale e moderno, ha insegnato presso Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre, Sassari e Siena. Ha fondato la rivista *Nova Itinera* con Stefano Amore e Andrea Giordano; come giornalista pubblicista ha diretto il settimanale *Zoom* a Siena (2009-11). È nel direttivo di molte riviste storiche italiane (come l'Archivio storico italiano, dove nel 2008 compara una discussione fra tre storici sul suo volume sulla città-Stato) e straniere. È uno specialista di storia della giustizia e della giurisprudenza medievale e moderna, oltreché dei Comuni italiani, largamente noto all'estero per i suoi lavori specialistici sui consilia e i manoscritti giuridici basso-medievali; recentemente ha pubblicato lavori più generali su alcune categorie storiografiche (consuetudine, giurisdizione, oligarchia ecc.). [1] È un contradaio dell'Onda, di cui è stato presidente dell'associazione culturale, pubblicando vari lavori di storia della contrada. Dal 2018 è coordinatore della rivista dell'Ac-

cademia dei Rozzi (fascicoli on line di libero accesso). Nel 2001 gli è stata conferita la laurea h.c. dall'Università dell'Auvergne (Clermont-Ferrand) e nel 2003 il massimo riconoscimento civico a Siena (Mangia d'oro) e a Ventimiglia (s. Segundin d'argento). Negli anni 2000 è stato membro del Beirat del Max-Planck-Institut per la storia giuridica europa (Frankfurt/Main). Da allora è anche Senior Fellow della Robbins Collection, School of Law (Boalt Hall), University of California, Berkeley.

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

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

**Maurizio Caserta.** È Professore Ordinario di Economia Politica presso l'Università di Catania. Dal 2010 fa parte del Consiglio di amministrazione della Fondazione Sicilia. Dal 2011 della Fondazione RES. Affianca alla sua attività di ricerca scientifica, che le

lo vede coinvolto in organismi nazionali e internazionali, quella di saggista su temi di economia politica. A Catania, la sua città di origine, è particolarmente conosciuto per il suo impegno civile. È presidente dell'Associazione Mediterraneo, Sicilia, Europa ed è tra i promotori dell'iniziativa Movimenta.

**Luigi Provini.** Dottore magistrale in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni presso l'Università degli Studi di Catania. Giornalista pubblicista, collabora con le pagine culturali del quotidiano La Sicilia.

**SIMA – Società italiana di medicina ambientale in collaborazione con l'associazione “La scuola che vogliamo – Scuole diffuse in Puglia.** Si prefigge lo scopo di tutelare la salute umana tramite la salvaguardia e la valorizzazione della natura e dell'ambiente, promuovendo azioni che limitino gli interventi invasivi da parte dell'uomo, quali scarichi industriali, effetto serra, disboscamento e sostanze inquinanti. Questi costituiscono il principale fattore ambientale causa delle malattie, stante la stretta correlazione tra l'uomo e l'ambiente, entrando la salvaguardia del territorio e dell'ambiente a far parte della prevenzione sanitaria e del trattamento terapeutico-medico.

**Stefano Salmeri.** È Professore Associato di Pedagogia generale e sociale all'Università di Enna Kore. I suoi temi di ricerca sono: pedagogia ed ermeneutica; pedagogia e politica; educazione lin-

guistica, alla pace e alla coscienza storica; didattica della letteratura; paradigma della differenza; intercultura; pedagogia ebraica; pedagogia in Gramsci.

**Anna Lucia Valvo.** È professore ordinario di Diritto dell'Unione Europea nel Dipartimento di Scienze Economiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Enna "Kore", della quale è stata preside (attualmente è Presidente del Comitato etico dell'ateneo). Incaricata di Diritto dell'Unione Europea nell'Università degli Studi Internazionali di Roma, è il direttore della rivista telematica «KorEuropa» del Centro di Documentazione Europea dell'Università degli Studi di Enna "Kore" e componente del comitato scientifico della «Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale». Relatrice in numerosi convegni nazionali e internazionali, è avvocato con studio a Roma dove ha svolto e svolge attività libero-professionale e di consulenza in materia di diritto internazionale ed europeo. Cura, altresì, ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

**Giuseppe Terranova.** Docente universitario di Geografia politica ed economica, si occupa in particolare di geografia delle migrazioni nello spazio euro-mediterraneo. Vice-direttore del quotidiano online West; Caporedattore della rivista di Geopolitica Mondo Nuovo; Membro del Comitato di redazione e responsabile per l'Italia della rivista francese di geopolitica Outre-Terre.



