

## **DIRITTI UMANI E FRATELLANZA PER L'ECOLOGIA POLITICA**

*Summary: Taking up Pope Francis warning to urgently run a “True world political Authority”, the author uses the ‘technique’ of the Signs of the Times to present paths of political-institutional engineering in the framework of a ‘political ecology’ for the multi-level governance in the globalised world. Reference axiological paradigm is provided by the international law of human rights, which originates in the United Nations Charter and in the Universal Declaration of Human Rights. It is a deeply innovative law which introduces the word ‘brotherhood’ in the international legal dictionary as well as in the political agenda carry out in the global space of human rights promotion and realisation. The author argues that this new law incorporates principles of universal ethics and induces all members of the human family to fully ‘live’ in common houses such as the United Nations Organisation and other legitimate international institutions. The word ‘brotherhood’ is particularly useful to redefine the statute of citizenship referring to the principle *humana dignitas servanda est* and to give way to the extension of the democratic practice from local communities up to the international sanctuaries of politics. Priority should be given to the United Nations democratisation as the premise for its strengthening. This is a crucial chapter of political ecology to pursue positive peace in the globalised world.*

*Resumen: Siguiendo la llamada de Francisco para activar una “verdadera autoridad política mundial”, el autor hace uso de la “técnica” de los signos de los tiempos para presentar recorridos de ingeniería político-institucionales en el marco (framework) de una ecología política en el mundo globalizado. El paradigma axiológico de referencia es proporcionado por el derecho internacional de los derechos humanos, que se origina a partir de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal, e introduce la palabra hermandad en el vocabulario jurídico y utiliza la agenda política en el espacio local que es precisamente la promoción y la realización de los derechos humanos. Este nuevo derecho internacional adopta los principios universales de la ética e induce a todos los miembros de la familia humana a habitar las instituciones internacionales legítimas, comenzando con la ONU, como hogares comunes. La palabra comunión es especialmente útil para redefinir la ciudadanía como incluyente y perseguir objetivos de paz positivos. La democratización de la ONU y, más en general, la extensión de la práctica de la democracia a nivel internacional es un capítulo importante de la política de la ecología en el planeta globalizado.*

## 1. Ritrovare la mappa della pace positiva

L'interdipendenza ci obbliga a pensare a *un solo mondo*, ad *un progetto comune*<sup>1</sup>, “urgono accordi internazionali (...) stabilire percorsi concordati (...) quadri regolatori globali che impongano obblighi<sup>2</sup> (...) diventa indispensabile lo sviluppo di istituzioni internazionali più forti ed efficacemente organizzate (...) dotate del potere di sanzionare (...). Urge la presenza di una vera *Autorità politica mondiale*<sup>3</sup>.”

Viene spontaneo chiedersi se questa esortazione di Francesco per una *governance* buona ed efficace su scala mondiale cada nella desolazione di un deserto in cui alla pervasività dei comportamenti illegali e dei conflitti violenti si accompagna l'insicurezza del quotidiano vivere, in un pianeta dove tutto è *liquido* nel senso metaforico illustrato da Zygmunt Bauman<sup>4</sup>, oppure se, nonostante l'obiettiva drammaticità del momento, essa aiuti a intercettare tracce di *solido*. Insomma, tutto da inventare in tema di 'autorità politica mondiale', nulla da scoprire o riscoprire, valorizzare e, se del caso, riformare?

Tenterò di rispondere illustrando percorsi di ingegneria politica-istituzionale con particolare riferimento a temi quali fratellanza, cittadinanza, pace, democrazia, Nazioni Unite, 'case comuni', nell'ottica di una ecologia politica che aiuti ad intercettare quelle *opportunità infrastrutturali*, o interstizi di bene comune, che pure esistono nel dilagante disordine.

Le riflessioni che seguono partono dalla scelta di usare la 'tecnica' dei segni dei tempi, che capta e traduce pedagogicamente il profetico e allena all'uso del discernimento e della progettualità, con forte orientamento all'azione civica e politica. Si tratta quindi di prestare attenzione al lampeggiare di semafori che, come quelli agli incroci delle strade, lanciano messaggi di urgenza, di tempi stretti, affinché si profitti di occasioni che oggi si offrono e domani potrebbero non esserci più.

---

<sup>1</sup> Lettera Enciclica *Laudato Si'*, punto 164.

<sup>2</sup> *Idem.*, punto 173.

<sup>3</sup> *Idem.*, punto 175.

<sup>4</sup> Cf. V.Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

Il semaforo che qui interessa non si stanca di ricordare che nella metà del secolo scorso è avvenuta una provvidenziale seminazione di 'universalì', che mantengono intatto il loro valore di 'talenti' nella storia dell'umanità e interpellano la responsabilità di tutti di scoprirli, svilupparne il potenziale benefico e farli fruttare nella città dell'uomo, una città sempre più dilatata e globalizzata. Altrimenti detto, occorre impossessarsi della mappa globale del percorso di pace positiva tracciata nel corso della seconda metà del secolo XX, sì da diffondere la consapevolezza che i popoli, i gruppi, le famiglie, gli individui non sono condannati ad annaspere nel buio di un disordine non governabile, che è possibile resistere all'ideologia dei determinismi della *Realpolitik*, che quanto seminato all'insegna della dignità umana, della solidarietà e della cooperazione continua a germinare, che è pertanto irragionevole ignorarne l'intrinseco potenziale di sviluppo.

