

Diritti umani, cittadinanza, sicurezza¹

Antonio Papisca, Professore Ordinario. Centro Diritti Umani, Università di Padova

1. Le sfide alla cittadinanza (soltanto) nazionale

Ci stiamo addentrando nell'era in cui il dibattito sui temi della 'cittadinanza plurale' (*plural citizenship*) e della 'sicurezza umana' (*human security*) ha preso corpo in sede sia nazionale sia internazionale.

Quello che si è dischiuso è un nuovo orizzonte culturale, fortemente segnato dal paradigma dei diritti umani – civili, politici, economici, sociali, culturali -, un orizzonte non utopico, che lancia la sfida alle istituzioni, alla politica e all'economia perché si dispongano ad operare nell'ottica della promozione umana e della "inclusione": è la sfida *ad omnes includendos*.

Il tradizionale statuto di cittadinanza, segnato dall'orizzonte dello stato nazionale, è da anni messo in questione da estesi processi di mutamento strutturale, che sono trasversali alle varie realtà nazionali e interessano direttamente, all'interno di queste, sia la sfera delle istituzioni di governo sia la vita quotidiana delle persone e dei gruppi. Viviamo infatti nell'era dell'interdipendenza complessa, della transnazionalizzazione di rapporti e strutture a fini sia di profitto sia *non-profit*, dell'organizzazione permanente della cooperazione in campo sia governativo sia non governativo, della mondializzazione dell'economia e di altri settori vitali, della internazionalizzazione dei diritti umani, dell'integrazione europea istituzionalmente organizzata nel sistema dell'Unione Europea. In questo contesto planetario, ricco di sfide al positivo e al negativo, l'esperienza della *governance* è in profonda crisi e, con essa, è in crisi l'esperienza della democrazia persino nei paesi che possono vantare più antiche tradizioni in questo campo. La crisi del governare tocca non soltanto le capacità per così dire ordinarie dei governi nazionali (in tal caso si tratterebbe di crisi congiunturale) ma la stessa "forma" dello Stato quale entità *nazionale, sovrana, armata, confinaria*: siamo quindi in presenza di una *crisi strutturale* proprio della statualità com'è venuta costruendosi negli ultimi secoli.

La crisi della (pratica della) democrazia è strettamente correlata alla crisi strutturale della statualità nazionale (nazionalistica). Le grandi decisioni vengono prese, sempre più frequentemente, in sedi extra-nazionali: in maniera trasparente se ci riferiamo alle organizzazioni internazionali, in maniera meno trasparente se il riferimento è ad altri ambienti. Lo spazio dello stato nazionale non è più uno spazio sufficiente per la vita della democrazia, perché non tutto quello che deve essere legittimato e controllato è rimasto dentro i confini dello stato.

¹ Intervento tenuto nel corso del convegno " Essere cittadino in città sicura ", svoltosi a Padova il 25 maggio 2006

In questo contesto sono in crisi i diritti di cittadinanza, anche i più consolidati. Se il parlamento e il governo del mio paese non hanno più tutto il potere reale di decidere, che significato hanno le elezioni politiche, il mio ruolo democratico per legittimare e partecipare? Se lo stato e le altre istituzioni pubbliche arretrano sul terreno dello "stato sociale", che è quello funzionale alla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, che differenza fa tra essere cittadino e non esserlo? Che senso ha "stato di diritto" senza "stato sociale" sostenibile? Se lo stato nazionale non ha la capacità di fornirmi sicurezza e di tenermi al riparo dal crimine transnazionale e dalle guerre, che differenza fa tra essere cittadino e non esserlo? Perché lo stato, con questa forma -nazionale, sovrana, confinaria? Se questa struttura della statualità, per quel che le rimane di potere veramente efficace, soccombe alla tentazione di esasperare le sue funzioni di polizia, che senso hanno le mie garanzie costituzionali? Perché vivere in un permanente "stato d'eccezione"?

2. Nuove dimensioni per identità e appartenenza

Si rende pertanto indispensabile riflettere sulla cittadinanza, cioè sulla radice della comunità politica, per risalire da questa alle istituzioni della governabilità, per vedere queste nell'ottica del *telos* – agenda degli obiettivi e delle misure positive - prima che in quella dell'autorità e del potere. Tanto più urgente è questa operazione quanto più nuovi soggetti, culturalmente altri rispetto a noi, vengono a risiedere nei nostri territori e incalzano nel rivendicare i diritti di cittadinanza, gli stessi nostri diritti di cittadinanza.

Per l'educazione ai diritti di cittadinanza e, in via preliminare, per la ri-definizione del concetto di cittadinanza, particolarmente importanti sono i processi di internazionalizzazione dei diritti umani e l'integrazione europea. Il primo ci fornisce il paradigma giuridico - valoriale per la *fondazione umanocentrica* della cittadinanza, il secondo lo *spazio reale* per l'esercizio della (nuova) cittadinanza. Ambedue questi elementi offrono grandi opportunità per lo sviluppo dell'educazione considerata, come deve essere, quale processo creativo, di crescita umana.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ci consente, vorrei dire ci obbliga ad andare alla sorgente della cittadinanza, a ricostruirla dal basso, partendo cioè dal soggetto originario: la cittadinanza non come status *octroyé* dallo stato, ma come inerente all'essere umano.

