

MARCO MASCIA

INTRODUZIONE

Il Gruppo di ricerca, coordinato dal Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, ha riunito professori, rappresentanti di istituzioni internazionali e di Organizzazioni non-governative (ONG). L'eterogeneità e la marcata interdisciplinarietà del Gruppo hanno portato ricchezza nella riflessione. In particolare, la partecipazione di rappresentanti di ONG ha assicurato un valore aggiunto soprattutto in termini di maggiore attenzione alle azioni positive e alle politiche per il dialogo interculturale.

Il tema generale affrontato dal Gruppo di Padova sotto il titolo *Dialogo interculturale, diritti umani, società civile e ordine mondiale* è stato sviluppato seguendo un approccio multi- e interdisciplinare. I partecipanti si sono impegnati a cogliere e illustrare gli aspetti più significativi di questa problematica, partendo dall'assunto, suggerito dall'originario working paper del progetto europeo di ricerca preparato da Antonio Papisca, secondo cui «il paradigma dei diritti umani può essere assunto come potente facilitatore transculturale per passare dalla (crescente) fase conflittuale della multiculturalità alla fase dialogica dell'interculturalità».

Gli autori dei saggi che compongono il presente volume si sono preoccupati di far emergere il legame esistente tra il dialogo interculturale e le sfide collegate alla costruzione della città inclusiva e di un ordine mondiale più giusto, democratico e pacifico. Per questo secondo aspetto, l'analisi del dialogo interculturale è stata estesa anche ai «dialoghi» sia interni che esterni all'Unione Europea, alla ricerca di un filo conduttore comune tale da far eventualmente

emergere un collegamento tra l'orientamento «dialogico» dell'UE e la sua vocazione ad agire quale attore civile, dotato di *soft power* nel sistema mondiale. Muovendosi in questa direzione, il Gruppo di Padova ha riservato una costante attenzione alle pubblicazioni della Commissione europea (Direzione generale educazione e cultura), che includono una vasta gamma di saggi prodotti da professori della rete Jean Monnet in occasione delle quattro conferenze internazionali organizzate dall'UE a Bruxelles (Palais Charlemagne), in collaborazione con la European Community Studies Association, ECSA-World, portanti rispettivamente sui seguenti temi: *Dialogo interculturale* (20-21 marzo 2002), *Pace, sicurezza e stabilità. Dialogo internazionale e ruolo dell'Unione Europea* (5-6 dicembre 2002); *Dialogo fra popoli e culture; attori del dialogo* (24-25 marzo 2004); *L'Unione Europea e gli ordini mondiali emergenti: percezioni e strategie* (30 novembre-1 dicembre 2004).

Il Gruppo di Padova è stato concorde nel ritenere che questo prezioso materiale, da cui si possono già cogliere con chiarezza le linee portanti di una strategia organica dell'UE nel campo del dialogo interculturale e dei «dialoghi» più in generale, deve essere più ampiamente valorizzato anche per aggiornare e sviluppare in ottica interdisciplinare l'analisi scientifica di una così complessa materia.

I contributi sono accomunati dall'intento di esplorare l'essenza politica della fenomenologia del dialogo interculturale quale si dipana nello spazio che parte dalla città e arriva alle istituzioni internazionali coinvolgendo attori statuali, intergovernativi e di società civili globali.

I saggi raccolti nel volume sono raggruppati in quattro blocchi tematici. Partendo con la definizione di un nuovo concetto di cittadinanza (plurale, democratica) e di città (inclusiva), vengono affrontate questioni maggiori, quali per esempio quelle che riguardano il terreno più adatto per la concreta realizzazione di una nuova cittadinanza, basata sui principi dell'eguale dignità, dell'eguaglianza delle opportunità, della non discriminazione, dell'inclusione sociale; come promuovere e trarre vantaggio da un ruolo attivo delle organizzazioni e dei movimenti della società civile all'interno e all'esterno dei confini nazionali; come promuovere e alimentare politiche di inclusione che le città sono sollecitate a realizzare nel quadro di una *governance* multi-livello e sopranazionale; infine, come fermare il fanatismo, soprattutto di natura religiosa.

