

L'educazione ai diritti umani per una cittadinanza plurale nello spazio pubblico globale

Antonio Papisca*

1. Diritti umani, cuore delle costituzioni democratiche

Cittadinanza e Costituzione formano un binomio indissociabile. La Costituzione italiana assume la soggettività originaria della persona umana nel momento stesso in cui le «riconosce» diritti fondamentali – civili, politici, economici, sociali e culturali – quali diritti innati e impegna di conseguenza lo Stato a garantirli. La cittadinanza è il corredo dei diritti fondamentali di cui ogni persona è dotata per il fatto essenziale di essere tale, coincide pertanto con lo statuto di persona giuridicamente riconosciuto, oggi, anche dal Diritto internazionale. L'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani è esplicito nell'indicare il fondamento dei medesimi: «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». L'art. 2 della Costituzione italiana è in sostanziale consonanza: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Possiamo dire che questo articolo proclama, in maniera più appropriata rispetto all'art. 1, il fondamento della Repubblica, in sintonia con la Dichiarazione universale la quale afferma che «il riconoscimento della dignità inerente a 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». Su questa stessa linea di «fondatività» in chiave di etica universale si colloca l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Lisbona): «L'Unione *si fonda* sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze [...]» (corsivo aggiunto).

* Emeritus dell'Università di Padova, Cattedra UNESCO in Diritti umani, democrazia e pace, Jean Monnet Professor ad honorem.

Oggi, la corretta e aggiornata interpretazione della Costituzione italiana non può avvenire a prescindere dal riferimento al Diritto internazionale dei diritti umani, le cui norme sono recepite nell'ordinamento interno sia in via automatica ai sensi dell'art. 10, se si tratta di principi generali, sia mediante ratifiche e ordini di esecuzione, se si tratta di trattati, convenzioni e protocolli. Insomma la prima parte della Costituzione va letta sinotticamente con le fonti del Diritto internazionale dei diritti umani.

2. La fecondità della Dichiarazione universale dei diritti umani

In questo nostro mondo in rapida evoluzione, non tutto è «liquido» nel senso teorizzato da Zygmunt Bauman. La metafora del «villaggio globale» anticipata da Marshall McLuhan può essere oggi utilizzata in senso positivo. Il presente è certamente segnato da conflitti, incertezze, insicurezze, paure, ma quel che si prospetta alla *governance* del pianeta ai vari livelli, territoriali e funzionali, non è il salto nel buio. Ci sono le «case», anzi le case comuni: sono le centinaia di organizzazioni internazionali, intergovernative e sopranazionali, dalle Nazioni Unite – la casa comune più grande – all'UNESCO; dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro all'Unione Europea, dall'Unione Africana all'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN). Ci sono la Corte penale internazionale, la Corte europea dei diritti umani, la Corte interamericana dei diritti umani, la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

Il «villaggio» globale è dotato di raffinati elettrodomestici che attendono di essere ben utilizzati. L'assetto urbanistico del villaggio-mondo è funzionale alla distribuzione della *governance* su più livelli territoriali e funzionali: *multi-level governance* (MLG). Esiste già anche la bussola, utile per far funzionare gli elettrodomestici e orientare alla *good governance* e alla cittadinanza attiva il comportamento di tutti gli abitanti del villaggio globale, dagli Stati ai singoli individui. È il Diritto internazionale dei diritti umani.

Questo «nuovo» Diritto che prende avvio con la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione universale è un *corpus* organico che consiste di 132 strumenti giuridici portanti sui diritti umani, prodotti ad opera di istituzioni multilaterali quali: sul

piano mondiale, l'ONU, l'UNESCO, l'Organizzazione internazionale del lavoro; sul piano regionale, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione degli Stati americani, l'Unione Africana, la Lega degli Stati Arabi, di recente anche l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN). L'Unione Europea si è dotata nel 2000 di una «Carta dei diritti fondamentali», cosiddetta «Carta di Nizza», la cui piena obbligatorietà giuridica è stata sancita dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre del 2009.

Un dato molto significativo riguarda i contenuti sostanziali di questa produzione normativa che è il nucleo «costituzionale» dell'ordinamento generale della comunità internazionale: una produzione sempre più mirata, sempre più attenta ai bisogni reali delle persone, tenuto soprattutto conto di coloro che più hanno bisogno: *those who are most in need*. All'interno di questo organico *corpus* normativo di carattere sopranazionale, si segnalano in particolare la Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (1979), la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (1987), la Convenzione sui diritti dell'infanzia (1989), arricchita da due Protocolli, rispettivamente sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (2000) e sul traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (2000); la Convenzione sui diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990); la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (2006); la Convenzione per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (2006).

Allo sviluppo dell'attività normativa si è accompagnata la messa in funzione di organismi permanenti, preposti a vigilare sull'applicazione delle norme internazionali e a sanzionarne le violazioni. Indicativamente, in sede di Nazioni Unite, dalla originaria Commissione dei diritti umani, organo sussidiario del Consiglio economico e sociale, si è passati nel 2007 al Consiglio dei diritti umani, organo sussidiario dell'Assemblea generale il quale sottopone a verifica periodica il comportamento di tutti gli Stati membri dell'ONU. Nel 1993 è stato istituito l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. Agli attuali nove Comitati incaricati di vigilare sull'applicazione di altrettante Convenzioni giuridiche internazionali si sono via via affiancate, in sede mondiale, la Corte penale internazionale e, in sede regio-

nale, la Corte europea dei diritti umani, la Corte interamericana dei diritti umani, la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

In questo contesto fortemente innovativo sta prendendo forma organica il Diritto internazionale penale, che sanziona i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra avvalendosi di principi che sono rivoluzionari rispetto al vecchio diritto delle sovranità statuali armate e confinarie, in particolare il principio di universalità della giustizia penale e il principio di responsabilità penale personale direttamente perseguibile in sede internazionale. È ormai prassi consolidata che negli atti delle istituzioni internazionali si faccia esplicito, contestuale riferimento al Diritto internazionale dei *diritti umani*, al Diritto internazionale *umanitario* e al Diritto internazionale *penale*, avendo come valore di riferimento la dignità umana.