Il riconoscimento giuridico dei diritti fondamentali della persona sul piano internazionale è la tappa più recente di una lunga, millenaria storia di liberazione e promozione umana, segnata da impegno intellettuale e mobilitazioni popolari, che ha condotto all'adozione di Costituzioni democratiche all'interno degli stati. Fino al 1945, il riconoscimento giuridico dei diritti umani era una conquista che rilevava soltanto per il diritto costituzionale interno agli stati, separatamente l'uno dall'altro. Con la Carta delle Nazioni e, segnatamente, con la Dichiarazione Universale del 1948 e con le successive Convenzioni giuridiche in materia, lo spazio del riconoscimento si è esteso al di là e al di sopra dei tradizionali confini della sovranità dello stato. Significativamente il Preambolo della Dichiarazione Universale proclama che "il

riconoscimento 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). Dunque, la dignità umana è solennemente assunta come valore fondativo dell'ordine mondiale. Questo comporta che debba valere anche per l'ordinamento internazionale il principio secondo cui la sovranità appartiene al popolo – nel nostro caso alla famiglia umana universale – in ragione del fatto che ciascuno dei suoi membri, egualmente, è titolare di diritti che *ineriscono* appunto alla dignità umana, e sono pertanto inviolabili, inalienabili, imprescrittibili. L'articolo 1 della Dichiarazione Universale è esplicito quanto alla radice dei diritti della persona: "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). L'essere umano è pertanto riconosciuto, anche nell'ordinamento internazionale, quale *soggetto originario*, mentre gli stati e qualsiasi altro sistema organizzato sono *entità derivate*, sistemi 'artificiali' creati per un prestabilito *facere*, come tali strumentali rispetto al perseguimento dei fini primari collegati alla realizzazione dei diritti umani. In altri termini, gli stati, il sistema internazionale degli stati, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'Unione Europea, non hanno in sé la ragione del proprio essere, com'è invece per l'essere umano. Il fine primario dello stato e del sistema degli stati è pertanto quello di garantire la vita e il benessere delle persone, concorrendo a soddisfare quei bisogni vitali che il legislatore, oggi anche il legislatore internazionale, "riconosce" come diritti fondamentali. E poiché tutte le persone umane, in qualunque parte del mondo vivano, hanno gli stessi bisogni vitali assunti come tali appunto dal nuovo *ius positum universale*, ne discende che tutti gli stati e tutte le organizzazioni internazionali devono informarsi alla medesima *teleologia umanocentrica*. A sottolineare la centralità e il primato della persona sui sistemi "derivati", l'articolo 28 della Dichiarazione proclama il diritto alla pace positiva – pace sociale e pace internazionale - come un diritto fondamentale della persona: "Ogni essere umano ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possano essere pienamente realizzati".

Nei programmi di educazione alla cittadinanza attiva è dunque importante far conoscere gli elementi essenziali del Diritto internazionale dei diritti umani, tappa avanzata della civiltà del diritto, aiutare a comprenderne la *ratio* profonda e lo specifico senso di principi quali quelli riguardanti l'universalità dei diritti umani, la loro interdipendenza e indivisibilità, l'indissociabilità dei diritti umani della donna e delle bambine dai diritti umani internazionalmente riconosciuti, il superiore interesse del bambino, la proscrizione della guerra, il divieto dell'uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali, il metodo democratico, lo stato di diritto e lo stato sociale, la responsabilità penale internazionale personale, l'universalità della giustizia penale.

3. Etica attraverso il diritto (*ethics through law*)

Esiste dunque un *corpus* organico di norme e principi giuridici internazionali che costituisce, oggi, il nucleo duro (*the core*) del "sapere dei diritti umani" e ne legittima a doppio titolo – perché *giuridico* e perché *universale* – lo sviluppo, primariamente attraverso la ricerca, l'insegnamento e l'educazione. E' un sapere estremamente utile al lavoro pedagogico perché consente di riferirsi a valori che, per il fatto di essere esplicitamente recepiti dalle norme giuridiche internazionali, non possono non essere assunti come meno arbitrari di altri. Il Diritto internazionale dei diritti umani è il traghettatore dell'etica umana universale dentro i sistemi dell'economia e della politica: dunque, "etica attraverso il diritto" (*ethics through law*), quale percorso che corrobora quello di "democrazia attraverso il diritto" (*democracy through law*). La metafora del 'traghetto' è immediatamente captabile dalla sensibilità degli educatori.

