

## Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani

Antonio Papisca\*

### 1. Introduzione

Per l'educazione alla cittadinanza europea, intesa quale articolazione della cittadinanza plurima – fondata sul corredo dei diritti fondamentali della «persona umana» internazionalmente riconosciuti –, la sfida dell'*identità* e dell'*appartenenza* è molto più forte che per la tradizionale educazione civica impartita in ottica nazionale. I più ampi sistemi di riferimento, l'Unione europea e il sistema mondiale, offrono quadri meno consolidati, quanto a simboli d'identificazione, rispetto al contesto nazionale. Per aiutare a costruire identità e senso di appartenenza nello spazio europeo e in quello dell'interdipendenza planetaria, oltre a trasmettere appropriati dati cognitivi relativi a istituzioni e norme, l'impegno educativo deve mirare a far conoscere concrete opportunità di azione segnate dalle dimensioni della *internazionalità* e della *transnazionalità*, e quindi a motivare a tradurre il paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti (*valori* universali) in *obiettivi* per l'azione. Si tratta insomma di suscitare la curiosità e la passione per il *telos*, per il ventaglio dei fini sostantivi, mediante il coinvolgimento attivo sul terreno della progettualità e della partecipazione al lavoro di cantieri dove si costruiscono e si sviluppano nuove, più capaci istituzioni (*institution building*). L'assunto è che l'identificazione è agevolata dalla condivisione di progetti e che il senso di appartenenza a più ampi sistemi istituzionali è funzione del sentirsi impegnati e utili sul terreno del «nuovo», di ciò che deve essere costruito e realizzato. Al cuore di questa visione educativa di responsabilità condivise, stanno i temi della democratizzazione «dalla città all'ONU», dei modelli di «nuovo ordine mondiale», delle strategie di dialogo interculturale, dei programmi di cooperazione allo sviluppo, delle operazioni di monitoraggio dei diritti umani e di costruzione della

\* Professore ordinario di Relazioni internazionali, docente di Tutela internazionale dei diritti umani nella Facoltà di Scienze politiche presso l'Università di Padova.

pace (*peace building*), delle politiche di salvaguardia dell'ambiente e dei beni culturali e artistici, dell'etica dei beni globali (*global goods*). Sono temi della cultura di *global governance* – attenta a strutture e funzioni di governo e di partecipazione declinate a più livelli (*multi-level governance*) in base al principio di sussidiarietà –, dentro cui deve essere necessariamente collocata la (*good*) *governance* europea.

Per la *formazione dei formatori* si prospetta l'opportunità di alimentare una rete europea secondo la filosofia della costante messa a punto e dello sviluppo di moduli educativi e formativi (*curriculum development*), con incontri periodici e sperimentazioni anche di moduli «integrati» (*joint curricula*), con la partecipazione di esperti del mondo scolastico e accademico, di funzionari europei e internazionali, di rappresentanti degli enti di governo locale e regionale, di operatori delle organizzazioni non governative.

## 2. Le sfide alla cittadinanza (soltanto) nazionale

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, dell'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, per esempio in quello della finanza. 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.

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»?

### **3. 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.

Fortunatamente, lo scenario mondiale non è tutto al negativo.

Lo stesso processo di interdipendenza ha, come prima accennato, duplice valenza, positiva e negativa, ove il positivo sta soprattutto nell'esigenza che tale processo suscita di perseguire forme di *global governance*, con istituzioni e processi decisionali idonei a far gestire insieme i *global goods*, in particolare la «sicurezza umana» (*human security*) e lo «sviluppo umano» (*human development*). Altri processi di mutamento strutturale, quali la transnazionalizzazione, la cooperazione organizzata in via permanente, l'internazionalizzazione dei diritti umani e, naturalmente, l'integrazione europea sono tutti decisamente positivi.

Per l'educazione ai diritti di cittadinanza e, in via preliminare, per la ri-definizione del concetto di cittadinanza, particolarmente importanti sono il processo 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.