I talenti che intendo segnalare sono due: uno *Ius Novum* autenticamente universale ed un complesso istituzionale sopranazionale deputato a farlo rispettare. Fuor di metafora, il riferimento è al diritto internazionale dei diritti umani e al sistema delle Nazioni Unite, che hanno aperto la porta all'ingresso della parola 'fratellanza' nel vocabolario dell'ordinamento giuridico sopranazionale e nell'agenda politica a raggio mondiale.

L'esercizio di discernimento e di impegno progettuale prende spunto, oltre che da *Laudato Si'*, da quel capolavoro di *Summa* dell'ordine mondiale che è l'Enciclica *Pacem in Terris* di Giovanni XXIII. Il riferimento è in particolare al paragrafo 75, che segnala la provvidenzialità della rivoluzione umanocentrica avviata lo scorso secolo nel campo del diritto e addita la Dichiarazione Universale e l'Organizzazione delle Nazioni Unite tra i segni dei tempi, rispettivamente la Legge e l'Istituzione: "(...) Un atto della più alta importanza compiuto dalle Nazioni Unite è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata in Assemblea generale il 10 dicembre 1948. Nel preambolo della stessa Dichiarazione si proclama come un ideale da perseguirsi da tutti i popoli e da tutte le nazioni l'effettivo riconoscimento e rispetto di quei diritti e delle rispettive libertà. Su qualche punto particolare della Dichiarazione sono state sollevate obiezioni e fondate riserve. Non è dubbio però che il documento segni un passo importante nel cammino verso l'organizzazione giuridico-politica della comunità mondiale. In esso infatti viene riconosciuta, nella forma più solenne, la dignità di persona a tutti gli esseri umani; e

viene di conseguenza proclamato come loro fondamentale diritto quello di muoversi liberamente nella ricerca del vero, nell'attuazione del bene morale e della giustizia; e il diritto a una vita dignitosa; e vengono pure proclamati altri diritti connessi con quelli accennati. Auspichiamo pertanto che l'Organizzazione delle Nazioni Unite — nelle strutture e nei mezzi — si adegui sempre più alla vastità e nobiltà dei suoi compiti; e che arrivi il giorno nel quale i singoli esseri umani trovino in essa una tutela efficace in ordine ai diritti che scaturiscono immediatamente dalla loro dignità di persone; e che perciò sono diritti universali, inviolabili, inalienabili (...).”

## 2. Etica parentale nel nuovo diritto internazionale

La Dichiarazione Universale e l'ONU sono dunque elementi che appartengono alla categoria del *solido infrastrutturale* i quali, pur tra pesanti difficoltà continuano a resistere come testate d'angolo, e allo stesso tempo pietre di contraddizione, nella costruzione di un ordine mondiale di pace positiva.

Come prima accennato, è grazie alla Dichiarazione universale dei diritti umani e all'Organizzazione delle Nazioni Unite che l'ha formalmente generata, che la parola 'fratellanza' (*brotherhood*) ha fatto solenne ingresso nell'ordinamento giuridico internazionale.

Proclama infatti l'articolo 1 della Dichiarazione: “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).

Con questa solenne asserzione, il 10 dicembre del 1948 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, riunita a Parigi al Palais de Chaillot - *mysterium coniunctionis*, si pensi alla *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 -, testimoniava l'avvenuto matrimonio tra l'etica universale e il diritto internazionale, come preannunciato tre anni prima dalla Carta delle Nazioni Unite. Un fatto assolutamente innovativo, anzi rivoluzionario nella storia di un ordinamento giuridico internazionale che, fino ad allora, era rimasto estraneo alla memoria dell'umano e alla 'cultura della cura' di cui parla Francesco nella *Laudato Si*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Punto 231.

Nel contesto del nuovo *ius positum*, fratellanza va intesa nella pregnante accezione parentale di amore fraterno. A sostegno di questa interpretazione sovvien letteralmente il Preambolo della Dichiarazione che proclama che “il rispetto della dignità di tutti i membri della *famiglia umana* e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo” (corsivo aggiunto). Si fa notare che il citato articolo 1 esplicita, all'interno del medesimo costruito normativo, sia il fondamento dei diritti (gli esseri umani sono originariamente dotati di un patrimonio di diritti fondamentali), sia la modalità applicativa (agire in spirito di fratellanza). C'è qui riassunta l'intera ontologia del Sapere e del Diritto dei diritti fondamentali della persona, con implicito richiamo a principi di ascendenza religiosa: dal precetto evangelico “amatevi l'un l'altro” alle principali virtù del buddismo quali nonviolenza, benevolenza, fratellanza, amore. Versiamo evidentemente sul terreno della laicità positiva, quella che non cancella i ‘valori’ morali e culturali - a condizione che siano coerenti con il codice universale dei diritti umani -, ma anzi li esalta ampliando e arricchendo lo spazio pubblico delle libertà<sup>6</sup>. La laicità genuinamente positiva è dunque amica dell'etica universale, anche delle espressioni più forti come appunto quelle che si riportano ai legami familiari e alla pratica della solidarietà. Come tale sollecita le varie culture e le varie religioni a confrontarsi col paradigma dei diritti umani in modo che, abbeverandosi a questa sorgente di valori universali (*sicut cervus desiderat ad fontes aquarum...*), espurghino le rispettive storie delle parti negative che vi si sono via via incrostate lungo i secoli.