È in atto l'inculturazione «regionale» del codice universale dei diritti umani, senza peraltro che ne venga intaccato lo zoccolo duro costituito dalla Carta delle Nazioni Unite, dalla Dichiarazione universale e dai due Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950, l'analoga Convenzione interamericana del 1969, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, la Carta araba dei diritti umani del 2004, cioè le fonti giuridiche che sono alla base degli attuali sistemi regionali dei diritti umani – europeo, interamericano, africano, arabo –, si radicano tutte esplicitamente nel nucleo fondativo costituito dalle quattro fonti giuridiche prima citate. È utile apprendere anche che per iniziativa dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN), anche in questa regione ha preso avvio nel 2009, con l'istituzione della «Commissione intergovernativa dei diritti umani dell'ASEAN», la costruzione di un sistema regionale in analogia con quelli sopra elencati. Pur nella diversa specificità identitaria, tutti gli attuali sistemi regionali si riportano dunque, in radice, a un medesimo paradigma di valori e principi, segno forte di universalità reale, alimentando l'elaborazione di una cultura «transculturale».

Storicamente, cioè *de iure posito*, il Diritto internazionale che riconosce nella persona umana il soggetto originario di diritti fondamentali, viene dopo le costituzioni nazionali democratiche e assolve alla funzione, tra le altre, di rafforzarle (blindarle)

dall'alto. Appunto *in re* diritti umani è in atto la saldatura tra l'ordinamento internazionale e gli ordinamenti costituzionali interni (nazionali e subnazionali), un processo che rende sempre più visibile e necessaria la distribuzione dei processi di *governance* su più livelli in base al principio di sussidiarietà. La metafora appropriata potrebbe essere quella della calamita: il codice universale dei diritti umani attira a sé i vari livelli e li obbliga a coordinarsi e ad armonizzarsi.

C'è qui un indicatore forte di universalizzazione reale dei diritti umani.

3. L'esempio dell'UNESCO

Quello dei diritti umani è quindi un diritto in costante sviluppo, nell'ottica *de lege semper perficienda*.

Un incentivo, tra i molti altri, alla produttività di questa fertile cantieristica è venuto nel 2007 dall'entrata in vigore della Convenzione UNESCO «sulla promozione e la protezione della diversità delle espressioni culturali» la quale, in testa ad otto principi guida, pone quello del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali: «La diversità culturale può essere protetta e promossa soltanto se i diritti umani e le libertà fondamentali, in particolare le libertà di espressione, informazione e comunicazione, e la possibilità degli individui di scegliere le espressioni culturali, sono garantiti. Nessuno può invocare le disposizioni della presente Convenzione per violare i diritti umani e le libertà fondamentali quali enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti umani e garantiti dal diritto internazionale, o limitarne la portata». La Convenzione è importante anche per l'aiuto didattico che essa offre in ordine alla definizione di otto concetti. La prima definizione riguarda la diversità culturale: per tale devono intendersi «i molteplici modi in cui le culture dei gruppi e delle società trovano espressione. Queste espressioni sono portate avanti all'interno e tra i gruppi e le società». L'ultima riguarda l'interculturalità: questa «si riferisce all'esistenza e alla equilibrata interazione fra le diverse culture e alla possibilità di *generare espressioni culturali condivise* attraverso il dialogo e il rispetto reciproco» (corsivo aggiunto). Dunque, il dialogo interculturale che ha come codice di riferimento comunicativo (veicolare) il paradigma dei diritti umani, è inteso generare espressioni di na-

tura trans-culturale che favoriscano l'acquisizione di una nuova identità civica che «trascende», o ricapitola o riorganizza, le molteplici identità personali nel segno delle responsabilità condivise e dell'inclusione in spazi pubblici collocati su più livelli fra loro interconnessi.

L'UNESCO opera da catalizzatore di processi in cui l'universale astratto viene incarnato nella storia, per esempio nel settore delle scienze e in particolare in quello delle biotecnologie dove sono fissati, in via normativa, limiti e possibilità per la ricerca e le sue applicazioni. Si segnalano al riguardo due strumenti che fissano principi fondamentali: la Dichiarazione universale «sulla bioetica e i diritti umani» del 2005 e la Dichiarazione universale «sul genoma umano e i diritti umani» del 1997. Ambedue questi strumenti giuridici si fregiano dell'aggettivo «universale», collocandosi accanto alla Dichiarazione universale per antonomia, quella del 1948. L'ambiziosa aggettivazione si giustifica in ragione della fundamentalità dei contenuti, che attengono direttamente alla dignità e all'integrità dell'essere umano. Coerentemente con la sua titolazione, la Dichiarazione sulla bioetica enuncia infatti quale primo principio quello della dignità umana e dei diritti umani: «1. La dignità umana, i diritti umani e le libertà fondamentali devono essere pienamente rispettati. 2. Gli interessi e il benessere dell'individuo devono avere priorità rispetto ai soli interessi della scienza o della società» (art. 3). La Dichiarazione universale sul genoma umano non è meno perentoriamente chiara: «Il genoma umano attesta della fondamentale unità di tutti i membri della famiglia umana così come il riconoscimento della loro inerente dignità e diversità. In senso simbolico, esso è il patrimonio dell'umanità» (art. 1); «a) Ciascuno ha il diritto al rispetto della propria dignità e dei propri diritti a prescindere dalle caratteristiche genetiche, b) La dignità umana esige che non si riducano gli individui alle loro caratteristiche genetiche e a rispettare la loro unicità e diversità» (art. 2); «Il genoma umano al suo stato naturale non deve dar luogo a guadagni finanziari» (art. 4); «Nessuna ricerca o applicazione di ricerca riguardanti il genoma umano, in particolare i campi della biologia, della genetica e della medicina, devono prevalere sul rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della dignità umana degli individui o, ove necessario, dei gruppi» (art. 10); «Le pratiche che sono contrarie alla dignità umana, quale la clonazione degli esseri umani, non devono essere permesse» (art. 11).