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



## **DEMOCRAZIA, COMUNICAZIONE E DIRITTI NEL TEMPO DEL CORONAVIRUS**

**SALVATORE ALEO**

Le prime riflessioni sull'esperienza fatta fin qui del Coronavirus riguardano la velocità della diffusione del virus nel mondo globalizzato, operata dai trasporti e dagli spostamenti di ingenti quantità di persone, e la sensazione di paura, la preoccupazione da cui tutti siamo stati colpiti, come da una valanga lenta e inesorabile.

Ci siamo ritirati in casa e da lì abbiamo svolto le nostre attività lavorative e sociali attraverso le tecnologie della comunicazione, soprattutto informatiche.

Senza di queste, non avremmo avuto comunicazioni sociali.

Una riflessione centrale riguarda ovviamente la rilevanza dello strumento informatico. Il virtuale, generato da strumento informatico, ha avuto il sopravvento sul materiale, sul fisico. I processi di dematerializzazione sono diventati modo ordinario di esercizio delle attività, sociali, lavorative, amministrative, politiche, perfino ludiche, ricreative.

In tale momento eccezionale, tutti abbiamo fatto l'importante esperienza dell'uso delle tecnologie informatiche per comunicare,

per lavorare, per i nostri comuni rapporti sociali e amicali. Ovviamente sono stati avvantaggiati, nei tempi e nella qualità, i più dotati di competenze e di risorse.

Fare lezione on line è stato interessante e difficile. Parlare senza la presenza degli interlocutori, ‘sentendone’ la presenza a distanza tramite il video e il pensiero; assoluta mancanza di tempi morti, pure di sfumature; grande concentrazione sui contenuti; contrazione dei tempi complessivi; stress. Gli studenti hanno apprezzato molto, sia lo sforzo che la modalità, che ha consentito loro di non viaggiare, di non alzarsi presto, di ascoltare la lezione seduti comodi nella propria stanza; hanno riempito di messaggi di commento e pure di ringraziamento e compiacimento la chat che accompagna la piattaforma informatica. La sensazione ovviamente superficiale è di successo della didattica praticata on line, ma con grande fatica di chi l’ha realizzata, senza averne preventiva esperienza.

Lo stesso può dirsi per le diverse forme e modalità e occasioni di comunicazione, con gli studenti, con i colleghi, con i responsabili degli uffici amministrativi.

Guai però a pensare che il virtuale possa essere equivalente rispetto al reale, per ciò che riguarda appunto l’insegnamento. La mancanza del contatto nella stessa stanza pesa sulla psicologia dei docenti e crea effetti di semplificazione e banalizzazione sui discenti, ne riduce la fiducia oltre che le competenze.

In questo periodo ha avuto una dimensione preminente la comunità familiare, con le sue dinamiche, spesso trascurate nella vita ordinaria.

La socialità si è ridotta, si è concentrata, è stata realizzata in modo virtuale, tramite strumenti e tecnologie della comunicazione. I giovani sono stati lungamente attaccati al telefono cellulare o comunicando col computer.

Molti, stando in casa, hanno letto libri e romanzi che altrimenti non avrebbero letto, pure lunghissimi: chi scrive, *La camorra* e poi *La Sanfelice* di Dumas, il secondo in due volumi di 1754 pagine, nonché le *Memorie autobiografiche* di Garibaldi.

Sono state indotte numerose diverse forme nuove di spettacolo e intrattenimento on line.

Sono state sacrificate le attività in comunità e in pubblico, per esempio quelle sportive. Sui canali digitali sono state esaltate la musica e le trasmissioni televisive e cinematografiche.