L'Europa è certamente all'origine della filosofia organica e del linguaggio giuridico dei diritti umani, ma la cultura dei diritti umani quale si sta oggi sviluppando risulta dalla interazione e dalla confluenza degli apporti delle varie regioni del mondo. In virtù del riconoscimento giuridico internazionale, si è avviato un processo di fecondazione incrociata delle differenti culture nel quale operano attori governativi, intergovernativi, sopranazionali, non governativi. La conoscenza dei contenuti e della dinamica di questo processo è estremamente utile per contrastare l'opera diseducativa degli adepti della teorizzazione (quanto disinteressata, quanto scientifica?) del cosiddetto "*clash of civilisations*". E' appena il caso di ricordare che il luogo istituzionale in cui questo processo ha avuto origine e continua a realizzarsi è l'Onu e il sistema di Agenzie specializzate delle Nazioni Unite quali l'Unesco, l'Oil, l'Oms, la Fao, nonché Fondi e Programmi quali l'Unicef, l'Undp, l'Unep. Il lavoro portato avanti in questo che possiamo chiamare il cantiere dell'universale ricade sui livelli continentali e regionali, con i necessari adattamenti (ma anche con anticipazioni) nei differenti contesti politici e culturali. Per fare le norme giuridiche internazionali (*standard setting*), gli stati e le organizzazioni internazionali si avvalgono di esperti delle scienze giuridiche e sociali delle varie regioni del mondo, lo stesso avviene per sviluppare e migliorare il sistema di organismi e procedure (*machinery*) deputati a promuovere e controllare l'applicazione delle convenzioni giuridiche internazionali nonché per elucidare, con documenti ufficiali e non, idee, principi e strategie in materia. Le grandi Conferenze Mondiali delle Nazioni Unite, specialmente a partire da quella di Rio (1992), sono le occasioni clamorose in cui il sapere dei diritti umani ha modo di estrinsecarsi nella forma della 'politica dei valori' e della democrazia partecipativa internazionale. Amnesty International e numerose altre organizzazioni non governative e gruppi di volontariato agiscono lungo un *continuum* di ruoli che va dalla comunità locale fino ai grandi santuari della politica internazionale, all'insegna dei medesimi valori umani assunti come universali dalle pertinenti Convenzioni giuridiche. In pratica, il paradigma dei diritti umani costituisce un codice di simboli condiviso e utilizzato dalle formazioni di società civile globale per comunicare fra loro e con le istituzioni, per denunciare dittature, operazioni di economia senza giustizia e di *Realpolitik*, per proporre politiche pubbliche di sviluppo umano, di sicurezza umana e nuove istituzioni

conformi a legalità internazionale. Insomma, il mondo vitale di società civile globale si sta appropriando di questo nuovo Diritto internazionale e lotta per la sua effettività.

4. Dalla Cittadinanza dell'UE alla Cittadinanza universale: l'albero della cittadinanza

Com'è espressamente statuito nel Trattato UE, la cittadinanza dell'Unione è complementare rispetto alla cittadinanza nazionale, nel senso che pre-requisito di questa è l'appartenenza ad uno stato membro dell'Unione. Ma ora, la Carta dei diritti fondamentali legittima a sollevare il quesito: perché la "cittadinanza dell'UE", di un sistema che decide molto e in settori di vitale importanza, non si fonda anch'essa direttamente sui diritti umani, tanto più se si considera che questi sono oggi 'conosciuti' anche dall'ordinamento dell'Unione? La logica, naturale fondazione sui diritti umani, mentre non è, in via di principio, incompatibile con il criterio della complementarità, consentirebbe allo stesso tempo di essere coerenti con il principio di non discriminazione delle persone, principio fortissimo di Diritto internazionale, annoverato tra quelli di *ius cogens*. I diritti di cui consta la cittadinanza europea (libertà di movimento, elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali, diritto di petizione, protezione diplomatica) sono aggiuntivi rispetto ai diritti fondamentali della persona – civili, politici, economici, sociali, culturali -, quindi inseparabili dal loro sistematico contesto, *rectius* dalla loro radice naturale. E' ben vero che i diritti di cittadinanza UE sono diritti 'azionabili' in maniera concreta, direttamente nello spazio istituzionale dell'Unione, ma questa circostanza storica – altamente positiva: come europei siamo fortunati! – non deve ingenerare discriminazione tra chi è cittadino *anagrafico* di stato membro e chi *risiede stabilmente* nel territorio dell'Unione. La definitiva, corretta e coerente fondazione della cittadinanza dell'Unione in relazione al paradigma universale dei diritti umani – di tutti i diritti umani per tutti - diventa dunque un importante obiettivo per l'esercizio attivo della attuale cittadinanza UE. Facendo riferimento al vigente Diritto internazionale dei diritti umani, la cittadinanza si definisce come lo *statuto giuridico di persona umana* nello spazio che è proprio dei diritti internazionalmente riconosciuti, cioè nello spazio-mondo che è lo spazio vitale di tutti i membri della *famiglia umana*, presidiato dalle istituzioni (universali e regionali) di cui la Comunità internazionale è oggi dotata. Uno statuto originario, in quanto tale non 'octroyé', ma doverosamente 'riconosciuto' dalla potestà anagrafica dello stato. La persona, ogni persona, nascendo con dignità e diritti come proclama l'articolo 1 della Dichiarazione Universale, nasce cittadina del pianeta terra: prima ancora di essere registrato come 'nazionale' di questo o quello stato, l'essere umano è *cittadino per naturale ascrizione*. La cittadinanza universale o primaria è identica per ogni persona, ovunque questa si trovi.

Sullo statuto giuridico di persona umana, cioè sulla cittadinanza universale, si innestano per così dire le cittadinanze nazionali e sub-nazionali (anagrafiche, politiche, amministrative).

Metafora (non soltanto) per la didattica: la "cittadinanza della persona" è come un albero, il cui tronco, insieme con le radici, è costituito dallo "statuto giuridico di persona",

internazionalmente riconosciuto come tale, i cui rami sono costituiti dalle cittadinanze nazionali e sub-nazionali.