4. Il Diritto internazionale dei diritti umani non è occidentale

Come noto, il Premio Nobel per la Pace 2011 è stato conferito a Ellen Johnson Sirleaf, Presidente della Repubblica di Liberia, a Leymah Gbowee, giurista attiva nello stesso Paese, e a Tawakul Karman, leader del movimento per lo stato di diritto e la democrazia nello Yemen. La motivazione che le accomuna nell'altissimo riconoscimento è che si battono per la realizzazione dei diritti umani e la risoluzione non violenta dei conflitti in piena coerenza con i valori universali professati. Si ricorderà anche che nel 1991 lo stesso premio fu conferito ad Aung San Suu Kyi (Myanmar), nel 2010 Liu Xiaobo (Cina). Queste persone posseggono i requisiti per essere definite «difensori dei diritti umani» ai sensi della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1998 «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti»: la Magna Charta appunto degli *human rights defenders*. Le rispettive culture di provenienza non sono quelle della regione del pianeta in cui la filosofia organica dei diritti umani e il relativo linguaggio giuridico sono stati «inventati» e sviluppati lungo i secoli, il Mediterraneo.

È luogo comune dire che la Dichiarazione Universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948, e l'intero sapere dei diritti della persona sono un prodotto della cultura occidentale. Quanto sta avvenendo a partire da quella data offre argomenti utili a correggere, in buona misura, questa tesi. Certamente, i protagonisti maggiori di quell'evento erano occidentali, a cominciare dalla signora Eleanor Roosevelt, ma non operarono da soli. Nel primo quinquennio di vita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, pochi Stati africani e asiatici ne facevano parte, ma i rappresentanti di alcuni di essi e di Paesi dell'Est europeo parteciparono attivamente ai lavori di preparazione della Dichiarazione. Questa fu elaborata in seno all'allora neonata Commissione dei diritti umani, presieduta dalla signora Eleanor Roosevelt e composta dai rappresentanti di Australia, Bielorussia, Francia, Panama, Filippine, Unione Sovietica, Stati Uniti, Cile, Cina, Egitto, Libano, Regno Unito, Jugoslavia, Australia, India, Iran, Ucraina, Uruguay. Dai verbali dei lavori preparatori, risulta che un ruolo

molto attivo fu esercitato dal direttore e dal vicedirettore della Divisione diritti umani del Segretariato Generale delle Nazioni Unite, rispettivamente il professor John Humphrey (Canada) e il dottor P.C. Chang (Cina). All'interno delle delegazioni statuali, un ruolo di eccezionale rilievo ebbero il francese René Cassin (tra gli estensori della Dichiarazione) e il Ministro degli Esteri del Libano, Charles Malik. Come noto, la Dichiarazione universale fu approvata senza voti contrari, con l'astensione dei Paesi socialisti, dell'Arabia Saudita e del Sudafrica. La signora Roosevelt ha lasciato preziose testimonianze scritte, da cui si apprende tra l'altro che i rappresentanti dell'Unione Sovietica rimasero tutt'altro che estranei all'elaborazione del documento, preoccupati di ripetere, in ogni occasione, che «tutte le razze, tutti i popoli sono eguali», che «gli uomini e le donne sono eguali» e che i diritti umani economici e sociali vengono prima dei diritti civili e politici. Dalle memorie della Roosevelt apprendiamo una forte lezione di pazienza in funzione di dialogo e di intesa: «Talvolta mi arrabbiavo coi miei colleghi dell'URSS. Ma allora mi dicevo: ricordati che tu sei realmente simile a queste persone in quanto persone. Se puoi incontrarli come persone vedrai che ti piaceranno. Dunque cerca di cominciare ancora una volta con buona volontà, con senso di obiettività e di comprensione del perché sia così difficile per loro condividere [...]». Sempre grazie alla Roosevelt veniamo a conoscenza di un episodio curioso riguardante la posizione del rappresentante dell'Arabia Saudita sul tema della libertà religiosa, in particolare la sua opposizione di principio al diritto di lasciare la propria religione ed eventualmente sceglierne una nuova. Il rappresentante di un altro Stato islamico, il Pakistan, era inizialmente sulla stessa posizione ma, in sede di dichiarazione di voto finale, affermò: «Il Corano dice che “crederà chi vorrà credere”, chi non può credere non crederà. Il solo peccato imperdonabile è quello di essere ipocrita», e votò a favore della Dichiarazione. La Roosevelt tiene a sottolineare che profittava di ogni utile occasione per ricordare questo episodio, convinta che tutti dovessero conoscerlo (E. Roosevelt, *For Better World Understanding*, in «Pi Lambda Theta Journal», 22, May 1949, pp. 196-203).

5. Libertà religiosa, banco di prova di universalità

Un'attenzione particolare merita il dibattito sulla libertà religiosa, in fase di accelerata evoluzione alla ricerca di un paradigma da condividere per il dialogo interreligioso. Il riferimento sempre più esplicito e ricorrente è all'art. 18 della Dichiarazione universale che proclama il diritto alla libertà religiosa unitamente a libertà di pensiero e libertà di coscienza: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti». C'è qui la triade sacrale delle libertà fondamentali, posta al cuore dell'intero codice universale dei diritti umani. A riprova della sua importanza – ma potremmo anche dire della sua iperuniversalità –, il testo dell'art. 18 è integralmente riprodotto nel Patto internazionale sui diritti civili e politici e in tutte le Convenzioni e Carte regionali, compresa la Carta araba dei diritti umani. Si sta manifestando la tendenza a collocare il dialogo interreligioso nell'alveo che gli è connaturale, cioè nel dialogo interculturale, e ad ancorare ambedue al codice universale dei diritti umani. È la presa atto di una verità storica incontrovertibile: le religioni sono alla base delle grandi culture. Tra l'altro si argomenta in modo convincente che occorre dare priorità al diritto umano individuale alla libertà religiosa rispetto ai diritti delle minoranze. L'assunto è che così si rafforza la garanzia del diritto fondamentale e allo stesso tempo si inducono le varie comunità religiose a essere coerenti con i dettami dell'intero codice dei diritti della persona. È il caso di segnalare che, ai sensi del vigente Diritto internazionale, non sono riconosciuti diritti alle minoranze in quanto soggetti collettivi: diritti sono invece riconosciuti ai singoli appartenenti a minoranze. L'orientamento in discorso è stato fatto proprio dai partecipanti al Seminario internazionale sulla libertà religiosa organizzato, nel quadro del Programma delle Nazioni Unite «Alleanza delle Civiltà», dai Ministeri degli Affari Esteri di Italia e Spagna presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze nel giugno 2011, con ampia partecipazione di rappresentanti governativi e accademici di vari Paesi, compresi quelli di cultura islamica. Implicitamente su questa linea si colloca la recente istituzione a Vienna, con trat-

tato stipulato da Austria, Spagna e Arabia Saudita, del «Centro internazionale Re Abdullah per il dialogo interreligioso e interculturale». È prevista la collaborazione del Vaticano quale osservatore con un proprio rappresentante nel Comitato direttivo. Si ricorda che l'Arabia Saudita, insieme con la Turchia e la Spagna, è all'origine della citata «Alleanza delle Civiltà».