Dunque, la soggettualità di riferimento primario del nuovo diritto internazionale non è più quella degli stati come nel ‘vecchio’ diritto internazionale, bensì quella che è incarnata nella persona umana, chiamata ad essere protagonista nello spazio *glocale* che dalla città e dal villaggio giunge fino ai santuari delle grandi istituzioni sopranazionali. L'alba della estensione della pratica della democrazia al livello internazionale è preannunciata nel Preambolo della Carta delle Nazioni Unite, adottata a San Francisco il 26 giugno del 1945 ed entrata in vigore il 24 ottobre dello stesso anno: “*Noi, Popoli* delle Nazioni Unite, decisi a salvare le

---

<sup>6</sup> Cf. H. ARENDT, *The Human Condition*, Chicago University Press, Chicago 1958.

future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili sofferenze all'umanità, a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della *persona umana*, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole, a creare le condizioni in cui la giustizia e il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti, a promuovere il progresso sociale e un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà" (corsivo aggiunto).

L'assegnazione del ruolo 'costituente' di nuovo ordine mondiale direttamente in capo ai popoli e il riferimento ai diritti umani marcano tutta la differenza rispetto al tradizionale diritto internazionale la cui nascita si fa convenzionalmente risalire ai trattati stipulati a Munster e Osnabruch nel 1648, la cosiddetta Pace di Westfalia. L'ottica di questo diritto, che gode tuttora del favore di cultori e adepti dentro e fuori degli ambienti accademici, è strettamente statocentrica. Soggetti unici ed esclusivi sono gli stati nazionali sovrani, ciascuno *superiorem non recognoscens*. L'individuo è oggetto, non soggetto di diritto. Pace e guerra, attributi forti della sovranità statale, sono posti sullo stesso piano, segnale di macroscopico relativismo istituzionale: la storia dimostra che, sul terreno dei fatti, lo *ius ad bellum* prevale ampiamente sullo *ius ad pacem*. Lo stesso sacrale principio *pacta sunt servanda* è ampiamente relativizzato dalla disinvolta applicazione della clausola "*sic stantibus rebus*" (stando così le cose), che consente agli stati di abrogare unilateralmente i trattati quando ne venga meno la soggettiva convenienza in relazione all'interesse nazionale. Insomma, il diritto di Westfalia è perfettamente funzionale all'uso della Ragion di stato e all'esercizio della *Realpolitik*, confermando il principio '*cuius regio, eius religio*' sancito dalla Pace di Augusta nel 1555 e confermato dalla Pace di Westfalia nel segno della frammentazione territoriale e della immutabilità dei confini.

La Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale segnano in modo radicale la discontinuità nella storia del diritto internazionale e delle relazioni politiche e sociali nel pianeta. Siamo in presenza di un diritto che è autenticamente universale, perché è per la vita e per la pace, un diritto che si fa servitore dell'etica per traghettare questa in tutti i campi, dalla politica all'economia. È un diritto buono e giusto, dotato di una intrinseca forza di resistenza alle ferite che gli sono inferte violandone

principi e norme. La prova per così dire apologetica di questa capacità di resistenza è data dal fatto che oggi, ovunque si attenti alla vita e alla libertà, non importa in quale parte della terra, là si leva il grido: diritti umani. È la coscienza profonda dei membri della famiglia umana che si fa tribunale supremo.

Il diritto internazionale dei diritti umani fa dunque propria l'etica universale che esalta l'integralità dell'essere umano: spirito e materia, anima e corpo, ragione e coscienza. La positivizzazione giuridica di questo assunto ontologico trova espressione nel principio della 'inerenza' dei diritti fondamentali alla persona e nel corollario della interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali e culturali, che postula a sua volta, sul terreno della traduzione istituzionale e politica, la precettività e l'indissociabilità del binomio stato di diritto-stato sociale (*rule of law-welfare*)<sup>7</sup>.

Quando 'riconosce' i diritti fondamentali della persona, un ordinamento giuridico entra in una fase che chiamiamo di *plenitudo iuris*, come dire di completezza umanocentrica e quindi di respiro universale: qualcosa di simile a quel particolare stato di grazia che caratterizza l'innamoramento fra due persone, nel nostro caso per il valore sommo della dignità umana e dei diritti e responsabilità che le ineriscono. Si può a giusto titolo dire che negli anni 1945-1948 la civiltà del diritto ha incontrato e abbracciato la civiltà della fratellanza, con l'impegno a declinare questa nei termini della cittadinanza inclusiva e della pace positiva. Metaforicamente possiamo vedere nella Dichiarazione Universale il cantico d'amore che lo *Ius Novum* dei diritti umani scioglie all'amata, la dignità umana appunto. Il monito di Papa Francesco che – la politica sia per la pienezza umana, non sottomessa a economia e tecnocrazia<sup>8</sup> – è dunque suffragato dal vigente diritto internazionale.

---

<sup>7</sup> Significativo al riguardo è quanto proclama la Dichiarazione Universale, articolo 25, primo comma: "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà".

<sup>8</sup> *Laudato Si'*, punto 189.