La cittadinanza nazionale veniva teorizzata e insegnata come un fatto di identificazione collettiva *ad intra*, attorno ai simboli della statualità e della storia nazionale, e di esclusione *ad extra*, nei confronti di quanti non figura(va)no nel registro del dominio riservato di un determinato stato. Si consideri la stessa Dichiarazione francese del 1789, che pure ha fatto scuola in materia: è la 'Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino' (corsivo aggiunto), dunque distingue, in pratica arricchisce di diritti chi è già cittadino, alla fine discrimina tra chi è dentro e chi è fuori dello stato che 'riconosce'. In questa stessa logica sono le pur avanzate sono le pur avanzate costituzioni democratiche 'nazionali'.

Ma che senso ha oggi, nell'era dell'interdipendenza, questa concezione *ad alios excludendos*? Un senso fortemente ostativo nei riguardi degli indispensabili e urgenti processi di nuova socializzazione miranti a rendere le persone, le famiglie, i gruppi consapevoli delle sfide e dei segni dei tempi, capaci di realizzarsi nel nuovo contesto storico della multiethnicità e della multiculturalità, capaci di essere politicamente attivi in sede transnazionale, dentro e fuori dei confini dei rispettivi stati, capaci di esercitare ruoli di *pace sociale* e di *pace internazionale* – oggi indissociabili - nello spazio costituzionale che travalica i confini dello stato.

La cittadinanza della persona, collocata in questo spazio e quindi messa in relazione alle esigenze della nuova organizzazione politica, economica e comunicativa del mondo, è una *cittadinanza plurima*: la cittadinanza *attiva* non può non essere, contemporaneamente, *universale, europea, nazionale, regionale, municipale*. E non può non essere una *cittadinanza condivisa* (*shared citizenship, citoyenneté partagée*). L'ottica è *ad omnes includendos* nelle singole comunità politiche.

Il concetto di cittadinanza è pertanto un concetto evolutivo, come quello della *sicurezza* e dello *sviluppo*, tutti sollecitati a ridefinirsi in chiave di *multi-dimensionalità*. Le analogie sono chiare e convincenti. Fino a poco tempo fa, la sicurezza era intesa soltanto come nazionale e come sicurezza dello stato (*state security*), oggi si parla - se ne avverte diffusamente l'esigenza - di sicurezza *collettiva* e sopranazionale, di *sicurezza della gente* (*people security*). Ieri si parlava di sviluppo economico, oggi si parla di *sviluppo umano* basato sul principio della centralità della persona (così la Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo, 1986) e indicizzato con riferimento ad un ricco ventaglio di parametri qualitativi.

Il discorso sulla cittadinanza plurima pone seri problemi, se si considera che, *de iure posito*, le cittadinanze nazionali *preesistono storicamente* alla cittadinanza universale. Ma proprio da qui parte la grande sfida per l'impegno civile e politico, per la nuova frontiera della democrazia. Si tratta di armonizzare gli ordinamenti nazionali e di adottare leggi e politiche sociali adeguate, a cominciare da quelle relative al fenomeno migratorio, in modo da rendere coerenti le cittadinanze particolari con la cittadinanza universale, sì da *comporre fisiologicamente l'albero della cittadinanza* e favorire l'inclusione di tutti nella comunità politica. Questo lavoro diventa un banco di prova per la *good governance* a qualsiasi livello questa venga esercitata.

5. Dialogo interculturale, funzione di 'good governance'

Il 21 marzo del 2002, a conclusione dei lavori della prima Conferenza dell'Unione Europea sul Dialogo Interculturale è stata resa nota la Dichiarazione preparata dal Comitato scientifico della Conferenza. In questo documento si asserisce che l'UE deve assumersi l'alta responsabilità morale e politica di perseguire il mantenimento della pace e la protezione dei diritti umani "nel quadro di una responsabilità condivisa" (*responsabilité partagée, shared responsibility*) con i partners dell'area del Mediterraneo, crogiuolo delle tre grandi religioni monoteiste e delle culture che in queste religioni hanno le rispettive ascendenze. Vi si dice anche che il dialogo interculturale deve occupare un posto importante accanto agli strumenti classici dell'azione economica e politica, soprattutto a fini di prevenzione e risoluzione dei conflitti. Nel documento si indicano anche i mezzi e gli strumenti con cui perseguire un'efficace politica di dialogo interculturale, in particolare:

- l'educazione e lo scambio di giovani di diversa cultura,
- la cooperazione fra le società civili e fra le istituzioni di governo locale,
- la cooperazione tra gli operatori dell'educazione, della scienza, dell'informazione e della comunicazione.

Il dialogo interculturale è dunque inteso come elemento strategico della via istituzionale e pacifica alla pace. In questa ottica, che possiamo definire di logica infrastrutturale, il documento sottolinea che la politica dell'Unione "deve essere guidata da una nuova visione globale, segnata dalla costante ricerca di coerenza e organicità".

In un mondo sempre più interdipendente, transnazionalizzato e globalizzato, al positivo e al negativo, il dialogo fra le culture diventa essenziale per la *governance* ordinaria, non soltanto per prevenire e risolvere conflitti maggiori.

Poiché le sfide della multiculturalizzazione in atto sono dentro e fuori dell'Unione Europea, la risposta UE *ad intra* e *ad extra*, per essere efficace, non può non fare riferimento ad un paradigma valoriale che valga allo stesso tempo per l'interno e per l'esterno, ed operare in un contesto di coerente organicità, dunque - necessariamente, ineludibilmente - nel quadro di una strategia di ordine mondiale. Intendo dire che anche ai micro livelli locali l'approccio o la filosofia da usare per passare dalla fase conflittuale della multiculturalità a quella dialogica dell'interculturalità, deve essere segnato dalla dimensione della mondialità. In altri termini, anche in sede locale le persone devono essere messe in grado di capire in che strategia di ordine mondiale ci si colloca, a quale modello di ordine mondiale fare riferimento.