6. Ascendenza metagiuridica dei diritti della persona

Il sapere transdisciplinare dei diritti umani, di cui la componente giuridica è parte essenziale, è intriso di etica universale, come dire di altissimi valori metagiuridici i quali, per il fatto stesso di essere immanentemente tali, conferiscono alle norme di *ius positum* che li «riconoscono» una particolare forza di resistenza alle violazioni di cui sono fatte oggetto: come dire, le ferite, anche ripetute, inferte alla norma non ne producono la morte. Il diritto universale dei diritti umani è per così dire impermeabile al tradizionale modo di concepire l'obbligatorietà delle norme per così dire ordinarie: se queste sono ripetutamente violate perderebbero la loro valenza sostanziale, decadrebbero in quanto norme giuridicamente vincolanti. Ha da par suo argomentato al riguardo Amartya Sen: i diritti umani sono i genitori del diritto, non i figli del diritto. La fondazione metagiuridica dei diritti umani sta nel loro inerire alla persona, essi sono la persona. I diritti umani siamo noi, ciascuno di noi, egualmente. Questa verità ontologica è stata riassunta dal grande Antonio Rosmini nella folgorante verità ontologica: «la persona dell'uomo è il diritto umano sussistente». L'art. 1 della Dichiarazione universale e il diritto positivo che ne discende, sancisce questa verità: «Tutti gli esseri umani *nascono* liberi ed eguali in dignità e diritti [...]» (corsivo aggiunto).

Ancora una breve riflessione su universalità logica o immanente e universalità storica o pratica. I diritti fondamentali sono tali perché sono universali: diversamente da un diritto soggettivo, un diritto umano o è universale o non è. La ragione sta nel fatto che il titolare del diritto umano è la persona in quanto tale, a prescindere da età, sesso, razza, nazionalità, censo, mentre il titolare di un diritto soggettivo è il cittadino anagrafico di questo o quello Stato. Questa è una distinzione molto importante, da tenere ben presente se si vuole far progredire la causa dei

diritti veramente fondamentali. Una volta uscita dalla riflessione filosofica (una riflessione destinata a essere perpetua, nonostante l'apparente semplicità del costrutto logico), l'universalità è messa alla prova dai comportamenti pratici dei singoli e degli aggregati sociali, come dire dalle varie culture i cui percorsi storici differiscono e talora divergono. La realtà dimostra che l'immanente universalità dei diritti umani si sta inverando nella storia del mondo globalizzato, è in atto un processo di universalizzazione pratica. Le culture sono costrette a confrontarsi con un sopraordinato paradigma comune: con il sigillo della legge che obbliga, è il nuovo diritto internazionale che si fa promotore di confronto, di verifica, di orientamento comune, di dialogo e di cooperazione. È la bussola per un governo sostenibile della globalizzazione in tutti i campi.

Concludendo sul punto, il riconoscimento giuridico dei diritti umani è, al positivo, l'evento centrale del XX secolo. Ai fini della promozione e della liberazione umana, il periodo compreso tra il 1945 (Carta delle Nazioni Unite) e il 1948 (Dichiarazione universale dei diritti umani) è di gran lunga più importante del 1492 (conquista dell'America), del 1648 (stipulazione della Pace di Westfalia dopo la guerra dei trent'anni), del 1815 (Congresso di Vienna dopo le guerre napoleoniche), del 1919 (Trattati di Versailles e Parigi dopo la prima guerra mondiale). Nella seconda metà del secolo scorso è iniziata una rivoluzione copernicana del Diritto internazionale: al centro dell'ordinamento giuridico viene posta la dignità umana, non la sovranità degli Stati con il duplice attributo dello *ius ad bellum* e dello *ius ad pacem*. La Dichiarazione universale proclama infatti, come già ricordato, che «il riconoscimento della dignità inerente a 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» e che «è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione».

L'etica che ha radici nella legge naturale è il lievito che umanizza il «nuovo» diritto internazionale e lo induce a farsene traghettatore in tutti i campi, a cominciare dall'educazione, dalla politica e dall'economia.

Essa ha così trovato un potente alleato nel nuovo *ius positum* e questo, a sua volta, ha trovato nell'etica, come dire nella co-

scienza profonda di sempre più ampi strati sociali, la ragione stessa del suo essere precettivo. L'effettività reale di questo nuovo diritto è alimentata più che dai tribunali soprattutto dalla gente comune, in particolare dalle persone in condizioni di accentuata vulnerabilità e dalle formazioni organizzate e dai movimenti transnazionale solidaristici di società civile globale.

L'orizzonte della promozione e della protezione dei diritti della persona è, sempre più visibilmente, quello del mondo. Quanto più questo è segnato da interdipendenza e si globalizza (al positivo e al negativo), tanto più estesamente si invocano i diritti umani. Ovunque si attenti alla vita e alla libertà, ovunque si soffrono fame, discriminazioni, ingiustizie, non importa in quale parte della terra, là si grida: «diritti umani». La rivendicazione di coloro che soffrono dittature e miseria fa l'effettività del Diritto internazionale dei diritti umani in misura certamente non meno rilevante delle sentenze dei tribunali. È la coscienza profonda dei membri della famiglia umana, in particolare dei più deboli e vulnerabili, che si fa tribunale supremo.