Il diritto internazionale che stiamo velocemente illustrando è in continuo sviluppo organico attraverso l'entrata in vigore di numerose convenzioni giuridiche di portata sia mondiale sia regionale, tra le altre: i due Patti internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sui diritti dei bambini del 1989, la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006, la Convenzione europea del 1950, la Convenzione interamericana del 1979, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, la Carta araba dei diritti umani del 2004, la Dichiarazione dei diritti umani dell'ASEAN (l'Associazione dei paesi del sud-est asiatico), la Dichiarazione universale dell'Unesco sulla bioetica, ecc. Per l'attuazione di questi strumenti giuridici sono in funzione appositi organismi politici, amministrativi e giurisdizionali a livello internazionale: dal Consiglio Diritti umani delle Nazioni Unite e da Comitati di esperti indipendenti sempre delle Nazioni Unite preposti a vigilare sull'attuazione delle Convenzioni internazionali, alle Corti regionali dei diritti umani (Corte europea, Corte interamericana, Corte africana) fino alla Corte Penale Internazionale, – e a livello interno – in particolare le Commissioni nazionali per i diritti umani e i Difensori civici.

Un aspetto importante di questo processo di radicale umanizzazione del diritto è costituito dal fatto che l'associazionismo transnazionale di promozione umana si riconosce sempre più consapevolmente nello *Ius novum* e in ogni parte del mondo si batte per la sua effettività<sup>9</sup>. Schiere sempre più numerose di difensori dei diritti umani operano nello spirito di fratellanza e di servizio alla dignità umana che permea la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1998 'sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti'. Si veda in particolare l'articolo 1 da cui si evince che la militanza per

---

<sup>9</sup> Cf. A. PAPISCA – M. MASCIA, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Cedam, Padova 2012; J.A. SCHOLTE (ed.), *Building Global Democracy?: Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; CLAUDE E. WELCH, JR. (ed.), *NGOs and Human Rights. Promise and Performance*, University of Pennsylvania Press, 2000; United Nations, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*. Report of the panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, Doc. A/58/817, 11 June 2004.

i diritti umani non ha confini: “Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e *lottare* per la promozione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali *a livello nazionale e internazionale*” (corsivo aggiunto)<sup>10</sup>.

L'etica parentale nei rapporti tra persona umana e madre-sorella terra non trova ancora adeguata espressione nelle norme dello *ius positum* internazionale dei diritti umani. Nell'elenco dei diritti fondamentali riconosciuti nei due Patti internazionali del 1966 non figura un diritto umano all'ambiente, e neppure un diritto umano alla pace e un diritto umano allo sviluppo. Si parla al riguardo di diritti umani di terza generazione che sono allo stesso tempo individuali e collettivi. Si registrano sviluppi del diritto *dell'*ambiente, ma per quanto riguarda il diritto *all'*ambiente come diritto umano, siamo per così dire allo stadio delle epifanie periferiche o sottosistemiche, come dire regionali o continentali. È il caso della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981) in cui è sancito il formale riconoscimento dei tre diritti sopra evocati:

Articolo 24: “Tutti i popoli hanno diritto ad un ambiente globale soddisfacente, favorevole al loro sviluppo”.

Articolo 23: “I popoli hanno diritto alla pace e alla sicurezza sia sul piano nazionale che sul piano internazionale”.

Articolo 22: “Tutti i popoli hanno diritto al proprio sviluppo economico, sociale e culturale, nel rigoroso rispetto della loro libertà e della loro identità, e all'eguale godimento del patrimonio comune dell'umanità”.

Quali i motivi del ritardo o della reticenza del diritto internazionale generale al riguardo? Innanzitutto, vischiosità dottrinali. In particolare la filosofia occidentale dei diritti umani continua a sostenere che questi, per essere azionabili di fronte a corti giudiziarie, non possono che essere individuali.

Ancora più frenanti sono i motivi di natura economica, politica e anche ideologica. Per soddisfare i diritti collettivi occorre mobilitare in-

---

<sup>10</sup> A. PAPISCA, *The Relevance of Human Rights in the Glocal Space of Politics: How to Enlarge Democratic Practice beyond States Boundaries and Build up a Peaceful World Order*, in K. DE FEYTER – S. PARMENTIER – C. TIMMERMAN – G. ULRICH (eds.), *The Local Relevance of Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

genti risorse anche finanziarie, incrementare i programmi di aiuto allo sviluppo, accettare il principio dell'intervento pubblico nell'economia. E questo va contro l'ideologia del neoliberismo e gli interessi di potenti organizzazioni internazionali del profitto. Ma, *spes contra spem*, lo sviluppo del diritto universale dei diritti umani si accompagna a quello del perfezionamento umano, come tale segnato dalla progressione unilineare della promozione e liberazione umana. La storia moderna dei diritti umani, che parte dallo sviluppo dei movimenti 'costituzionalisti' dentro gli stati a partire dalla Magna Charta Libertatum del 1215 attesta di una intrinseca forza di sviluppo dal livello nazionale a quello internazionale, passando dal riconoscimento dei diritti civili e politici (prima generazione) a quello dei diritti economici, sociali e culturali (seconda generazione). Ora è la volta dei diritti di terza generazione che interpellano l'agenda dei beni comuni e sollecitano l'assunzione di funzioni di *government* in capo alle legittime organizzazioni internazionali. Tra le premesse di questa progressione c'è il fatto che, diversamente dalla Dichiarazione universale, nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali non figura il diritto alla proprietà: porta aperta a nuovi traguardi della cultura della fruizione universale appunto dei beni comuni nel senso inteso dalla filosofia-strategia dello '*human development*' portata avanti in particolare dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, UNDP.

### 3. Cittadinanza inclusiva ed Europa: guidare con l'esempio

«Sogno un'Europa che promuove e tutela i diritti di ciascuno. Sogno un'Europa di cui non si possa dire che il suo impegno per i diritti umani è stato la sua ultima utopia». Le due ultime frasi del discorso pronunciato da Papa Francesco nella sua qualità di insignito del Premio Carlo Magno 2016 sono il sottotitolo ideale per questo paragrafo.