L'integrazione europea con le istituzioni che sono proprie del sistema dell'Unione, ci consente di sperimentare la nuova cittadinanza nel contesto «costituente» di nuove forme di governabilità, in cui forte è l'esigenza di legittimazione e di partecipazione, all'interno di un laboratorio che è già uno spazio politico ben definito e in cui l'esercizio della cittadinanza è parte essenziale, addirittura fondativa di una comunità politica originale, di una *macro-polity* nel nostro caso.

Le due realtà ci consentono di leggere le categorie dell'«identità» e dell'«appartenenza» alla luce di:

- un *parametro ontologico universale*: l'*identità di persona umana*, giuridicamente riconosciuta al di là e al di sopra dei singoli «dominii riservati» degli Stati, e l'*appartenenza alla famiglia umana*, anch'essa giuridicamente definita dal diritto internazionale che si radica nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani;

- un *referimento spaziale e funzionale*: l'*identità di «europeo»* a complemento di altre, più circoscritte identità, e l'*appartenenza alla comunità politica dell'UE*.

Ambedue i riferimenti esigono di tenere in stretta relazione cittadinanza e istituzioni, un rapporto assolutamente irrinunciabile per ogni serio disegno di educazione civica e politica.

#### 4. Centralità della persona

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 degli 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, non soggetti a prescrizione. 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 comprendere 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.

## 5. 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 – per-

ché *giuridico* e perché *universale* – lo sviluppo, primariamente attraverso la ricerca, l'insegnamento e l'educazione. È 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 dall'interazione e dalla confluenza degli apporti delle varie culture 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, soprannazionali, 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*. È appena il caso di ricordare che il luogo istituzionale in cui il processo di fecondazione incrociata ha avuto origine e continua a realizzarsi è l'ONU e il sistema di agenzie specializzate delle Nazioni Unite quali l'UNESCO, l'OIIL, 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*) in materia di diritti umani, 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 manifestarsi 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 è appropriato di questo nuovo diritto internazionale e lotta per la sua effettività.

## **6. Integrazione europea e diritti umani**

Il primo, più significativo messaggio educativo che discende dal processo d'integrazione gestito dall'Unione europea è che, come si possono realmente superare i confini territoriali e quindi infrangere il muro delle sovranità nei rapporti fra Stati, così si possono superare anche i pregiudizi e le divisioni tra gruppi e tra popoli. In pratica, è un messaggio di liberazione che offre concrete opportunità di sperimentare, insieme con nuove forme di *governance*, nuovi spazi di democrazia e di cittadinanza attiva.

Non dobbiamo dimenticare che il disegno dell'integrazione europea, nell'originaria concezione dei Padri dell'Europa, è un disegno di pacificazione, all'interno del quale l'integrazione economica è propedeutica all'integrazione politica, secondo il metodo *funzionalista* della gradualità. L'obiettivo principale dei Trattati istitutivi della Ceca, della Cee e dell'Euratom fu infatti quello di realizzare le cosiddette quattro libertà di movimento dei fattori della produzione: merci, capitali, servizi, persone. I soggetti presi in considerazione furono pertanto i lavoratori, gli imprenditori, i professionisti, non la «persona umana» in quanto tale. Pur in quest'ottica economicistica, il sistema dell'integrazione europea si è rivelato essere in permanente evoluzione