7. Pienezza del diritto, pienezza di cittadinanza, pienezza di democrazia

Quando un ordinamento pone i diritti umani a suo fondamento – questo avviene con l'adozione di buone costituzioni democratiche –, esso entra nella fase che chiamiamo di *plenitudo iuris*, di pienezza del diritto: il principio del rispetto della dignità umana prevale sul principio di sovranità dello Stato. Questo è sistema derivato, la persona umana è soggetto originario di diritti. In Italia, questa mutazione genetica è avvenuta con la Costituzione della Repubblica entrata in vigore il 1° gennaio del 1948. Giova sottolineare che l'elaborazione della nostra Carta costituzionale avvenne nello stesso periodo in cui prendeva forma la Dichiarazione universale: Giuseppe Dossetti parlò dell'esistenza di un «crogiuolo ardente e universale». Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ha aperto lo stesso orizzonte di *plenitudo iuris* nel sistema delle relazioni fra Stati e fra popoli. Siano in presenza di fenomenologie analoghe ai processi di mutazione genetica.

La pienezza del diritto postula la pienezza della cittadinanza, *plenitudo civitatis*, e la ridefinizione della democrazia in chiave multidimensionale.

Se, per esplicito riconoscimento del Diritto internazionale, tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti e sono quindi soggetti primari di Diritto internazionale, allora tutti gli esseri umani condividono un medesimo statuto di cittadinanza, la cittadinanza universale o cosmopolita. Dal punto di vista storico, le cittadinanze nazionali precedono la cittadinanza universale, ma oggi devono ridefinirsi al fine di rendersi compatibili con i principi del codice universale dei diritti umani, a partire dai principi di eguaglianza e di non discriminazione. Questo comporta che lo *ius humanae dignitatis*, il diritto della dignità umana, prevalga sullo *ius sanguinis*, il diritto di sangue, a vantaggio dello *ius soli*, diritto legato alla residenza effettiva in un territorio.

Il sapere dei diritti umani conferisce nuovo slancio alla pratica della democrazia, innanzitutto chiarendone il fondamento. Democrazia significa potere di popolo, assunto questo come sovrano. L'art. 1, secondo capoverso, della Costituzione italiana enuncia in modo ortodosso questo concetto: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Rimane aperto il quesito: perché è sovrano il popolo e non una famiglia, magari una famiglia reale o un ricco industriale o un famoso calciatore? Nella giusta chiave dei diritti umani la risposta è che il popolo è sovrano perché ciascuno dei suoi membri è titolare in via originaria di diritti fondamentali, quindi grembo di sovranità *pro quota*. La democrazia così fondata è tutta la democrazia, non soltanto quella politica, non soltanto quella rappresentativa e neppure soltanto quella partecipativa: essa deve potersi esprimere anche in forma diretta. Il diritto di elettorato attivo e passivo è annoverato tra i diritti politici, ma i diritti della persona sono anche economici, sociali e culturali: ne discende che la democrazia deve essere anche economica e coniugarsi con i dettami della giustizia sociale. E poiché i diritti umani sono oggi giuridicamente riconosciuti anche dal Diritto internazionale, la pratica della democrazia a contenuto multidimensionale deve esercitarsi nell'intero spazio coperto da tale diritto, quindi estendersi dal livello delle comunità locali a quello delle istituzioni internazionali. La democrazia dei diritti umani è pertanto, allo stesso tempo, locale, nazionale e internazionale-cosmopolitica. Le circostanze storiche urgono perché si metta in pratica «tutta la democrazia», considerata nei suoi molteplici contenuti e nello spazio dilatato che si è aperto al suo esercizio.

Il disastroso fallimento del neoliberismo, mentre da un lato rende utopistica la teorizzazione del mercato unico mondiale, dall'altro rende realistica la prospettiva di buon governo della globalizzazione nel segno del *welfare* o dello «stato sociale» all'interno di un'architettura di *governance* multi-livello.

Per quanto riguarda le articolazioni rappresentative e partecipative della democrazia al di là delle frontiere dello stato nazionale, il cammino è concretamente già aperto. L'Unione Europea è dotata di un Parlamento eletto a suffragio universale, molte altre Organizzazioni internazionali, dal Consiglio d'Europa all'Unione Africana, dispongono di assemblee parlamentari composte da delegazioni dei Parlamenti degli Stati membri. L'ONU non ha ancora un'Assemblea parlamentare, ma al suo interno circa 3.500 organizzazioni non governative esercitano lo *status* consultivo previsto dall'art. 71 della Carta delle Nazioni Unite e regolato da apposita risoluzione del Consiglio economico e sociale. In particolare gli organismi internazionali di promozione e protezione dei diritti umani offrono sempre più ampio spazio al ruolo delle ONG: si sta consolidando la prassi che vede le ONG presentare «rapporti paralleli» rispetto ai «rapporti periodici» degli Stati, ed esercitare funzioni di monitoraggio e controllo democratico del comportamento degli Stati nonché di aiuto al lavoro delle istanze sopranazionali di garanzia.

Questi ultimi cenni alla prassi in corso portano a concludere che il sapere dei diritti umani, essenzialmente orientato all'azione, esige di essere tradotto in agenda politica: ogni diritto umano, capoverso di un capitolo di programma di governo con l'indicazione puntuale di politiche pubbliche e di misure positive. Garantire i diritti della persona significa infatti soddisfarne quei bisogni vitali, materiali e spirituali, che il legislatore «riconosce» giuridicamente per stabilire un obbligo *erga omnes*. Il soddisfacimento dei bisogni-diritti viene prima della sanzione della loro eventuale violazione, come dire: prima la buona politica, che eviti la sentenza di tribunale. La via preventiva è infatti quella più consona alla realizzazione dei diritti umani, ma perché sia efficace occorre l'educazione. Non a caso la Dichiarazione universale, e quanto si è sviluppato normativamente a partire da essa, si propone «come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le nazioni, al fine che ogni individuo ed ogni organo della società, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzi di promuovere, con l'insegnamento

e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà e di garantirne, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto». La Costituzione dell'UNESCO è su questa stessa lunghezza d'onda: «Poiché le guerre nascono nelle menti degli uomini, è nelle menti degli uomini che devono essere costruite le difese della pace».

Quanti operano nel campo dell'associazionismo e del volontariato condividono e, soprattutto, testimoniano «sul campo», questa filosofia assio-pratica. Essi sono *human rights defenders*, pionieri di cittadinanza universale.