La comunità scientifica medica ha incontrato un fenomeno assolutamente nuovo che ha cominciato a capire e cercato di capire strada facendo, mentre questo si svolgeva. I medici sono stati ovviamente i più esposti e hanno pagato un prezzo sicuramente alto, praticamente inevitabile. Quali che fossero le condizioni sanitarie e preventive, il confronto con un virus assolutamente sconosciuto e pericolosissimo ha creato inevitabile sovraesposizione del personale sanitario.

La politica, la democrazia.

Su questo terreno, la riflessione fa emergere una contraddizione.

Da un lato, è indubbio che le limitazioni imposte con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano state sia efficaci che tempestive. Senza, avremmo avuto una esplosione della pandemia,

enormemente maggiore di quella che pure è avvenuta. L'efficacia e la tempestività delle misure del nostro Governo sono state pure maggiori in confronto a quelle di Paesi che sono considerati ovvero che si considerano più avanzati e blasonati. D'altro canto, ciò è avvenuto con forzature dell'ordine giuridico e costituzionale.

La libertà di movimento e spostamento è stata compressa e limitata fortemente con atti di natura amministrativa (i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base generica di un decreto legge), con ordinanze dei Presidenti delle Regioni, con interventi dei Sindaci delle città, con il supporto e l'utilizzo del rinvio a una norma penale in bianco per la sanzione dell'inosservanza dell'ordine (degli ordini) dell'autorità, appunto amministrativa.

Sul piano formale, c'è di che vincere tanti ricorsi, pure qualche questione di legittimità costituzionale.

Giova ricordare che nella Carta costituzionale le limitazioni della libertà personale sono ammesse solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria, nei casi e nei modi previsti dalla legge (art. 13); le limitazioni della libertà di circolazione e soggiorno sono possibili solo per legge in via generale per motivi di sanità o di sicurezza (art. 16); secondo l'art. 78 le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

Sul piano sostanziale, la democrazia appare forzata, ma la nostra salute è stata difesa, salvaguardata, efficacemente. Il dato difficilmente contestabile è che la gente ha avuto bisogno dell'imposizione, della minaccia penale e poliziesca, per non uscire di casa e non contagiarsi. Il ragionamento sia politico, sia giuridico, deve tener

conto della, di questa, realtà. Pure comprensibile, ma poco gradita, da chi scrive, l'ostentazione di responsabili delle Procure della Repubblica, sui mezzi di comunicazione, più che delle Forze dell'ordine impegnate, invece, necessariamente, sul campo.

Una riflessione necessaria riguarda, però, il bisogno (sociale) di diritto penale, reale, per rispettare e far rispettare le cautele, e culturale, come strumento di assicurazione, di consolidazione del rispetto delle norme. Provoca delusione, sgomento, nel penalista, oltre che consapevolezza delle ragioni forti che giustificano e sorreggono il proprio ruolo sociale, la percezione che il senso di responsabilità risulta insufficiente in mancanza della minaccia penale. Questo, a sua volta, crea condizioni comunque squilibrate (ordinariamente squilibrate, secondo l'insegnamento della storia) dei rapporti sociali, fra i ceti, fra politica e magistratura.

Una considerazione generale che si può fare riguarda i tempi e la complessità della democrazia. Hanno prevalso, per necessità ritenuta – e abbastanza condivisa, evidentemente –, le ragioni della tempestività e della semplificazione. Il linguaggio informatico implica e induce, per sé, la semplificazione, è ragione e strumento di semplificazione.

Al di là dell'emergenza di questo virus, non si possono eludere, sul piano politico e amministrativo, le necessità di semplificazione e velocità dei processi decisionali e soprattutto di quelli gestionali in confronto alle esigenze poste dalle attività umane. Si fanno qui alcune considerazioni che si ritengono valide in generale, che sono emerse con particolare evidenza e rilevanza nell'emergenza contingente.