per quanto attiene sia alla sua architettura istituzionale sia agli stessi principi fondativi. Basterà qualche cenno a illustrare una dinamica per la quale la scatola cinese potrebbe essere una metafora appropriata. Già negli anni sessanta fu sollevato il problema del deficit democratico, con specifico riferimento ai limitati poteri del Parlamento europeo. Poi ci si accorse che non si poteva parlare di democrazia sopranazionale e di stato di diritto (*rule of law*) senza l'esplicito collegamento con i diritti umani. La tradizionale prassi del «dialogo sociale» e la più recente iniziativa del «dialogo civile» con le Organizzazioni di società civile, Osc, hanno come obiettivo strategico quello di rendere più visibile e valorizzare il ruolo dei cittadini, delle comunità umane, delle strutture di società civile, bilanciando il ruolo, fin qui dominante, dei gruppi d'interesse economico. Il Trattato di Maastricht del 1992 istituisce la «cittadinanza dell'Unione europea», ma non opera il collegamento diretto con i diritti umani fondamentali: non si può essere cittadini dell'UE se non si è cittadini di uno Stato membro. Ecco allora che con il Trattato di Amsterdam del 1997 i diritti umani sono finalmente proclamati tra i principi fondativi dell'Unione (articolo 6 del Trattato UE). Va tuttavia precisato che di diritti umani si è trattato nel sistema europeo ben prima degli anni novanta. Innanzitutto, grazie all'illuminata giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e alle innumerevoli risoluzioni del Parlamento europeo. In particolare, i diritti umani sono presenti nel progetto di Costituzione europea approvato dal Parlamento europeo nel 1984 (progetto Spinelli), ma rimasto senza seguito. La Commissione europea, soprattutto attraverso la sua «Unità diritti umani e democratizzazione», è stata molto attiva nel settore, con programmi di finanziamento di programmi di ONG e di università per l'informazione e l'educazione ai diritti umani e alla democrazia. In questo contesto, si segnala in particolare il massiccio supporto dato al Master europeo in diritti umani e democratizzazione, avviato a Venezia nel 1997 per iniziativa dell'Università di Padova e con la collaborazione di prestigiose università europee (oggi sono ventinove). Questa iniziativa di alta specializzazione ha avuto importanti sviluppi anche all'esterno. In analogia e in collegamento con il Master europeo, sono stati creati «master regionali»: a Sarajevo, a Malta, a Pretoria, a Hong Kong, in America centrale. L'ampiezza dell'iniziativa ha portato nel settembre del 2002

a istituire, sempre a Venezia, il Centro interuniversitario europeo per i diritti umani e la democratizzazione (consorzio, con personalità giuridica, delle università del Master) e, collegato ad esso, lo “European Joint Degree in Human Rights and Democratisation”: il relativo diploma è un *single act* accademico, in analogia con la *single currency*, la moneta unica.

A partire dal 1999, ai Rapporti annuali del Parlamento europeo sui diritti umani si aggiungono i Rapporti annuali del Consiglio dell’Unione, preparati in collaborazione con la Commissione europea e presentati alle sessioni annuali del «Forum di discussione dell’Unione europea sui Diritti Umani» (*EU Human Rights Discussion Forum*), alle quali partecipano oltre che i rappresentanti delle istituzioni comunitarie e dei governi, anche esponenti del mondo accademico e delle organizzazioni non governative. Nel campo delle relazioni esterne, i diritti umani occupano un posto rilevante nel sistema delle relazioni di cooperazione con i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), con particolare riferimento all’educazione e all’attività delle ONG. I diritti umani costituiscono un capitolo importante del «Processo di Barcellona» per il Partenariato euro-mediterraneo: anche in questo contesto, essi sono messi in relazione con le attività delle formazioni di società civile. A partire dal 1990 i diritti umani costituiscono l’oggetto di una specifica clausola nei trattati con i paesi terzi, in virtù della quale può essere sospesa l’applicazione degli accordi, e dunque dei benefici che ne discendono, se lo Stato in questione non rispetta i diritti umani e i principi democratici. Da segnalare l’avvio, sempre negli anni novanta, dei «dialoghi» *in re* diritti umani con la Cina e con l’Iran nonché il determinante impegno dell’UE per l’entrata in funzione della Corte penale internazionale.

Finalmente, la Carta dei diritti fondamentali dell’UE proclamata a Nizza nel dicembre 2000 segna, allo stesso tempo, un punto di arrivo, poiché rende più sistematica e organica la materia, e un punto di partenza per nuovi sviluppi in vista della *costituzionalizzazione* dell’intero sistema dell’UE. In particolare, essa pone la premessa per dare il giusto, naturale fondamento all’istituto della cittadinanza dell’Unione.