Come già sottolineato, la *plenitudo iuris*, cioè la completezza formale e sostanziale raggiunta da un ordinamento quando riconosce i diritti umani fondamentali, comporta, deve comportare la *plenitudo civitatis*, ovvero la pienezza dei diritti in capo alla persona in quanto soggetto originario dei medesimi in qualsiasi luogo essa risieda.

Con l'avvento del diritto internazionale dei diritti umani, si può affermare *de iure posito* che il fondamento della cittadinanza risiede non

nell'appartenenza anagrafica, tanto meno nella sovranità di questo o quello stato, ma nell'originaria dignità dell'essere umano, che nasce dotato del medesimo statuto di cittadinanza universale. La stessa Dichiarazione universale dei diritti umani che, giova sottolineare, è espressamente richiamata da tutte le successive fonti del 'nuovo' diritto internazionale, proclama non soltanto che lo statuto giuridico di persona si fonda sui diritti umani, ma anche che il rispetto della dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento di qualsiasi ordinamento a qualsiasi livello si collochi. Siamo qui in presenza dell'epifania normativa di ciò che possiamo chiamare l'ontologia planetaria del principio di sussidiarietà.

L'assunto da cui partire per una appropriata operazione di ingegneria istituzionale in tema di cittadinanza è che questa, oltre che essere uno specifico diritto fondamentale della persona, come tale riconosciuto dal vigente diritto internazionale<sup>11</sup>, costituisce la certificazione che ciascun membro della famiglia umana possiede gli stessi eguali diritti innati ed è quindi cittadino per ascrizione all'interno del dilatato spazio giuridico del riconoscimento internazionale dei diritti umani<sup>12</sup>.

La cittadinanza nazionale deve essere pertanto (ri)definita quale statuto originario della persona che, pur rispondendo a specifici requisiti culturali e amministrativi o anagrafici normati dai singoli stati e da varie istituzioni subnazionali, non deve contraddire la *ratio ad omnes includendos* della cittadinanza in quanto tale, a prescindere quindi dall'ambito territoriale in cui deve essere fruita.

Questa operazione dovrebbe primariamente, ed esemplarmente, interessare l'Unione Europea in quanto pioniera, con il Trattato di Maastricht del 1993, della sperimentazione di una forma di cittadinanza *plurale* e indurla a istituire una cittadinanza europea che superi le differenze delle legislazioni dei suoi stati membri in materia. Tra l'altro, questo segnerebbe il traguardo avanzato del processo di integrazione politica.

---

<sup>11</sup> v. art. 15 della Dichiarazione Universale: «1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. 2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza»),

<sup>12</sup> Insomma è la conferma per così dire anagrafica che la persona in quanto tale è "il diritto umano sussistente". Questa folgorante definizione di Antonio Rosmini è in perfetta consonanza con quanto proclama l'articolo 1 della Dichiarazione Universale.

La *ratio* di *Cuius Europa, Eius Civitas* è, naturalmente, l'opposto della già citata clausola *Cuius Regio, Eius Religio* contenuta nella Pace di Augusta del 1555 che ha marcato, nel nome della religione, della sovranità statale e dell'interesse nazionale, la vita politica, sociale e culturale in Europa. Nel nostro caso il messaggio è quello di unire, non di dividere, di includere, non di discriminare, insomma: cittadinanza *ad omnes includendos*, appunto, non *ad alios excludendos*.

Certamente, il Trattato di Maastricht è da considerare un buon esempio di innovazione coraggiosa per quanto riguarda in particolare la creazione della 'cittadinanza dell'UE' come complementare rispetto alle cittadinanze nazionali degli stati membri: una cittadinanza certamente nuova, ma *secondaria o derivata* visto che ne è prerequisito essenziale il possesso della cittadinanza degli stati membri. Dunque una cittadinanza europea la cui titolarità è non del soggetto 'persona' ma del soggetto 'cittadino' di questo o quello stato membro. Cittadinanza *primaria* resta pertanto quella nazionale, diversamente normata da stato a stato spesso con riferimento al discriminatorio *ius sanguinis*, col risultato che anche la cittadinanza dell'UE rimane incapsulata nella tradizionale *ratio 'ad alios excludendos'*, tipica delle cittadinanze nazionali.

In un sistema di integrazione che ambisce essere esemplare per analoghe esperienze in altri continenti, la storia urge affinché si vada avanti sulla medesima traiettoria innovativa di Maastricht per passare dall'attuale cittadinanza dell'UE quale appendice della cittadinanza nazionale, ad uno statuto di cittadinanza europea quale statuto primario di coloro che risiedono nello spazio territoriale dell'UE, capovolgendo così il rapporto fra i due tipi di cittadinanza.

La premesse esistono concretamente. Con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE proclamata a Nizza nel 2000 e resa giuridicamente vincolante dal vigente Trattato di Lisbona, anche l'ordinamento dell'Unione ha fatto il suo ingresso nello stadio avanzato della civiltà del diritto, con la conseguenza che è sollecitato a promuovere la cittadinanza dell'UE, ripetiamo, dall'attuale subalterno status di cittadinanza derivata a quello di cittadinanza primaria: in quanto tale, fondata sul paradigma dei diritti umani universalmente riconosciuti, plurale e inclusiva. Una cittadinanza che cancelli lo *ius sanguinis*, riconosca il primato dello *ius humanae dignitatis* su qualsiasi altro parametro e definisca nel segno dell'inclusione uno *ius soli* 'europeo'.