I partiti sembrano scomparsi e la democrazia politica, quella rappresentativa, ha assunto una connotazione prevalentemente elettorale. Aspetti comunque diversi della democrazia sono quelli esercitati mediante le attività lavorative e i mezzi di comunicazione, quindi di formazione del consenso. Accanto alla crisi degli istituti, delle forme e dei luoghi tradizionali della democrazia rappresentativa può farsi rilevare la possibilità attraverso i mezzi di comunicazione di indurre forme di democrazia rappresentativa diverse e ulteriori. I due aspetti sono certo distinti ma hanno elementi di collegamento. Non è questo il luogo per affrontare il problema della crisi dei partiti, ma è impossibile analizzarlo e spiegarlo a prescindere dalla rilevanza assunta nella nostra vita dai mezzi e dalle tecniche di comunicazione.

Lo stesso riguarda la scena politica caratterizzata da leader, anche poco adeguati ai compiti cui sono chiamati, che stanno moltissimo in televisione. Anche questa può essere considerata una connotazione della democrazia, epperò costituisce un segnale di modestia culturale della società nel suo complesso. Essenziale, e doveroso, in proposito, il riferimento ai fenomeni di populismo. Questi elementi inducono certamente processi di semplificazione, rispetto alla complessità dei problemi espressi dalla società, dall'economia, dalla cultura e dalla politica. Ma questo è sempre avvenuto nella storia. Si pensi alla straordinaria semplificazione costituita dalla codificazione giustiniana, in cui le opinioni di alcuni giuristi vennero sancite come norme; alla straordinaria semplificazione costituita dalla codificazione ottocentesca, a dimensione essenzialmente binaria (l'autore e la vittima, come i contraenti, come pure il colpevole e



l'innocente, come l'attore e il convenuto); a tacere delle operazioni giuridiche costituite dai regimi totalitari.

Il consenso sui social spiazza chi ha una cultura consolidata diversa, forse vecchia, ma è una realtà di cui occorre sia tener conto, sia apprezzare le opportunità. Non sembra un'esagerazione ritenere il mezzo informatico come uno strumento di (agevolazione, quindi di realizzazione, della) democrazia: di partecipazione, altrimenti assente, per la natura dei protagonisti, difficile, in una società ultraveloce.

Indubbiamente interessanti, sul piano sia politico che tecnologico, tutti gli esperimenti, realizzati in questo periodo, di funzionamento degli organi collegiali sulle piattaforme informatiche.

Qualsiasi fenomeno sociale nuovo e rilevante impatta con la lentezza sia della formazione del consenso sia delle burocrazie.

Il primo è un dato assolutamente e puramente irrinunciabile, ma che comunque merita riflessione. Dalla burocrazia abbiamo, piuttosto, il dovere di difenderci, di difendere le nuove generazioni.

La dimensione complessiva della nostra burocrazia è diventata insostenibile. La moltiplicazione delle norme e dei vincoli non accresce l'efficienza e la trasparenza dell'attività amministrativa. Anzi. I Paesi con più leggi e più avvocati hanno anche più corruzione. La semplificazione delle dinamiche amministrative sembra indispensabile per una vita più serena di quella che conduciamo, avendo a che fare con la pubblica amministrazione.

La moltiplicazione esponenziale delle norme e dei controlli, giustificati come strumenti di garanzia e di legalità, crea enormi

disagi a tutti i piccoli e medi produttori di attività economiche, che sono una forza tradizionale della nostra realtà socio-economica e invece, stretti nella morsa fra la burocrazia e la malavita, vengono espulsi dal mercato. Ora hanno avuto la botta finale con il Coronavirus. È colpevole non vedere questi problemi da parte dei gruppi dirigenti, degli intellettuali e dei politici. Di questi problemi reali il giurista deve occuparsi e la politica deve cercare soluzioni concrete.

L'informatizzazione può contribuire ad agevolare lo snellimento delle prassi amministrative, ma è solo uno strumento: lo snellimento dipende da un cambio di mentalità, dalla flessibilizzazione concettuale e giuridica. Diversamente, la stessa informatizzazione può generare (ulteriore, precipua) burocrazia.