## 7. 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 essa è l'appartenenza a 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. È ben vero che gli specifici 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* 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 dell'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. 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 e 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 costituzioni democratiche «nazionali».

Ma che senso ha oggi, nell'era dell'interdipendenza, questa concezione *ad excludendum*? 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 multietnicità 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*: pertanto, la cittadinanza *attiva* non può non essere, contemporaneamente, *universale, europea, nazionale, regionale, municipale*. E non può non essere una *cittadinanza con-*

*divisa (shared citizenship, citoyenneté partagée)*. L'ottica è *ad includendum* nelle varie comunità politiche.

Il concetto di cittadinanza è dunque 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 a 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 i dettami della 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.

## **8. Il rapporto con il territorio: lo spazio europeo**

Per l'esercizio della cittadinanza fondata sui diritti umani occorre dunque essere consapevoli dei valori fondanti, delle fonti di legittimazione, dello spazio in cui agire e degli strumenti da utilizzare. Il lavoro educativo e formativo deve mirare a fornire puntuali dati cognitivi, aiutare a interiorizzare valori e a motivare all'azione. Non può che essere un'educazione globale, interdisciplinare e orientata all'azione (*action-oriented*), secondo la sempre attuale Raccomandazione dell'UNESCO del 1974 «sull'educazione alla comprensione internazionale, alla cooperazione e alla pace e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali».

Occorrerà tenere in debito conto la definizione di diritto all'educazione fornita dall'articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione [*education* nel testo inglese]. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi e incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace». Avuto riguardo all'educazione alla cittadinanza europea, il riferimento alle Nazioni Unite dovrà ovviamente coniugarsi con quello all'Unione europea.

Nell'elucidare e trasmettere dei contenuti assiologici occorre far capire che i *valori* – mai imposti, sempre proposti – non sono oggetto di contemplazione, ma devono essere tradotti in *obiettivi* per l'azione. Occorre insomma sensibilizzare sul fatto che i diritti umani devono costituire obiettivi prioritari per l'agenda sociale e politica, perché la loro garanzia sta soprattutto nel soddisfacimento dei bisogni vitali e questo comporta la messa in opera di politiche pubbliche, di azioni positive, di mobilitazione di risorse materiali, oltre che l'adozione di leggi e di sentenze di tribunale.

Il rapporto con il territorio più immediatamente contiguo, quello «locale», è essenziale non soltanto perché in esso si può agire prima e più concretamente, ma anche perché, per la cittadinanza europea, come cittadinanza agita sul terreno (*on the spot*), gli enti di governo locale e regionale sono attrezzati per «creare e rafforzare la connessione verticale tra la cittadinanza europea e la cittadinanza delle Regioni e dei Comuni» (Parere del Comitato delle Regioni dell'UE sul tema «Cittadinanza europea», 2000/C156/03). L'interesse dei cittadini per le questioni europee cresce nella misura in cui è dato loro di sperimentare quotidianamente i numerosi aspetti dell'integrazione europea. Per Regioni e Comuni la cittadinanza in quanto tale rappresenta parte essenziale della loro stessa ragion d'essere e «la cittadinanza europea rappresenta in larga misura un'estensione della cittadinanza delle Regioni e dei Comuni» (Parere cit.). Si

pensi a quella parte della cittadinanza dell'UE che consiste nel diritto di elettorato attivo e passivo esercitabile nelle elezioni comunali del luogo di residenza.