Intendo ribadire che in questa materia occorre evolvere rapidamente e coerentemente con il punto di vista logico, legale e morale, cominciando col superare le incongruenze presenti nella stessa Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dove il soggetto di riferimento non può che essere la persona umana allo stato originario della sua onticità senza alcune genere di discriminazione o distinzione<sup>13</sup>.

Ancora oggi, lo status dei bambini figli di genitori immigrati, alcuni nati dentro l'Unione e che comunque vanno a scuola e stanno sviluppando la loro personalità nel territorio dell'Unione, costituisce una sorta di limbo della cittadinanza. Ritengo che questi bambini possono costituire gli apri-pista della cittadinanza europea primaria e, allo stesso tempo, i promotori del medesimo statuto di cittadinanza per i loro genitori: pionieri dunque della nuova frontiera della civiltà del diritto, quella in cui quest'ultima incontra la civiltà della fratellanza e della solidarietà nello spirito del più volte citato articolo 1 della Dichiarazione Universale. Anche in tema di cittadinanza deve valere il principio del superiore interesse del bambino, sancito dall'articolo 3 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La cittadinanza dei diritti umani è anche *plurale* e necessariamente *inclusiva* nelle comunità di residenza. È come un albero di cui il tronco rappresenta lo statuto di cittadinanza universale fondata sui diritti umani internazionalmente riconosciuti (le radici) e i rami simboleggiano le varie cittadinanze da fruire in sede nazionale, locale e regionale. Questo articolato statuto di cittadinanza è speculare rispetto al corredo delle identità multiple di cui è dotato e fruisce, più o meno consapevolmente, ogni essere umano. La cittadinanza plurale e inclusiva le riassume in una *transcend civic identity*, da intendere come un superiore grado di consapevolezza civile e politica, autenticamente laica perché universalista e transculturale, aperta alla condivisione delle responsabilità nella città inclusiva.

---

<sup>13</sup> Per esempio, il riferimento è ora al soggetto 'persona' (v. l'articolo 2 «Ogni *persona* ha diritto alla vita» e l'articolo 15.1 «Ogni *persona* ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata»), ora al soggetto 'cittadino' di stato membro (v. lo stesso articolo 15.2 «Ogni *cittadino* dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque stato membro» [corsivi aggiunti]).

Non so quanto tempo occorrerà perché questa rivoluzione culturale si perfezioni a raggio planetario, ma per il sistema dell'UE il tempo è già maturo per coraggiosamente accelerare il naturale compimento della rivoluzione nella consapevolezza di dover 'guidare con l'esempio' (*leading by example*).

Uno stimolo significativo per rispondere subito alla sfida del perfezionamento ordinamentale che abbiamo più volte evocato, viene dal 'Parere' del Comitato delle Regioni dell'UE portante su "Le autorità locali e regionali e la protezione multilivello dello stato di diritto e dei diritti fondamentali nell'Unione Europea"<sup>14</sup>. È un atto che sorprende in positivo innanzitutto per la rigorosa ortodossia nell'usare il sapere giuridico e filosofico dei diritti umani per indicare nuovi orizzonti per una *nova civitas* europea. La lezione è particolarmente credibile in quanto impartita dal polo territoriale da cui si origina la dinamica del principio di sussidiarietà. Vale la pena citarne alcuni brani:

"La democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto sono i tre pilastri fondamentali sui quali deve basarsi ogni ordinamento giuridico, quale che sia la sua natura e la sua forma (...). I diritti umani in quanto diritti fondamentali legati al rispetto della dignità della persona umana vengono prima di qualsiasi architettura istituzionale e, nella sostanza, la precedono... La Convenzione europea dei diritti umani e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che rappresentano il quadro normativo più avanzato in materia, costituiscono, fin dalla loro adozione, la base vincolante per l'Unione stessa, per tutti gli Stati membri e per tutti i livelli di governo, sulla quale devono fondarsi i principi dello stato di diritto e la loro applicazione... L'inclusione sociale può essere realizzata soltanto tramite forme di democrazia rappresentativa e partecipativa in quanto piattaforma di convivenza comune, tesa anche alla salvaguardia del patrimonio storico e culturale locale. Se si vogliono coinvolgere tutti gli abitanti, occorre anche ampliare la definizione di cittadinanza... La cittadinanza, nel suo senso più ampio, è il diritto e anche il dovere di partecipare alla vita culturale, sociale ed economica e agli affari pubblici delle comunità insieme agli altri".

---

<sup>14</sup> Il Parere è stato adottato il 12 febbraio 2015 (2015/C 140/07).

#### 4. Pace e diritti umani: Nazioni Unite, casa comune

Tra le cause del disordine mondiale in atto, si segnala la pervicacia che i nostalgici del vecchio diritto internazionale delle sovranità statuali armate e confinarie e della geopolitica bellicistica, stanno approfondendo nel contrastare l'effettività del nuovo diritto internazionale.