Per quanto riguarda la prima area tematica, l'assunto di partenza

è che il dialogo interculturale, per essere fruttuoso, deve svilupparsi sulla base di un codice di valori che oltre ad avere il carattere dell'universalità e quindi della possibile condivisione, abbia anche quello di facilitatore transculturale. Il Diritto internazionale dei diritti umani fornisce il paradigma valoriale e giuridico per la fondazione umanocentrica della cittadinanza e quindi per la sua (ri)definizione come cittadinanza plurale. L'approccio dei diritti umani alla cittadinanza è un approccio *ad omnes includendos*, che mira cioè all'inclusione di tutti gli esseri umani quali «membri della famiglia umana», nella città in cui vivono (Antonio Papisca). L'orizzonte della cittadinanza attiva è molto più ampio di quello definito dalla dimensione territoriale dello Stato-nazione tradizionale; è lo spazio europeo e mondiale dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. In questa luce, il processo e il sistema di integrazione europea, considerati come laboratorio di «attività costituenti», rappresentano un contesto evolutivo nel quale è possibile costruire appunto una nuova cittadinanza e nuove pratiche di inclusione. La realizzazione della cittadinanza plurale è pertanto strettamente legata al rilancio di una pratica democratica che vada oltre i confini nazionali, e al recupero della statualità in una nuova dimensione «sostenibile». La cittadinanza femminile attiva mira a garantire l'efficacia dei diritti umani delle donne e a sviluppare politiche di inclusione delle donne e delle tematiche femminili nel processo decisionale (Paola Degani).

Il paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti e la democrazia internazionale, intesa questa come legittimazione diretta delle istituzioni internazionali e come partecipazione politica popolare ai loro processi decisionali, sono tra le principali variabili indipendenti rispetto allo sviluppo della città inclusiva e alla costruzione di un ordine internazionale più giusto, equo, solidale e democratico (Antonio Papisca). L'Unione Europea, in quanto attore globale con chiara vocazione, come prima accennato, a fondare la sua cultura strategica sul *soft power*, è diffusamente percepita nel sistema delle relazioni internazionali come la macroentità politica che è più legittimata di altre a perseguire questi obiettivi. In questa luce, il ruolo di «promotore di norme» o «generatore di regole», svolto dall'UE nell'ambito di accordi di associazione, cooperazione e partenariato, è utile non soltanto a promuovere i valori fondamentali in altri Paesi, ma anche per sostenere nei processi e nelle istituzioni multilaterali l'effettività del Diritto internazionale (Marco Mascia).

La democrazia è intesa nella sua accezione multidimensionale,

quale elemento intrinseco allo sviluppo umano, quindi funzionale a soddisfare le istanze della giustizia sociale. Affrontando il tema del dialogo tra culture e civiltà nel contesto specifico dei tradizionali rapporti di partenariato tra l'Unione Europea e l'America Latina, nel corso della ricerca è venuta in rilievo la necessità di sviluppare, in maniera più intensa e coordinata che nel passato, la collaborazione tra i due macropartner nei *fora* internazionali per perseguire, quali priorità strategiche dell'agenda politica, il rispetto della dignità umana e dei diritti che le ineriscono, l'attuazione dei principi di democrazia, stato di diritto, libertà, uguaglianza, non discriminazione, solidarietà e coesione sociale. Partendo dal comune impegno per la difesa dei diritti umani, della democrazia e del multilateralismo, l'UE, come attore globale, deve accettare senza esitazioni l'America Latina come suo naturale partner nel sistema di relazioni internazionali. Tra gli obiettivi da perseguire all'interno di questa più stretta *partnership* c'è certamente quello del rafforzamento e della democratizzazione delle Nazioni Unite (Rosa Maria Piñon Antillon e Carlos Ballesteros).

È venuto consolidandosi l'impegno istituzionale dell'UE a favore dei processi politici, culturali e democratici basati sui diritti umani e a sostegno delle reti della società civile, del dialogo interculturale, dell'integrazione regionale in altre parti del mondo. A questo impegno si accompagna la costruzione di alleanze per la sicurezza e lo sviluppo umano e di «politiche di dialogo» al di là dei suoi confini. Nell'era dell'interdipendenza planetaria, dell'internazionalizzazione dei diritti umani e dello sviluppo della società civile globale, il «dialogo» è diventato uno strumento cruciale per la costruzione di un nuovo ordine mondiale basato sui diritti umani e i principi democratici. L'analisi si sofferma su una possibile relazione tra l'emergente politica UE per il dialogo interculturale, il «dialogo sociale» e il «dialogo civile» interno all'UE, da un lato, e i «dialoghi politici e sui diritti umani» condotti dall'UE al di fuori dei propri confini, dall'altro (Mascia). Tuttavia, pur essendo il paradigma dei diritti umani, anche se con diversa enfasi, presente in ambedue questi ambiti, la sensibilità «interculturale» non contraddistingue ancora, perlomeno esplicitamente, la pratica corrente del dialogo *ad extra*. Questo dato rivela la necessità per l'UE di armonizzare i due percorsi o livelli dialogici per rendere più visibile ed efficace sulla scena mondiale il proprio ruolo, appunto, di attore «civile» dotato di *soft power*. Questo risultato potrebbe anche essere un importante indicatore del modo