Proprio a fini educativi, è importante sottolineare e far capire che Comuni e Regioni *sono «territorio» ma non «confine»*, che essi sviluppano pertanto un'identità che agisce verso l'interno e verso l'esterno, che hanno insomma l'innata vocazione al superamento dei confini. Nel citato Parere del Comitato delle Regioni è affermato che «la cittadinanza europea non può e non deve essere valutata e sviluppata senza *tener conto degli altri tipi di cittadinanza*. Il successo della cittadinanza europea dipende in larga misura da quanto essa verrà incorporata nelle attuali strutture civili e politico-democratiche e dagli obiettivi e dalle misure con le quali essa viene promossa dalle amministrazioni regionali e locali» (corsivo aggiunto). Emerge qui chiaramente il principio di sussidiarietà, sotto la duplice valenza territoriale e funzionale: un aspetto importante per l'educazione alla cittadinanza europea. Occorre far capire che la dinamica della sussidiarietà si realizza fra più poli – locale, regionale, nazionale, continentale, mondiale, dunque non solo fra gli Stati e le istituzioni europee – e che essa comincia dal livello comunale, perché è a questo livello che si manifestano, quotidianamente, i bisogni vitali delle persone, delle famiglie e dei gruppi.

Elucidare questa dinamica è un modo efficace di far capire la dimensione spaziale-istituzionale della cittadinanza plurima nei termini di un *continuum* di ruoli concretamente agibili dalla città fino alle istituzioni internazionali.

Quotidianità e concretezza non devono far perdere di vista il più ampio disegno strategico in cui questi ruoli di cittadinanza attiva si collocano.

Con riferimento allo *spazio europeo*, occorre essere consapevoli che l'esercizio della cittadinanza dell'UE avviene, come già accennato, all'interno di un cantiere di *institution building*, dove le capacità simboliche di identificazione sono ancora poche e relativamente deboli, dove ancora la decisione di vertice prevale sulla partecipazione popolare. Occorre quindi aiutare a sviluppare, come elemento di identificazione e di solidarietà, il senso dell'*azione costituente*. Anche per questa tensione strategica è utile il rapporto con le istituzioni di governo locale e regionale, che stanno sperimentando esse stesse l'esercizio di nuovi ruoli al di là dei rispettivi territori e del territorio nazionale: significati-

vamente, in materia di cooperazione allo sviluppo, scambi culturali, solidarietà internazionale, aiuti umanitari, oltre che naturalmente per quanto riguarda alcune specifiche politiche «regionali» dell'Unione europea.

In Italia, negli statuti di migliaia di Comuni e Province è stata inclusa, a partire dal 1991, la norma conosciuta come «norma pace diritti umani», il cui testo standard recita: «Il Comune (o la Provincia) di X, in conformità con i principi costituzionali e le norme internazionali che riconoscono i diritti umani e sanciscono il ripudio della guerra quale strumento per la risoluzione delle controversie internazionali, riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli. A questo fine promuove la cultura della pace e dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo attraverso iniziative culturali, di ricerca, di educazione, cooperazione e informazione, in collaborazione con le scuole, le università, le organizzazioni non governative».

In molte Regioni italiane esistono apposite leggi «per la promozione della cultura dei diritti umani, della pace e della cooperazione allo sviluppo da condursi in collaborazione con le scuole, le università e le organizzazioni non governative». La prima legge in materia, esemplare per tempestività e contenuti, è quella adottata nel 1988 della Regione del Veneto, successivamente perfezionata dalla legge n. 55 del 1999.

Da segnalare anche che, a partire dal 2000, si sta sviluppando in Europa una rete di «Città dei diritti umani», in virtù della «Carta europea dei diritti umani nella città», adottata a Saint-Denis appunto nell'anno 2000. L'obiettivo di questa virtuosa intrapresa è di calare i diritti umani internazionalmente riconosciuti nel vissuto della città e del quartiere (*in the street, en la calle*). È un lavoro di alto significato educativo, che apre molte occasioni per l'esercizio dei diritti di cittadinanza a dimensione transnazionale.