Sullo sfondo c'è la contrapposizione fra due modelli di ordine mondiale. E' utile non dimenticare che nel 1991, in occasione della prima guerra del Golfo, il Presidente Bush *senior* evocò più volte la necessità di stabilire un 'nuovo' ordine mondiale che, nella sostanza, riproducesse i caratteri del sistema inaugurato nel 1648 con la Pace di Westfalia. Nel 2003 in occasione della guerra in Iraq, il Presidente Bush *junior* ripropose la stessa visione assumendo anch'egli che la vittoria bellica 'sul campo' legittimerebbe il vincitore, come più volte avvenuto in passato, a imporre nuove regole di ordine mondiale. C'è addirittura chi, come il prof. Robert Kagan<sup>15</sup>, ha fornito un'interpretazione palesemente arbitraria della Carta delle Nazioni Unite sostenendo che essa è funzionale alla ristrutturazione del sistema politico internazionale nella logica della Pace di Westfalia. È appena il caso di far notare che l'evidenza dei fatti ci dice che oggi chi scatena le guerre non le vince e al posto di nuovo ordine produce disordine e destabilizzazioni a cascata.

Una metafora idonea a descrivere questo scenario, che troviamo plasticamente rappresentata sulla facciata di talune chiese in stile romanico, è quella dell'angelo e del diavolo che si contendono l'anima di una persona. Nel nostro caso l'anima è la pace, che il vecchio diritto statocentrico insiste nel subordinare alle ragioni dello *ius ad bellum*, attributo forte della sovranità dello stato.

Il modello di ordine mondiale delineato dal nuovo diritto internazionale si pone in antitesi rispetto al modello di Westfalia con ciò intaccando la sovranità degli stati proprio avuto riguardo agli attributi di questa. La proscrizione della guerra, sancita come 'flagello' dalla Carta delle Nazioni Unite, cancella lo *ius ad bellum* e trasferisce lo *ius ad pacem* direttamente in capo ai soggetti originari dei diritti fondamentali della persona in quanto connesso al supremo diritto alla vita. Ne discende, per gli stati, che l'*officium pacis* - obbligo di costruire la pace - diventa parte

---

<sup>15</sup> *Il diritto di fare la guerra*, Mondadori, Milano 2004.

integrante della loro essenza costitutiva, ragion di nuovo ‘patto sociale’ fondativo: *ne nationes ad arma veniant, ut cives vivant*. Il pur nobile diritto umanitario, che si prefigge di mitigare le atrocità della guerra senza peraltro pretenderne l’abolizione, deve oggi confrontarsi con la forza attrattiva di due ‘capitoli’ innovativi del vigente diritto internazionale costituiti dal diritto internazionale dei diritti umani e dal diritto internazionale penale, i quali negano in radice la parificazione formale dello *ius ad bellum* con lo *ius ad pacem*. Si fa notare che il diritto internazionale penale ha introdotto anch’esso principi rivoluzionari quali l’universalità della giustizia penale per crimini contro l’umanità e crimini di guerra e la perseguibilità internazionale della responsabilità penale personale attraverso la Corte penale internazionale e i Tribunali internazionali specializzati. Merita di essere sottolineato il fatto che nelle Risoluzioni del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite è divenuta prassi ordinaria quella di citare insieme il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto internazionale penale e il diritto internazionale umanitario nell’implicito assunto che il principio del rispetto dei diritti fondamentali della persona umana è sopraordinato alle norme contenute nei due secondi ‘capitoli’<sup>16</sup>.

Ufficialmente nessuno stato contesta la formale vigenza della Carta delle Nazioni Unite, anzi ne viene sottolineata la persistente validità da cui partire per auspicabili riforme, soprattutto per quanto attiene alla composizione e al potere di veto dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Ma il dibattito sulla riforma ristagna.

---

<sup>16</sup> Questo approccio è stato fatto proprio dal Parlamento italiano con l’approvazione della Legge 21 luglio 2016, n.145 “Disposizioni concernenti la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali”. L’articolo 1 recita: “1. Al di fuori dei casi di cui agli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione, la partecipazione delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell’ambito dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l’Italia appartiene o comunque istituite in conformita’ al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell’Unione europea, nonché a missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari, è consentita, in conformita’ a quanto disposto dalla presente legge, 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”.

Le ragioni per rilanciare il ruolo della massima Organizzazione mondiale sono molteplici a cominciare dalla presa d'atto che per perseguire gli obiettivi relativi a pace e sicurezza, diritti umani e sviluppo sostenibile, il ruolo di una istituzione sopranazionale è assolutamente indispensabile. Occorre dunque potenziare le capacità di *government* dell'ONU nei tre ambiti ora evocati attraverso una più sostanziosa legittimazione della struttura e del processo decisionale: intendo dire estensione della democrazia nella duplice aricolazione della rappresentanza e della partecipazione. L'ONU soffre non soltanto di elefantiasi burocratica, ma soprattutto per l'eccesso di intergovernativismo e di collegata autoreferenzialità dei suoi vertici decisionali, in particolare del Consiglio di Sicurezza. Quali proposte? Per l'aspetto 'democrazia rappresentativa' si tratta di istituire, senza bisogno di modificare la Carta, una seconda Assemblea generale nella forma di Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite, formata da delegazioni dei parlamenti degli stati membri: organo elettivo di secondo grado, da affiancare all'attuale Assemblea Generale rappresentativa degli stati. A favore di questa proposta, oltre ad un vasto movimento transnazionale di organizzazioni di società civile, si sono espressamente pronunciati il Parlamento Europeo, il Parlamento Panafricano, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa e vari parlamenti nazionali, tra i quali quello tedesco. Per l'aspetto 'democrazia partecipativa' si tratta di conferire maggior peso alle migliaia di organizzazioni non governative beneficianti del cosiddetto status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, ECOSOC. Per la sostenibilità di un ordine di pace positiva è pertanto necessario, come già accennato, estendere il raggio di operatività della democrazia, dal livello locale dove trova espressione originaria, al livello sopranazionale dove alla necessaria 'artificialità' la pratica dei diritti della persona assicura continuità di valori e protagonismo umano.