La Dichiarazione universale dei diritti umani è proclamata quale «ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le nazioni, al fine che *ogni individuo ed ogni organo della società*, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzi di *promuovere*, con l'insegnamento e con l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà, e di *garantirne*, mediante misure progressive, di carattere *nazionale e internazionale*, l'universale ed effettivo riconoscimento [...]» (corsivo aggiunto). Dunque, a partire dal 1948, anno di adozione della Dichiarazione universale ad opera dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, oltre agli Stati anche gli individui e le formazioni sociali sono interpellati ad agire per promuovere e proteggere i diritti umani. È una sorta di «chiamata di leva» universale per l'umanizzazione degli ordinamenti giuridici e dei sistemi politici, sociali ed economici in ogni parte del mondo, da svilupparsi non in termini di imposizione violenta (la «guerra» per esportare diritti umani e democrazia! ...), bensì in quelli della progressiva persuasione, con priorità data ai programmi di educazione, di insegnamento, di scambio di informazione, di cooperazione multilaterale.

Il 9 dicembre 1998, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha ulteriormente specificato i contenuti e la portata di questo mandato universale adottando, con Risoluzione 53/144, la «Dichiarazione 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». Adottata dopo lunghi anni di dibattiti in seno all'apposito Gruppo di lavoro della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite (oggi Consiglio diritti umani), questa Dichiarazione è conosciuta come la Magna Charta degli *human rights defenders*. Con funzioni di monitoraggio sulla sua implementazione, opera

attivamente un Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite.

Quale dunque il significato di questo importante documento? Innanzitutto, come recita l'art. 1, tutte le persone, sia singolarmente sia in forme associative, hanno il diritto di «lottare» (*to strive* nella versione inglese originale) per la realizzazione dei diritti umani, in sede sia nazionale sia internazionale, dentro e fuori del proprio Stato. Per la difesa dei diritti umani universali non esistono confini, il loro spazio d'azione è quello del mondo. È quindi esplicitamente enunciato il principio del superamento della sovranità nazionale «confinaria» degli Stati.

Nella Dichiarazione c'è la legittimazione degli individui per l'esercizio attivo della cittadinanza universale, quella che inerisce allo statuto giuridico, internazionalmente riconosciuto, di «persona umana». Un articolo importante, tra gli altri, è il numero 7 che stabilisce che tutti, individualmente e in associazione con altri, hanno diritto di sviluppare la cultura (giuridica, filosofica, politica...) dei diritti umani. A titolo indicativo, la Dichiarazione prevede forme e modalità di realizzazione della difesa dei diritti umani: riunioni, dimostrazioni, proteste, denunce, assistenza legale, naturalmente programmi di informazione, educazione, formazione e ricerca. Tra le formazioni sociali sono espressamente citate le organizzazioni non governative. Quanto al metodo della difesa dei diritti umani, la Dichiarazione è estremamente chiara: esso deve essere pacifico, cioè non violento.

Il contenuto della Dichiarazione del 1998 si salda, organicamente, con quello dell'art. 28 della Dichiarazione universale ove è proclamato il diritto di ogni persona a un «ordine *sociale e internazionale*» in cui tutti i diritti umani possano essere pienamente realizzati: la difesa dei diritti umani, dentro e fuori del proprio Stato, coincide pertanto con la costruzione della pace positiva quale *pace sociale e pace internazionale*.

Ai sensi della Dichiarazione, ai governi degli Stati incombe l'obbligo non soltanto di garantire, in via primaria, i diritti umani, ma anche di proteggere quelle persone e quei gruppi che più attivamente (e coraggiosamente) «lottano» per promuovere e proteggere le libertà e i diritti internazionalmente riconosciuti.

La Dichiarazione non proclama nuovi «diritti della persona», piuttosto ne rafforza le possibilità di attuazione fornendo un supplemento di garanzia per gli operatori delle organizzazioni non governative e i volontari internazionali, i quali spesso ope-

rano in condizioni di estremo disagio e a rischio della loro stessa vita.

Coloro che sono impegnati nel mondo dell'educazione e della formazione, nell'associazionismo e nel volontariato internazionale sono, come prima sottolineato, *human rights defenders*, pionieri di cittadinanza universale. Come tali, sono sollecitati a rendersi sempre più consapevoli del fatto che esercitano, oltre che funzioni sostanzialmente *costituzionali*, anche potere: un potere di persuasione, di dialogo, di coesione, le cui risorse non violente sono, essenzialmente, la fedeltà ai valori dell'etica e la conoscenza della legge buona e giusta, che dà loro ragione e li legittima ad agire dentro e fuori dello spazio nazionale.

8. Carta europea sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani

La Carta europea sulla educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, adottata l'11 maggio 2010 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con Raccomandazione CM/Rec(2010), segna una tappa importante lungo il percorso che mira a ricapitolare all'interno di un approccio globale i vari filoni educativi: dall'educazione all'interculturalità all'educazione all'eguaglianza, dall'educazione allo sviluppo sostenibile all'educazione alla pace. Questi percorsi tematici mantengono la loro specificità ma dentro un contesto di più ampio e integrato sapere che pone al centro il principio del rispetto della dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili.

Il Preambolo della Carta richiama espressamente il diritto fondamentale della persona all'educazione quale sancito nel Diritto internazionale, in particolare nella Dichiarazione universale (art. 26), nella Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali (art. 2 del primo Protocollo addizionale), nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 13), nella Convenzione internazionale sui diritti dei bambini e degli adolescenti.

L'art. 29 di quest'ultima così recita: «1. Gli Stati Parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in

tutte le loro potenzialità; b) inculcare al fanciullo il rispetto dei diritti della persona e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) inculcare al fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese nel quale vive, del Paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di eguaglianza tra i sessi e di amicizia fra tutti i popoli e i gruppi etnici, nazionali e religiosi, con le persone di origine autoctona; e) inculcare al fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale».

Il paragrafo 2 del suddetto articolo precisa: «Nessuna disposizione sarà interpretata in maniera da nuocere alla libertà delle persone fisiche o morali di creare e di dirigere istituzioni didattiche a condizione che i principi enunciati al paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato». Dunque, l'approccio «raccomandato» dal Consiglio d'Europa trova il suo fondamento non nell'opinione di questo o quello studioso, di questa o quella scuola pedagogica, ma direttamente nel cuore del vigente Diritto internazionale.