Di grande utilità per l'educazione orientata all'azione sono il lavoro e la testimonianza delle organizzazioni non governative e dei gruppi di volontariato, la cui vocazione è *naturaliter* universalista e transnazionale. In sede europea, da molti anni le ONG sono attive nel quadro dei programmi di cooperazione con i paesi ACP. Più di recente sono state impegnate a fornire contributi di idee e di proposte di «società civile» alla «Convenzione» che ha preparato la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e alla «Convenzione europea per il futuro dell'UE». La partecipazione

a questo tipo di attività serve non soltanto a creare identità e senso di appartenenza come «società civile dell'UE», ma anche a interiorizzare – facendo, agendo (*by doing*) – il valore della responsabilità sociale o, meglio, delle responsabilità condivise al servizio della comunità.

## 9. Rapporto con il territorio: lo spazio-mondo

Ma l'orizzonte per la cittadinanza attiva è ancora più ampio di quello europeo ed è, come già accennato, lo *spazio mondiale dei diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti*. All'interno di questo dilatato spazio, le sedi istituzionali di riferimento sono l'ONU, le sue agenzie specializzate e altre organizzazioni internazionali. Anche questo spazio si presenta come un laboratorio evolutivo di *institution building*, benché le condizioni di partenza siano meno sviluppate e più complesse di quelle del cantiere Europa. Si tratta qui di perseguire l'obiettivo della costruzione di un ordine mondiale più giusto, pacifico, democratico secondo quanto prescritto dall'articolo 28 della Dichiarazione universale.

Nel mondo interdipendente e globalizzato, alla ricerca di efficaci strumenti di guida (*steering*), l'Unione europea è un modello di pacificazione e di nuova, più sostenibile *governance*, riconosciuta come tale in ogni parte del mondo. Appunto perché percepita quale modello, incombe sull'Unione europea la gravosa, ma eccitante, responsabilità di essere attore importante nella costruzione del nuovo ordine mondiale fondato sui diritti umani. Si consideri che, oltre all'esempio della sua originale architettura istituzionale e della pace realizzata al proprio interno, l'Europa ha da offrire al mondo quello del bacino di risorse umane costituito dalle formazioni della sua società civile, un patrimonio immenso. Per la cittadinanza attiva è importante essere consapevoli di questa responsabilità e del ruolo che il mondo attende che l'Europa eserciti. Ebbene, la consapevolezza di un progetto comune da realizzare nel mondo contribuisce a fare identità e a sviluppare senso di appartenenza come europei. Costituisce pertanto parte essenziale dell'educazione alla cittadinanza europea, quale articolazione creativa della cittadinanza plurima, la trasmissione di dati cognitivi relativi al sistema mondiale della politica, dell'economia e della comunicazione,

alle fonti della legalità internazionale, alle Nazioni Unite, ai problemi della sicurezza collettiva e dello sviluppo umano, ai progetti di riforma democratica delle istituzioni internazionali, alla giustizia penale internazionale, alle operazioni di pace. Anche su questo terreno ci sono possibilità reali di ruolo, soprattutto lavorando con le organizzazioni non governative e le istituzioni di governo locale e regionale per obiettivi anche politici, come quelli perseguiti da reti e coalizioni di ONG e centri di studio universitari all'insegna di «rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite» (*strengthening and democratising the United Nations*). Questa mobilitazione che ha avuto un momento di alta visibilità nel 2000, l'anno in cui si è tenuto a New York il «Millennium Forum» di società civile globale nella sede delle Nazioni Unite, è in fase di espansione e alimenta la cultura della cittadinanza plurima. L'assunto da cui parte non è utopico ed è così riassumibile: poiché i diritti umani sono riconosciuti dal Diritto internazionale ed esistono sedi istituzionali il cui ordine di grandezza è in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza del riconoscimento dei diritti, anche la democrazia deve poter estendersi a tali sedi, occorre quindi oltrepassare le colonne d'Ercole dello spazio nazionale che ne sta soffocando la pratica. Democratizzare le Nazioni Unite significa, tra l'altro, creare un'Assemblea parlamentare a fianco dell'attuale Assemblea generale (di Stati), riformare la composizione e il processo decisionale del Consiglio di sicurezza, attribuire al Consiglio economico e sociale effettivi poteri di orientamento sociale dell'economia mondiale, creare una forza permanente di polizia militare e civile internazionale, consentire alle ONG di passare dal mero *status* consultivo a ruoli di co-decisionalità relativamente alle materie che attengono ai diritti umani e allo sviluppo umano ecc. C'è una ricca agenda di obiettivi, di possibilità, di strategie.