Questa è la premessa culturale e politico-istituzionale perchè il dialogo fra portatori di diverse culture - singole persone, famiglie, gruppi, scuole, università, formazioni religiose, le varie società civili in quanto tali- sia proficuamente praticato a livello locale (*in the street, en la calle, dans la rue*), insomma dove si vive la vita d'ogni giorno e dove l'Unione Europea, le Nazioni Unite ed altre istituzioni internazionali potrebbero rimanere lontane, troppo distanti in base al principio di sussidiarietà. Nel macro contesto politico ed economico mondiale in cui,

come prima accennato, le sfide che discendono dal dato storico della multiculturalità - come dire la *eziologia* della conflittualità da multiculturalizzazione - hanno radici e ricevono alimentazione, gli attori rilevanti per la dinamica dell'interculturalità sono i grandi movimenti solidaristici di società civile globale, le organizzazioni internazionali multilaterali, a cominciare dall'Onu e dall'Unione Europea, naturalmente le istituzioni di governo degli stati.

L'Unione Europea sta lanciando segnali di buona volontà, ma io ritengo che per sviluppare un'efficace politica di dialogo interculturale - al di là di sempre utili, e mai sufficienti, incentivi a programmi educativi e di scambio sul versante *ad intra* - essa, in quanto Unione e una volta per tutte, deve rendere palese, comunicare *urbi et orbi*, il suo modello di ordine mondiale: intendo dire, non frammenti di un modello, non tessere sparse di un *would-be mosaic*, di un mosaico virtuale, ma il modello nella sua interezza e organicità. E' un passo che va urgentemente compiuto, se è vero com'è che la promozione del dialogo interculturale è l'antidoto sicuro all'incubo - purtroppo, sempre meno onirico - del *clash of civilisations* e della regressione della civiltà del diritto internazionale *umanocentrico*.

In questa dilatata prospettiva di costruzione dell'ordine mondiale, il paradigma valoriale di riferimento, come più volte sottolineato, non può che essere quello dei diritti umani riconosciuti all'interno del *corpus* organico di principi e di norme, la cui radice sta nella Carta delle Nazioni Unite e le cui fonti specifiche sono la Dichiarazione universale del 1948 e le successive Convenzioni giuridiche in materia di diritti umani: insomma nel "nuovo" Diritto internazionale che pone a fondamento della libertà, della giustizia e della pace, cioè dello stesso ordine mondiale, la "dignità di tutti i membri della famiglia umana", proscrive la guerra come "flagello", impone l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie internazionali, predispone vie e mezzi alternativi alla guerra, fornisce schemi concettuali e strumentazioni operative per la *human security* e per lo *human development*. Nel discorso sul dialogo interculturale entrano dunque in gioco diritto e politica, garanzie istituzionali e *public policies* - in campo sociale, culturale, educativo -, non soltanto antropologia, filosofia e teologia, quali facilitatori primari di dialogo tra le culture nel mondo globalizzato.

Il dialogo interculturale abbisogna di un codice di simboli idonei a favorire lo scambio di dati cognitivi e il convergere su progetti comuni. Al riguardo, i partecipanti alla Conferenza UE del 2002 hanno unanimemente convenuto sull'assunto che quello dei diritti umani internazionalmente riconosciuti costituisce il codice trans-culturale per eccellenza.

Il dialogo interculturale è infatti qualcosa di più dello scambiarsi informazioni sulle rispettive culture. Questo è un momento indispensabile, propedeutico, ma non sufficiente. L'ottica dell'interculturalità è quella dell'interazione e della convergenza in vista di risultati per così dire olistici: dialogare non soltanto per conoscersi, ma anche per condividere, per fare insieme. L'obiettivo strategico è quello dell'inclusione di tutti nella comunità politica per l'esercizio degli stessi diritti e doveri di cittadinanza: l'inclusione non è dunque un dato statico, ha a che fare con "ruolo" oltre che con "status", è un processo attivo, di partecipazione a progetti comuni, di condivisione di responsabilità nella realizzazione dei progetti.

6. L'interiorizzazione dei valori

Nel varare una coerente linea di *policing* in materia occorre ovviamente non dimenticare che il terreno è fortemente pervaso di valori: valori identitari, valori di alterità, valori di solidarietà, ed è allo stesso tempo un campo minato di pregiudizi. Giovanni Paolo II ha ammonito che i valori si propongono, non si impongono. Dalla consapevolezza che siamo entrati in una fase di civiltà del diritto tale da non ammettere le crociate, l'inquisizione, il rogo, le conversioni di massa, discende una forte lezione di pedagogia per la politica: i valori devono essere interiorizzati mediante processi di informazione, di educazione, di scambio di risorse, mediante forme di cooperazione all'insegna di 'verità pratiche', come dire anche di buon senso comune. Le formule "la democrazia va imposta" o "la democrazia va esportata", magari anche con bombardamenti e occupazioni territoriali, è irrimediabilmente antinomica rispetto alla *ratio* del dialogo interculturale, è la dichiarazione – questa sì, esplicita - di un disegno di ordine mondiale in cui non c'è posto per la diversità delle culture e delle identità, per la gradualità dei processi di maturazione di convincimenti e di scelte, per il confronto delle posizioni, insomma per la pratica della democrazia su scala internazionale, un disegno al cui interno il *clash of civilisations* ha i caratteri di una 'strategia deliberata'.