Allargando il discorso, possiamo verificare profonde trasformazioni dei rapporti fra sfera pubblica e sfera privata. Prevalgono i meccanismi di autoregolazione del mercato, dei suoi protagonisti. Lo Stato di diritto fa fatica, è lento, arranca, è un grosso pachiderma. Soprattutto, fa fatica a produrre solidarietà, a sostenere i deboli.

Istituzioni private (di rating) valutano le attività pubbliche statali, oltre quelle private delle aziende, e inducono così importanti effetti nel mondo finanziario e politico globale, sugli stessi comportamenti degli Stati, che ne risultano fortemente condizionati. Tutti questi meccanismi affiancano i processi regolativi legislativi, che nel frattempo incontrano la difficoltà costituita dalla differenza fra l'astrattezza e generalità dei meccanismi e la contingenza emergenziale della realtà.

Le forze economiche influiscono sui meccanismi regolativi degli Stati: sul processo di formazione delle leggi; sulle dinamiche economiche; sullo svolgimento delle vicende giudiziarie.

In questo frangente del Coronavirus va registrato pure il sostegno finanziario di grandi imprenditori alle ricerche e alle dotazioni necessarie ad affrontare l'emergenza.

In confronto ai problemi della complessità, reale e culturale, dei fenomeni, della società, della politica e della cultura, può dirsi, da un canto, che risultino avvantaggiati i sistemi giuridici di common law, nei quali però va riscontrata la caratteristica – che sembra avere altro tipo di origine – di essere maggiormente alla portata dei più abbienti. I sistemi giuridici più flessibili trovano meno ostacoli e meno contraddizioni in confronto alla complessità reale e culturale della nostra vita sociale contemporanea, e si adattano meglio nelle differenze fra i vari sistemi, nella dimensione della globalizzazione. Può dirsi, pure, che in generale si vada riducendo la differenza fra i sistemi di common law e quelli continentali, anche attraverso la funzione delle Corti costituzionali e delle Corti sovranazionali. Nei sistemi continentali, però, l'incremento progressivo e costante della discrezionalità dei giudici, in tutti gli ambiti e situazioni, costituisce una mutazione genetica dell'assetto dello Stato di diritto, che deve essere necessariamente e variamente compensata. Il passaggio è prima di tutto culturale.

In particolare, dal punto di vista penalistico, di fronte all'elefantiasi del diritto penale, cui assistiamo, deve essere valutata positivamente l'esperienza dei processi davanti alla giuria popolare, con

pochi imputati, su fatti strettamente determinati, a distanza di poco tempo dal fatto. Esperienza che esprime la dimensione democratica della giustizia penale e contraddice e contrasta l'estrema tecnicizzazione e proliferazione dello strumento penalistico per la risoluzione dei problemi sociali. Quindi anche le distorsioni che vi risultano collegate nei rapporti fra i ceti dirigenti. 6

Il penalista desidera e auspica poco diritto penale. Perché il diritto penale – che va riferito, qui e ora, tipicamente al carcere – è un trauma che si abbatte sulle vite delle persone, alterandole indubbiamente e per sempre. Perché il diritto penale risulta spesso scarsamente utile, o affatto inutile, o peggio ancora dannoso, rispetto all'esigenza di evitare e diminuire la realizzazione di misfatti. Il diritto penale, sicuramente, però, costituisce uno straordinario, e costosissimo, strumento di potere e stabilizzazione sociale: esattamente come durante i cinque e più secoli di roghi per le streghe, pure senza i roghi. L'illuminismo è avvenuto largamente come protesta, più che ribellione, di intellettuali nobili contro le nefandezze dei magistrati e le miserie degli avvocati: intellettuali che si rivolgevano ai sovrani, chiedendo leggi poche, semplici, chiare, pene miti, ma certe, processi veloci e con le prove, l'abolizione della tortura e della pena di morte, magistrati che si limitassero ad applicare le leggi, volute appunto dai sovrani e poi dai popoli.

Con l'emergenza del Coronavirus è scoppiata la polemica sulle scarcerazioni di detenuti anche pericolosi, mafiosi.

Le singole vicende sfuggono ovviamente alla valutazione di chi non le conosce fin nei dettagli: principio che deve essere considerato