Il titolo solenne di «Carta europea» sta a sottolineare che quanto in essa contenuto ha il carattere e la portata dei principi generali che fondano e orientano leggi, politiche e azioni positive sia degli Stati sia delle stesse organizzazioni internazionali. L'analogia è con un'altra pietra miliare dell'attività normativa del Consiglio d'Europa: la Carta europea dell'autonomia locale del 1985, un trattato che ha dato ampi frutti per quanto riguarda lo sviluppo delle attività di cooperazione transfrontaliera fra gli Stati e fra gli enti territoriali subnazionali. È utile anche sottolineare che lo stesso termine «Carta» è usato dall'Unione Europea: si tratta della «Carta dei diritti fondamentali» proclamata a Nizza nell'anno 2000, la quale, come già ricordato, ha assunto piena obbligatorietà giuridica in virtù dell'art. 6 del Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009.

Occorre altresì precisare che le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa sono atti giuridici formali che, pur se in forma attenuata rispetto all'immediata precettività delle Convenzioni giuridiche internazionali, obbligano comunque gli Stati. Insomma la portata di queste Raccomandazioni è superiore al valore me-

ramente «raccomandatorio» che è tipico delle ordinarie «risoluzioni» delle Organizzazioni internazionali.

La Carta europea dell'11 maggio 2010 è frutto di un lungo e articolato processo di mobilitazione educativa a raggio mondiale che inizia con la Costituzione dell'UNESCO del 1945 e la paradigmatica Raccomandazione del 1974, sempre dell'UNESCO, «sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali» (ovvero sull'educazione civica a dimensione internazionale), per arrivare fino al Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani lanciato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2005, di cui il Consiglio d'Europa è partner regionale in Europa.

Appunto nell'ambito regionale europeo, tra i documenti più significativi del Consiglio d'Europa si segnalano i seguenti: Risoluzione (78)41 sull'insegnamento dei diritti umani, Raccomandazione (85)7 sull'insegnamento e l'apprendimento dei diritti umani nella scuola, Raccomandazione (97)3 sulla partecipazione dei giovani e il futuro della società civile, Dichiarazione (7 maggio 1999) sull'educazione per la cittadinanza democratica, basata sui diritti e le responsabilità dei cittadini, Raccomandazione (2002)12 sull'educazione per la cittadinanza democratica, Raccomandazione (2003)8 sulla Convenzione europea sui diritti umani nell'educazione universitaria e nella formazione professionale, Raccomandazione (2004)13 sulla partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale.

La Raccomandazione del 2010 è frutto maturo di un'elaborazione filosofica, pedagogica e giuridica, che tiene conto delle sfide educative in un mondo sempre più interdipendente e globalizzato alla ricerca di una *governance* rispettosa dei valori universali e della legalità. La ratio della Raccomandazione è quella del *capacity-building* e dell'*empowerment* delle persone, teorizzato in particolare da Amartya Sen: esplicito al riguardo è soprattutto quanto affermato al punto 5, lettera g, cioè che «uno degli obiettivi fondamentali di qualsiasi educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani non è soltanto quello di attrezzare di conoscenze, competenze e abilità i discenti, ma anche quello di renderli capaci di intraprendere tempestivamente nella società azioni per la difesa e la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto». C'è qui un rinvio implicito alla citata Dichiarazione delle Nazioni Unite del 9

dicembre 1998 «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti»: un documento altamente formativo oltre che legittimante di ruoli democratici e non violenti in uno spazio che non conosce frontiere e muri.

Un altro dato da sottolineare è la chiamata in causa di una ricca tipologia di «soggetti interessati» (i cosiddetti *stakeholders*): dai genitori agli operatori del volontariato e delle organizzazioni di società civile, dalle autorità educative ai decisori politici.

La Carta ha un raggio di applicatività per così dire multi-livello: essa investe tutti i luoghi del circuito educativo – dalle pre-primarie fino all'università – e tutti i tipi di educazione e formazione: formale, informale, non-formale, generale, professionale, con una significativa attenzione per il non-formale. Quest'ultimo è considerato quale articolazione educativa che ha una sua autonoma identità e operatività e che allo stesso tempo è trasversale agli stessi ambiti formali e informali. È la sottolineatura dell'«orientamento all'azione» e dell'interdisciplinarietà quali peculiari caratteri identitari dell'educazione per la cittadinanza democratica e ai diritti umani. Il punto 8 della Carta riguarda la qualità della *governance* educativa ai vari livelli e nelle varie modalità. Essa deve sempre essere democratica sia perché il metodo democratico è un bene in sé sia perché esso è «un mezzo pratico per apprendere e sperimentare la democrazia e il rispetto dei diritti umani»: dunque, la scuola per i diritti umani è la scuola dei diritti umani. Il punto 5, lettera j, è dedicato alla cooperazione internazionale e allo scambio di informazioni sulle buone pratiche, che devono essere incoraggiate in ragione della «natura internazionale dei valori e degli obblighi attinenti ai diritti umani e dei comuni principi che informano la democrazia e lo stato di diritto».

Dopo aver enunciato concetti e fissato principi, al punto 15 la Carta impegna gli Stati su un'agenda di «seguiti» operativi, tutti all'insegna della cooperazione internazionale e transnazionale, con l'esplicito compito, tra gli altri, di sostenere la cooperazione che si sviluppa attraverso le reti europee delle organizzazioni di società civile, comprese evidentemente le scuole.

La Carta del Consiglio d'Europa giunge in un momento particolarmente fertile di creatività delle istituzioni internazionali in materia di educazione e formazione fondate sui diritti umani. Si ricorda che in sede di Nazioni Unite, il citato Programma mon-

diale per l'educazione ai diritti umani è entrato nella seconda fase, che comporta il coinvolgimento del mondo dell'università e dell'alta formazione.