La riforma del Consiglio di Sicurezza, di cui si discute da decenni, potrà affrontarsi concretamente a condizione che si metta in funzione, finalmente, il sistema di sicurezza collettiva che, come dispone la Carta, comporta il rispetto dell'autorità sopraordinata dell'ONU e la messa a disposizione delle Nazioni Unite, in via permanente, di parte degli eserciti degli stati membri<sup>17</sup>. Con questo 'conferimento' all'ONU, finalizzato alla

---

<sup>17</sup> Art. 43, comma 1: "Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i membri delle Nazioni Unite s'impegnano a mettere a

creazione di un corpo di polizia militare delle Nazioni Unite da impiegare per operazioni di pace e di giustizia, può effettivamente avere inizio il disarmo reale e liberare la comunità internazionale dall'umiliante, antistorico *status quo* sancito dall'articolo transitorio 106 della Carta<sup>18</sup>.

Si è prima ricordato, parlando di diritti umani collettivi, che il diritto alla pace non figura ancora nell'elenco dei diritti della persona formalmente riconosciuti. Una tappa importante sulla via del riconoscimento è costituita dall'adozione il primo luglio 2016 da parte del Consiglio Diritti Umani, del testo della 'Dichiarazione sul diritto alla pace' trasmessa all'Assemblea Generale per la definitiva approvazione. Si avvia a conclusione un serrato dibattito durato quattro anni, durante il quale ha colpito in particolare la pregiudiziale opposizione manifestata dagli Stati Uniti d'America e da paesi membri dell'Unione Europea. Gli argomenti addotti sfiorano il ridicolo. Si è sostenuto che poiché la pace non figura, come diritto fondamentale, nel vigente diritto internazionale, non si deve dar luogo al processo inteso a riconoscerlo. La risposta è che la sostanza di questo diritto esiste già a norma dell'articolo 28 della Dichiarazione Universale: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati". Il suo riconoscimento con apposita Dichiarazione è pertanto necessario a rendere esplicito ciò che implicitamente già esiste e che, comunque, è tale per *vox populi*. Il vero motivo dell'opposizione sta nel fatto, già sottolineato, che non si vuole rinunciare allo *ius ad bellum*, alla geopolitica armata, alla produzione e al commercio delle armi. Il lavoro del Consiglio Diritti Umani ha mobilitato la partecipazione di molte organizzazioni non governative e la

---

disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"

<sup>18</sup> Art. 106: "In attesa che entrino in vigore *accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 43*, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo 5 di quella Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale" (corsivo aggiunto).

realizzazione di compagne. In particolare il Italia, circa trecento Consigli di Comuni e Province e cinque Consigli di Regioni hanno adottato circostanziati Ordini del giorno, trasmessi agli stati membri del citato Consiglio delle Nazioni Unite<sup>19</sup>.

La pace come diritto fondamentale sollecita la costruzione di un ordine mondiale interculturale nel segno dell'unità nella diversità delle ascendenze culturali e religiose.

Per spiegare il concetto di cittadinanza plurale e inclusiva ho usato la metafora dell'albero. Per la pace positiva attingo ad una delle stupefacenti allegorie costruite dal Santo di Padova nei Sermones<sup>20</sup>:

“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’... Osserva 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”. Il messaggio di Antonio è di sorprendente attualità se si considerano gli estesi progetti di mutamento strutturale in atto nel pianeta, in particolare la multiculturalizzazione delle società. È il messaggio dell'unità nella diversità, molto utile, tra l'altro, ad arricchire di ispirazione trascendente l'impegno di quanti operano per il dialogo interculturale e interreligioso volto a ‘includere’ in spirito di fratellanza. E non finiscono di stupire la fantasia e la sensibilità, anche ecologica, di Antonio: “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”.

Nelle pagine che precedono è stato sottolineato che i membri della famiglia umana dispongono di ‘case comuni’ istituzionali, sia in sede univer-

---

<sup>19</sup> La campagna è stata promossa dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova e dalla collegata Cattedra UNESCO di Diritti Umani, Democrazia e Pace, con la collaborazione del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani. Sul diritto alla pace v. utilmente il numero speciale, in inglese, della rivista *'Pace diritti umani/Peace human rights'*, Marsilio, 2013, pp. 246.

<sup>20</sup> I *Sermoni*, traduzione di G. Tellaro, Edizioni Messaggero, Padova 1966.

sale, sia a livello regionale o continentale. La spinta ad abitarle con spirito fraterno e a mantenerle in ordine può venire da quest'altra allegoria di Antonio costruita sull'idea di 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. Nella 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". Antonio spiega: "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 universali di cui l'ONU è portatrice, possiamo dire con certezza che essa è la casa comune di tutti i membri della famiglia umana e dei rispettivi popoli, una grande casa a presidio di altissime virtù civili. L'attività normativa che porta avanti è come una preghiera affinché chi ha potere lo eserciti secondo legalità e in spirito di solidarietà.

**ANTONIO PAPISCA**

Università di Padova

Centro Diritti Umani

Via Martiri della Libertà, 2, 35137 Padova

Tel: 049 827 1813