A ben vedere c'è un confortante paradosso nella situazione che stiamo vivendo. Fino a ieri, si guardava al dialogo interreligioso come a qualcosa di arretrato, ancora allo stadio primitivo della socialità. Ci accorgiamo invece, oggi, che da alti rappresentanti delle grandi religioni vengono segnali molto avanzati di dialogo, di comprensione e di pacificazione: avanzati, sia perché fanno riferimento ad un medesimo paradigma di etica universale fondata sul valore della dignità della persona sia perché addirittura reclamano l'implementazione dello *ius positum* internazionale dei diritti umani e il rafforzamento delle Nazioni Unite e di altre legittime istituzioni multilaterali. Questi segnali diventano pietra di contraddizione per la sfera in cui agiscono i più potenti rappresentanti del mondo politico, dove la *Realpolitik* ha assunto connotazioni di dichiarato fondamentalismo, tale addirittura da espungere dai suoi deterministici orizzonti la elementare logica del calcolo costi-benefici.

Riprendendo il paradosso, c'è secolarizzazione nell'atteggiamento dei supremi capi religiosi, c'è fondamentalizzazione, oscurantismo nel comportamento di certe leaderships politiche. E' proprio il caso di dire: *Mala tempora currunt...* Orbene, l'autentico dialogo interculturale non può non essere un dialogo sanamente laico, se assume l'alterità e la differenza, quindi il pluralismo, come un dato positivo e nel colloca il rispetto nella sfera del *telos* possibile, doveroso, irrinunciabile. Beninteso la laicità del dialogo interculturale non significa ripudio dei valori, superamento di particolari memorie e ascendenze metafisiche, spirituali, religiose, anzi sono proprio i valori universali che per la loro inculturazione esaltano i differenti contesti identitari. Il comune paradigma di riferimento si incentra nel principio '*humana dignitas servanda est*', il quale imprime la ben precisa finalizzazione di Vita e di Pace ai sistemi sociali, politici economici ai vari livelli. Sul piano dei rapporti internazionali, la stessa finalizzazione è

assegnata ai tradizionali principi *'pacta sunt servanda'* e *'consuetudo servanda est'*, ponendo così le premesse per renderli immuni dal killeraggio operato nei loro riguardi della clausola *'sic stantibus rebus'*, quella per la cui applicazione i governi stracciano *ad libitum* le carte giuridiche e si sciolgono dai lacci e laccioli insiti nell'appartenenza alle istituzioni multilaterali.

L'UE, con la ferma determinazione della sua Commissione intesa a dare spessore e continuità al cammino intrapreso con la Conferenza del 2002, si fa assertrice appunto della laicità del dialogo interculturale, quindi necessariamente dello sviluppo della democrazia coi metodi che sono propri dello scambio culturale e della cooperazione finalizzati allo *human development* e alla *human security*.

7. Il ruolo trainante dell'Unione Europea

A questo punto non suoni pleonastico chiedersi con quali risorse di potere l'Unione Europea possa giocare un ruolo forte nel sistema internazionale, un ruolo da protagonista senza ambizioni egemoniche, ma *leading by example*. La prima risposta, che potrebbe anche apparire ovvia, è che l'Unione Europea è un macro attore politico, le cui ricchissime potenzialità non si traducono però nell'esercizio di un potere che sia in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle stesse potenzialità. Non c'è bisogno di sottolineare che la mitica "single voice" dell'UE nel sistema mondiale non ci può essere se non c'è quella stessa volontà politica che ha portato alla creazione della "single currency". Anche nel nostro caso, si tratta di metabolizzare in termini di potere politico le molteplici risorse di cui dispone l'UE. Nell'ottica di far precipitare la massa critica che metabolizza in termini di potere politico gli attributi di posizione dell'UE nel sistema mondiale, una prima, utile operazione consiste nell'individuare le risorse più significative, tra le quali possiamo certamente annoverare quelle che chiameremo di legittimazione. Nel precedente fascicolo di questa Rivista ho parlato di sette 'lezioni' dell'UE, che si indirizzano contemporaneamente al mondo e alla stessa Unione. Ne richiamo alcune in questa sede.

Innanzitutto, la lezione della pacificazione interna. L'integrazione europea è un modello di come possa costruirsi la pace positiva fra stati e fra popoli che per secoli sono stati in guerra fra loro. Dunque l'UE è legittimata a proporsi al mondo intero quale esempio di pacificazione reale all'insegna di *"si vis pacem para pacem"*.

L'integrazione europea avviene attraverso il dialogo fra paesi, popoli, minoranze, gruppi portatori di culture diverse, un dialogo fecondo perché corroborato anche dalla costruzione e dalla effettiva osservanza di un diritto comune. L'UE è legittimata a proporsi al mondo quale laboratorio esemplare di dialogo interculturale fra i nativi del proprio territorio. Questa esperienza può - quindi deve - facilitare la sua estensione anche ai rapporti con gli immigrati da altre regioni del mondo. L'UE si è data il primo Parlamento autenticamente sopranazionale della storia moderna e sta inoculando il sano germe dei diritti umani nella sua architettura istituzionale e nei suoi programmi. Essa si presenta pertanto al mondo quale laboratorio fertile sia di democrazia, nel senso che ne sta estendendo la pratica oltre le colonne d'Ercole dello

stato-nazione-sovrano, sia di applicazione dei principi di “Stato di diritto sopranazionale” (*supranational rule of law*).