in cui è possibile combinare le variabili interne ed esterne nel quadro di una strategia coerente per un nuovo ordine mondiale (Mascia).

Nell'area del dialogo interculturale, la presentazione delle recenti iniziative condotte dall'UNESCO, dall'OSCE e dal Consiglio d'Europa valorizza questo filone tematico all'interno della ricerca condotta dal Gruppo di Padova (Stefano Valenti). Al riguardo, vengono fornite utili informazioni per facilitare le interazioni fra il progetto europeo di ricerca realizzato dal Gruppo interuniversitario coordinato da Padova e altre analoghe iniziative nel campo del dialogo interculturale. Le tre Organizzazioni sono state presentate singolarmente all'interno di una funzionale divisione del lavoro, in base all'assunto che esiste un comune denominatore nel *mainstreaming* del dialogo interculturale e che gli sforzi compiuti fino ad ora hanno prodotto un «valore aggiunto» nello sviluppo del dialogo fra popoli e nazioni. Viene sottolineato che rimane ancora molto da fare, dato che settori significativi delle società di quei Paesi che sono ancora tormentati da conflitti etici e culturali sono più difficili da raggiungere direttamente da parte delle organizzazioni internazionali.

Il secondo blocco tematico affrontato dal Gruppo di Padova è dedicato specificamente al ruolo della città: la promozione del dialogo interculturale e interreligioso è presentata in maniera orizzontale. Anche in questo caso l'originario working paper di Papisca ha fornito l'appropriato schema concettuale. Essendo «territorio, ma non confine» e quindi naturale terreno fertile per il dialogo interculturale, la città è pienamente legittimata a rivendicare un ordine mondiale che non contrasti o mandi in frantumi la sua innata vocazione istituzionale all'«inclusione». Nei pertinenti saggi, sono portati argomenti a sostegno della tesi secondo cui la promozione della cittadinanza universale rafforza appunto la giusta pretesa delle istituzioni di governo locale ad avere un ruolo più visibile nell'architettura e nel funzionamento del sistema politico mondiale. L'enfasi è posta sul primato del Diritto internazionale dei diritti umani rispetto ai sistemi giuridici nazionali e sub-nazionali. Il *mainstreaming* dei diritti umani nelle politiche locali è considerato una delle più grandi sfide per forgiare e sviluppare infrastrutture e politiche inclusive (Antonio Papisca). Il Diritto internazionale dei diritti umani apre la strada a una strategia di *empowerment* da perseguire all'interno dell'agenda per la sicurezza umana. Questo approccio fornisce tre esempi concreti di come soddisfare i requisiti di una città inclusiva

per i diritti umani a livello locale: l'applicazione della «Carta europea dei diritti umani nella città», la rete delle «Città per i diritti umani» e la «Coalizione delle città contro il razzismo» (Klaus Starl). Il dialogo interculturale è considerato sia un obiettivo delle politiche locali, sia un metodo di democrazia partecipativa. In base a dati di evidenza empirica, sono portati argomenti su come promuovere politiche orientate all'azione. La città inclusiva è un obiettivo da perseguirsi attraverso la democrazia partecipativa e il «personalismo solidale». Per quanto attiene in particolare alla sicurezza, la cultura dei diritti umani è il terreno idoneo per la risoluzione dei conflitti, quale approccio *bottom-up* che bilancia le concezioni paternalistiche delle garanzie fornite dai governi (Klaus Starl).