Per quanto riguarda, in Italia, la fertile sperimentazione in atto di «Cittadinanza e Costituzione», la Carta europea è un utile strumento che, con l'autorità che le è propria, conferma l'orientamento che si sta chiaramente delineando nell'assumere, quale paradigma etico-giuridico di riferimento, i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti. Si tratta quindi, come già prima accennato, di interpretare la Costituzione della Repubblica nel contesto e con l'ausilio delle fonti del Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani, di considerare la cittadinanza nella sua articolazione plurale, di valorizzare il ricco patrimonio di risorse educative offerte dalle organizzazioni non governative, dal volontariato e dagli enti di governo locali e regionali, di imprimere una decisa connotazione internazionale ed europea all'offerta formativa ai vari livelli.

9. Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani

Il 19 dicembre 2011 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la Dichiarazione sull'educazione e la formazione ai diritti umani, che è il naturale completamento della Dichiarazione universale nel suo porsi «come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni, al fine che ogni individuo e ogni organo della società avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzi di promuovere, *con l'insegnamento e l'educazione*, il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali» (corsivo aggiunto).

La Dichiarazione riprende questo tema «riaffermando che ogni individuo e ogni organo della società devono lottare con l'insegnamento e l'educazione per promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali», e che «gli Stati sono obbligati, come sancito nella Dichiarazione universale, nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e in altri strumenti giuridici sui diritti umani, a garantire che l'educazione sia finalizzata a rafforzare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali».

Con queste premesse, il massimo organo rappresentativo delle

Nazioni Unite ribadisce che l'educazione in quanto tale è un diritto fondamentale della persona e che l'educazione e la formazione ai diritti umani ne sono una specificazione essenziale. L'educazione ai diritti umani è pertanto essa stessa un diritto fondamentale, con la conseguenza che «gli Stati, e le pertinenti autorità governative se del caso, hanno la responsabilità primaria di promuovere e assicurare l'educazione e la formazione ai diritti umani, da sviluppare e realizzare in uno spirito di partecipazione, inclusione e responsabilità» (art. 7), mediante «piani d'azione e programmi intesi a implementare l'educazione e la formazione ai diritti umani, per esempio attraverso la sua integrazione nei curricula scolastici e di formazione» (art. 8). L'art. 2 definisce il contenuto di questo tipo di educazione: essa comprende «tutte le attività di educazione, formazione, informazione, coscientizzazione e apprendimento intese a promuovere l'universale rispetto e osservanza di tutti i diritti umani e libertà fondamentali e quindi a contribuire, tra l'altro, alla prevenzione delle violazioni e degli abusi dei diritti umani fornendo alle persone conoscenza, abilità e comprensione e sviluppando le loro attitudini e i loro comportamenti, per renderle effettivamente capaci di contribuire alla costruzione e alla promozione di una cultura universale dei diritti umani».

Lo stesso art. 2 precisa che l'educazione ai diritti umani consiste nell'educazione:

- a) *sui diritti umani*, che comprende l'acquisizione della conoscenza e della comprensione delle norme e dei principi dei diritti umani, i valori che li sottendono e i meccanismi per la loro protezione;
- b) *attraverso i diritti umani*, che comprende un apprendimento e un insegnamento tali da rispettare i diritti sia degli educatori sia dei discenti;
- c) *per i diritti umani*, che comprende la messa in grado effettiva delle persone di godere ed esercitare i loro diritti e di rispettare e sostenere i diritti degli altri».

Si evince chiaramente che si tratta di un'educazione fortemente orientata all'azione, quindi all'esercizio di ruoli di cittadinanza attiva. Questi caratteri sono ulteriormente specificati dall'art. 4, che elenca appunto obiettivi di cittadinanza attiva, tra gli altri quello di «sviluppare una cultura universale dei diritti umani, in cui ognuno sia consapevole dei propri diritti e responsabilità nei confronti dei diritti degli altri, e promuovere lo sviluppo

dell'individuo quale membro responsabile di una società libera, pacifica, pluralista e inclusiva».

La Dichiarazione delle Nazioni Unite specifica anche che questa educazione «interessa tutte le parti della società, ad ogni livello, compresa l'educazione materna, primaria, secondaria e universitaria, tenendo in considerazione la libertà accademica ove necessario, e tutte le forme di educazione, formazione e apprendimento, nel contesto sia pubblico e privato sia formale, informale e non formale. Essa comprende tra l'altro la formazione professionale, in particolare la formazione dei formatori, degli insegnanti e del personale dello Stato, l'educazione continua, l'educazione popolare nonché le attività di pubblica informazione e coscientizzazione».

Il tempo di elaborazione di questo importantissimo documento è stato, tutto sommato, breve, circa tre anni, nell'ambito del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e in particolare del suo Comitato consultivo.

Nell'ultima fase dei lavori, qualche rappresentante governativo manifestava perplessità sull'opportunità di considerare questo tipo di educazione un diritto fondamentale, ritenendo sufficiente il riferimento ai diritti umani contenuto nella definizione del diritto fondamentale all'educazione. Qualcun altro teneva a sottolineare che, comunque, le «Dichiarazioni» delle Nazioni Unite non sono vincolanti sotto il profilo giuridico-formale. Alla fine, quel che più conta è che la Dichiarazione è stata approvata e il mondo delle organizzazioni non governative, in particolare la densa rete dei Centri sui diritti umani e degli educatori in materia, ha esultato. Ci penseranno questi autentici difensori dei diritti umani, attivi in ogni parte del mondo, a incalzare gli Stati perché mettano in opera adeguati programmi e strategie. Per l'Italia questo impegno è ancora più significativamente vincolante tenuto conto del fatto che il Ministero degli Affari Esteri, attraverso la Rappresentanza permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite a Ginevra, è stato parte attiva all'interno della «piattaforma» composta dai rappresentanti di Francia, Svizzera, Austria, Slovenia, Filippine, Marocco, Senegal che ha preparato il testo della Dichiarazione. Dal canto suo, il Centro diritti umani dell'Università di Padova ha collaborato attivamente con la Rappresentanza italiana. A giusto titolo, possiamo dire: *noblesse oblige*. Il potenziamento dell'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione» nelle scuole di ogni ordine e grado è la risposta

appropriata alla mobilitazione innescata dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite e dalla convergente (e sinergica) Carta europea sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.

Con la messa in pratica di questi due preziosi documenti si fa argine alla pernicioso frammentazione-dispersione dei percorsi settoriali dell'educazione civica.