Con l’istituzione della ‘cittadinanza dell’Unione Europea’, il sistema comunitario si presenta credibilmente al mondo quale laboratorio sperimentale di “cittadinanza plurima”, ovvero di armonizzazione delle cittadinanze anagrafiche (nazionali) con la “cittadinanza universale” che inerisce allo “statuto di persona”, giuridicamente riconosciuto dal Diritto internazionale dei diritti umani.

Un’ulteriore, credibile testimonianza in chiave di *governance* discende dalla messa in opera di istituzioni e funzioni di *multi- e supra-national governance*, portata avanti dall’UE con avanzata sperimentazione del principio di sussidiarietà territoriale e funzionale.

Con quali risorse di potere far valere le “lezioni”, sia per sé – Unione Europea –, sia per le Nazioni Unite e le altre istituzioni internazionali, sia per gli stati terzi? Anche per questo interrogativo la risposta non è difficile, poiché le “lezioni” in quanto tali, supportate cioè dall’evidenza dei fatti, sono la risposta più veritiera. Va in particolare sottolineato che l’Unione Europea, oltre che essere dotata di ragguardevoli risorse economiche, tecniche, culturali, artistiche, giuridiche, dispone di un ricchissimo bacino di risorse umane: organizzazioni e movimenti di società civile, gruppi religiosi e centri universitari e culturali operanti nell’area dei diritti umani, della pace e della solidarietà internazionale.

Una intelligente politica di dialogo interculturale dell’UE, condotta coerentemente *intra ed extra moenia*, può e deve avvalersi di questo enorme patrimonio di legittimazione e di risorse. Arrivo a dire che è questo bacino a fornire al sistema UE le difese immunitarie che sono indispensabili per contrastare il virus del razzismo, della xenofobia e dell’antisemitismo.

E veniamo ora al “cosa fare” con il dialogo interculturale. Se la reciproca conoscenza non è fine a se stessa ma propedeutica, ovvero strumentale al conseguimento dell’obiettivo dell’inclusione di tutti nella comunità politica, allora si tratta di mettere a fuoco il progetto comune e di dividerne la realizzazione. Il vero oggetto del dialogo interculturale sono il cosa e il come fare insieme nella comunità di residenza. Nell’era della globalizzazione, occorre articolare gli obiettivi del dialogo negli specifici contesti di vita all’interno della più ampia strategia di ordine mondiale ancorata al paradigma dei diritti umani e ai relativi corollari della *human security*, dello *human development*, del multilateralismo, della democrazia internazionale, con priorità data, per quanto riguarda gli assetti istituzionali, alla centralità dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (da perseguirsi mediante la sua riforma all’insegna di ‘potenziare e democratizzare’), all’istituzione di un’autentica ‘Comunità del Mediterraneo’, alla cooperazione allo sviluppo in Africa.

Per la realizzazione di programmi che favoriscano la elucidazione di valori, la scoperta di radici comuni, l’educazione e la formazione, lo scambio di studenti, la cooperazione fra istituzioni di governo locale, occorrono certamente robusti incentivi di carattere. Questi dovranno necessariamente costituire una parte della politica dell’Unione non meno importante dei pur necessari momenti di riflessione, quali quelli offerti dalle Conferenze *ad hoc* e dalle contestuali

dichiarazioni politiche di principio. Ma anche questi sussidi rischieranno di essere travolti dalla subdola strategia del *clash of civilisations* se ai vertici della *governance* europea non saranno avvertite, giova ripeterlo, la responsabilità e l'urgenza di rendere palese il modello 'europeo' di nuovo ordine mondiale. Che non si addossino sulle società civili e sugli enti di governo locale atteggiamenti e disastri che sono invece la diretta conseguenza di decisioni prese a tavolino da vertici governativi insensibili ai dettami del Diritto internazionale e alle ragioni dell'etica universale!

E' sempre utile giovare della lezione che discende dalla seguente constatazione sapienziale: "A voler guardare le cose a fondo, si deve riconoscere che la pace non è tanto questione di strutture, quanto di persone".