Ci si interroga sul ruolo che le autorità locali dovrebbero svolgere per avviare e sviluppare il dialogo tra le religioni (Enzo Pace). Così come avviene a livello internazionale, anche le istituzioni pubbliche locali e le diverse formazioni sociali devono porsi la questione di come superare i confini che ogni comunità religiosa tende a tracciare e a mantenere e di come creare condizioni e opportunità perché i diversi leader religiosi e i loro fedeli si possano ritrovare intorno a un comune progetto civico. Il punto di partenza è dato dalla tensione fra uniformità culturale e differenziazione delle identità. Questo aspetto è osservabile se si nota l'evoluzione delle dinamiche socio-religiose delle città europee. La città è il luogo in cui il transnazionale e il transculturale (e il transreligioso) sono sollecitati a risolvere i potenziali conflitti. La città deve quindi promuovere il reciproco scambio e la cooperazione interreligiosa intorno a *valori comuni*. L'argomento dovrebbe essere affrontato con una metodologia *bottom-up*, per confrontare gli effetti culturali e sociali delle politiche di dialogo fra le culture e le religioni nelle città multireligiose d'Europa (Enzo Pace).

Il terzo blocco tematico comprende saggi che analizzano la sfida dell'inclusione degli appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili. L'inclusione per questi significa disporre di reali opportunità per avere voce nella comunità politica e quindi essere essi stessi protagonisti di dialogo in particolare nell'elaborazione delle politiche pubbliche che li riguardano direttamente. Il motto del Movimento delle persone con disabilità, «nulla su di noi senza di noi», sintetizza questo valore, che d'altra parte è un valore universale, applicabile a tutto il genere umano.

La questione è strettamente legata all'elaborazione di una nuova

cittadinanza democratica basata sui principi dell'eguale dignità, pari opportunità, non discriminazione e inclusione sociale. Il dibattito su questa problematica considera insieme la prospettiva di genere nelle politiche sull'immigrazione, le condizioni delle persone con disabilità, i diritti amministrativi delle persone che vivono in Paesi in cui è in corso la transizione democratica, come per esempio i Balcani. L'integrazione delle donne immigrate e il rispetto dei loro diritti umani costituiscono una delle maggiori sfide che l'UE deve affrontare proprio nell'ambito del dialogo interculturale. Il problema è di capire come le politiche pubbliche e le politiche sull'uguaglianza possono essere integrate nel ruolo delle donne e degli uomini nel contesto del dialogo interculturale (Paola Degani). Viene individuata un'interessante analogia tra la condizione sociale in cui vive la persona con disabilità e quella di una persona immigrata. Partendo dal paradigma dei diritti umani, sono analizzati e applicati alle tematiche del dialogo interculturale gli elementi costitutivi della strategia di emancipazione delle persone con disabilità, con particolare attenzione al concetto di inclusione. Il processo di inclusione deve garantire la partecipazione degli esclusi e portare a una sostanziale condizione di parità con gli altri membri della comunità (Giampiero Griffo).

Un tema cruciale è quello riguardante l'impatto dell'allargamento UE sull'esperienza della democrazia, in particolare in quei Paesi in cui il nazionalismo e la discriminazione sono una caratteristica cronica. Si sottolinea che negli Stati-nazione democratici c'è sempre la possibilità e il rischio di forme di autocrazia e di discriminazione contro le minoranze da parte delle maggioranze. Il dialogo interculturale è contrastato dalla rinascita dei nazionalismi, persino in un sistema come quello dell'Unione Europea, che mira a integrare le società e unire gli Stati. Ancora una volta, si sottolinea che lo sviluppo del dialogo interculturale è strettamente legato alla pratica della democrazia, avvertendo che laddove non esistono adeguati processi per il superamento dell'«immaturità della democrazia», come in taluni Paesi dell'Est europeo, i nazionalismi e il populismo infetteranno i partiti politici (Kumiko Haba).

La regione dei Balcani, una regione complessa e al contempo in continua e rapida evoluzione, offre un terreno di analisi estremamente articolato e allo stesso tempo fortemente evolutivo in tema di cittadinanza. Uno dei temi specifici riguarda i diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica. È stato analizzato l'impat-

to del modello comune europeo di diritto amministrativo sulla pubblica amministrazione di cinque Paesi (Albania, Bulgaria, Croazia, Romania e Slovenia). Si è notato che per divenire membri dell'UE questi Paesi hanno dovuto in via preliminare sviluppare i diritti amministrativi (Roberto Scarciglia).

Il quarto blocco tematico del Gruppo di Padova affronta il problema del fondamentalismo religioso, descritto in termini espliciti di fanatismo religioso. Poiché il dialogo interreligioso è essenziale per il successo di un più ampio dialogo interculturale, anche le religioni devono confrontarsi con il paradigma dei diritti umani e quindi purificarsi alla sorgente dell'universale (Antonio Papisca). Il fanatismo è una piaga tipica delle religioni perché asserisce di avere e usare la divinità per i suoi scopi specifici, macchiando così la storia umana. Oggi il fanatismo si esprime con rinnovata e drammatica forza. Si è osservato che il fanatismo può essere arginato attraverso il dialogo, il rispetto della trascendenza di Dio, il linguaggio simbolico, il rispetto della libertà di coscienza, il riconoscimento dell'uomo come fine e non come mezzo, la distinzione fra il potere politico e quello religioso e il rifiuto di qualsiasi forma di violenza (Giuseppe Grampa).

Il lavoro del Gruppo di Padova va visto come un contributo euristico, che mira a rendere più chiari i termini reali di una situazione planetaria che è sempre più interdipendente e globalizzata al positivo e al negativo. Il discorso sulla cittadinanza deve essere approfondito in questo contesto fortemente evolutivo, che esige il superamento di vecchi stereotipi legati alla cultura della sovranità degli Stati intesi quali titolari di un incondizionato *ius necis ac vitae* nei riguardi dei loro rispettivi cittadini. Il Diritto internazionale dei diritti umani ha aperto la via a un ampio e pervasivo processo di liberazione e promozione dell'originaria soggettività della persona umana in uno spazio che supera i confini degli Stati.

La tesi sostenuta dal Gruppo di Padova è che i diritti di cittadinanza devono poter essere esercitati in questo più ampio «spazio costituzionale» e che pertanto anche le istituzioni che operano in questo spazio devono essere fecondate da processi di democratizzazione sotto il duplice profilo di una più diretta legittimazione degli organi che più decidono e di una più estesa ed efficace partecipazione politica popolare. Le formazioni di società civile globale stanno operando in questa direzione e il Gruppo di Padova ne prende in considerazione il profilo politico quali attori del mutamento. In

particolare, i difensori dei diritti umani, con il supplemento di legittimazione che viene loro dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti» del 1999, stanno esercitando, in maniera esemplare, la cittadinanza plurale lungo un *continuum* che parte dalla città e arriva fino ai grandi santuari della politica internazionale (si veda il saggio di Antonio Papisca).

I tempi sono maturi per una democrazia internazionale e transnazionale, considerato che esistono realmente sia i principi giuridici, sia gli attori che possono avviare le giuste dinamiche. L'Europa, come principale promotore di «dialogo» e di «dialoghi», cui partecipano governi e società civile, sta dando l'esempio di come la democrazia può essere estesa oltre i confini nazionali per costruire un'entità politica inclusiva e sopranazionale. L'UE dovrebbe però considerare che i risorgenti nazionalismi e populismi, non solo nei nuovi Stati membri, ma anche in quelli della Vecchia Europa, potrebbero fortemente ostacolare il progetto originale di unificazione politica democratica.

L'Europa dovrebbe chiedersi se il processo di trasformazione democratica dopo la fine della seconda guerra mondiale nel contesto della globalizzazione abbia portato alla nascita dei nazionalismi in tutto il mondo. Paradossalmente, il nazionalismo ha cominciato a riproporsi dietro l'etichetta di democratizzazione e globalizzazione (Kumiko Haba). Ancora una volta la risposta dell'Europa non può che essere «democrazia», «tutta la democrazia»: politica, economica, sociale, locale, nazionale, europea, internazionale, sia rappresentativa sia partecipativa. La risposta sbagliata sarebbe quella di deregolamentare l'economia e le istituzioni, perpetuando sostanziali ineguaglianze di condizioni di vita, unilateralismo e multilateralismo *à la carte*.

Infine, il dialogo interculturale è incompatibile con l'attuale «mercificazione» della politica e dell'economia, persino dell'educazione. Al contrario, esso dovrebbe essere facilitato e incentivato da politiche e istituzioni di *welfare* e di sicurezza umana. In quest'ottica i dialoghi interni ed esterni dell'UE devono necessariamente affrontare questioni relative all'ordine mondiale.