Cito al riguardo uno scambio di lettere intercorso nel 1932 tra personalità del calibro di Albert Einstein e Sigmund Freud sulle ragioni profonde della guerra. Ritengo che gli argomenti addotti dai due siano tuttora di grande attualità e si inseriscano perfettamente, anche sotto il profilo *action- and policy-oriented*, nel discorso sul dialogo interculturale. E' Einstein a prendere l'iniziativa di interrogare Freud, su proposta della Società delle Nazioni e del suo Istituto internazionale per la cooperazione intellettuale. In realtà, come risponderà Freud, nella lettera Einstein interroga e allo stesso tempo avanza la sua risposta. Cito il brano conclusivo: "Vi è una possibilità di dirigere l'evoluzione psichica degli uomini in modo che diventino più capaci di resistere alla psicosi dell'odio e della distruzione? E non penso affatto solo alle cosiddette masse incolte. La mia esperienza dimostra anzi che è proprio la cosiddetta "intelligenza" a cedere per prima a queste rovinose suggestioni collettive, poiché l'intellettuale non ha contatto diretto con la realtà, ma la vive attraverso la sua forma riassuntiva più facile, quella della pagina stampata. Concludendo: ho parlato sinora soltanto di guerre tra Stati, ossia di conflitti internazionali. Ma sono perfettamente consapevole del fatto che l'aggressività opera anche in altre forme e in altre circostanze (penso alle guerre civili, per esempio, dovute un tempo al fanatismo religioso, oggi a fattori sociali; o, ancora, alla persecuzione di minoranze razziali). Ma ho insistito a bella posta sulla forma più rappresentativa, rovinosa e sfrenata di conflitto fra comunità umane, in quanto mi è sembrato che ciò mi offrisse il destro di dimostrare quali siano le strade per rendere impossibili tutti i conflitti armati. ...". Nella parte conclusiva della lettera di risposta, così scrive Freud: "Di i tutti i caratteri psicologici della civiltà, due sembrano i più importanti: il rafforzamento dell'intelletto, che comincia a dominare la vita pulsionale, e l'interiorizzazione dell'aggressività, con tutti i vantaggi e i pericoli che da ciò conseguono. Orbene, poiché la guerra contraddice nel modo più stridente a tutto l'atteggiamento psichico che ci è imposto dal processo di incivilimento, dobbiamo necessariamente ribellarci contro di essa: semplicemente non la sopportiamo più; non si tratta soltanto di un rifiuto intellettuale e affettivo, per noi pacifisti si tratta di un'intolleranza costituzionale, di una idiosincrasia portata, per così dire, al massimo livello. E mi sembra che le degradazioni estetiche della guerra concorrano a determinare il nostro rifiuto in misura quasi pari alle sue atrocità".

Nel 1932 non c'era l'Unione Europea, non c'era il Diritto internazionale dei diritti umani, non c'era l'ONU e il complesso sistema di Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, non c'era la fitta rete di *global civil society*, non c'era un avvio significativo di dialogo interreligioso, non c'erano le armi nucleari, non c'erano...

Oggi abbiamo una mole di evidenza empirica, tale da rendere fin troppo palese e inaccettabile sia ciò che di ignorante, di ottuso o di perverso si agita nel mondo, sia ciò che di sano e fecondo sta lievitando in questo stesso mondo.

8. La sfida della città inclusiva

Le istituzioni, a partire da quelle di governo locale, sono sfidate a creare il terreno idoneo, per quanti le abitano, a 'condividere' e 'fare insieme', cioè a rendere possibile a tutti l'esercizio di eguali diritti di cittadinanza. Tutti i residenti in un determinato territorio hanno lo stesso originario status giuridico, internazionalmente riconosciuto, di persona umana e devono pertanto essere posti nella condizione di godere di tutti i diritti umani. La rivoluzione innescata dal riconoscimento giuridico internazionale di questi fondamentali diritti, in nome della innata dignità "di tutti i membri della famiglia umana", come più volte sottolineato, legittima le istituzioni locali a farsi pioniere di cittadinanza plurale, soprattutto se nei loro Statuti figura l'esplicito riferimento ai diritti umani e alle pertinenti norme giuridiche internazionali.

Poiché la cittadinanza universale è basata sui diritti umani, la ragione dello *ius humanitatis* diventerà complementare, anzi in prospettiva trascenderà i tradizionali parametri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*. Alla luce di questa evoluzione umanocentrica della civiltà del diritto, la cittadinanza non può più essere oggetto di mercanteggiamento tra Stati. In altri termini, il tradizionale principio diplomatico della reciprocità è incompatibile con l'aggiornata *ratio* della cittadinanza plurale.

Se si conviene che "Bene comune" è "la piena realizzazione della personalità umana e del senso della sua dignità" (come proclamato dall'articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, ratificato dall'Italia nel 1977), la "Città inclusiva" è quella dove è riconosciuto a tutti il diritto-dovere di partecipare al conseguimento di questo obiettivo.

Perché la filosofia assio - pratica dei diritti umani e dei corrispettivi doveri sia a tutti comprensibile, in particolare agli immigrati, occorre che in adeguati programmi di informazione, educazione e formazione sia fatto continuo riferimento al diritto internazionale dei diritti umani e ad un preciso modello di ordine mondiale segnato dal multilateralismo, dalla centralità delle Nazioni Unite, dal principio di autorità sopranazionale dell'ONU per quanto riguarda l'uso della forza militare per fini diversi da quelli della guerra classicamente intesa, dal principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, dai principi di giustizia sociale e di economia di giustizia, ecc.

Riflessione conclusiva. L'Europa ha 'inventato' sia il linguaggio giuridico sia una organica filosofia dei diritti umani. Oggi, l'internazionalizzazione dei diritti umani retroagisce come un

boomerang sull'Europa. Nessuno può negare che di tratti del positivo risultato di un lungo processo di fertilizzazione, che tra l'altro dimostra come l'immanente universalità dei diritti umani si sia *inculturando*, pur con differente gradualità temporale, in ogni parte del mondo. L'Europa è obbligata, proprio in virtù della sua mirabile 'invenzione', a interrogarsi se si stia assumendo, in maniera coerente, tutte le responsabilità che discendono dall'aver innescato la rivoluzione umanocentrica su scala mondiale.

© ItaSForum, tutti i diritti riservati