Insieme con la democratizzazione del sistema delle relazioni internazionali ha priorità l'obiettivo del *dialogo interculturale* come palestra di cittadinanza attiva nelle città, nelle strade, nelle scuole, nei luoghi di lavoro. Per dialogare occorrono conoscenze, sensibilità, motivazione, disponibilità di strumenti che consentano di passare dalla condizione (conflittuale) di *multiculturalità* a quella (cooperativa) di *inter-culturalità*. Il paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti si offre come codice di comunicazione, come uno strumento di *trans-*

*culturalità* che agevola il passaggio dalla fase del confronto a quella appunto del dialogo. Ma il dialogo potrebbe limitarsi allo scambio di conoscenze, senz'altro utile ma non sufficiente per realizzare l'obiettivo principale, cioè l'inclusione di tutti nella comunità politica a parità di diritti fondamentali e di corrispettivi doveri. Il dialogo interculturale, perché sia fecondo, deve rispondere all'interrogativo: per che cosa? La risposta è: per realizzare un progetto comune. E siccome la conflittualità multi-culturale nei paesi europei è alimentata soprattutto dall'immigrazione, la quale è a sua volta legata a fattori, circostanze e squilibri di mondializzazione, il progetto da condividere e da perseguire insieme è quello della costruzione di un ordine mondiale più giusto, pacifico, democratico. Anche per operare su questo terreno in cui, giova ripetere, si costruiscono insieme pace sociale e pace internazionale, si manifesta come indispensabile la *dimensione internazionale* dell'educazione alla cittadinanza attiva.

L'Unione europea sta lanciando importanti segnali anche in questo settore. Nel marzo 2002 essa ha organizzato a Bruxelles, con la collaborazione di professori e ricercatori della «Action Jean Monnet», progetto maggiore dell'UE per l'insegnamento europeo nelle università, la prima «Conferenza sul dialogo interculturale». La Dichiarazione che ne è scaturita pone l'accento sull'importanza dell'educazione e sull'etica delle responsabilità condivise.

Per l'esercizio di ruoli di cittadinanza plurima nello spazio mondiale, la Dichiarazione delle Nazioni Unite dell'8 marzo 1999 «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», costituisce un documento che è allo stesso tempo carta di legittimazione ad agire e un'agenda di percorsi operativi per l'esercizio dei diritti di cittadinanza. Conosciuta come la Magna Charta degli *human rights defenders*, la Dichiarazione è fortemente motivante all'azione civile, sociale e politica dentro e fuori dei confini degli Stati di appartenenza, come proclamato dall'articolo 1: «Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale».

## Bibliografia essenziale

- Alger, C., *The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a Peoples Millennium Assembly*, in «Global Governance», 8.1.2002, pp. 93-117.
- Axworthy, L., *Human Security and Global Governance: Putting People First*, in «Global Governance», 7.1.2001, pp. 19-23.
- Cardoso, F.E., *Civil Society and Global Governance*, e altri documenti del «Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations», New York, United Nations, Department of Public Information, 2003.
- Commissione europea, *Terza Relazione sulla Cittadinanza dell'Unione*, Bruxelles, 7.9.2001.
- Commissione europea, *Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 94/80/CE sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali*, Bruxelles, 30.5.2002.
- Comitato delle Regioni, *Parere in merito al Libro bianco sulla governance europea e alla Comunicazione: Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea*, Bruxelles, 4.4.2002.
- Comitato delle Regioni, *Parere sul tema: Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea*, Bruxelles, 21.11.2002.
- Comitato delle Regioni, *Parere in merito alla Terza Relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione e alla Relazione concernente l'applicazione della direttiva 94/80/CE*, Bruxelles, 13.12.2002.
- Conseil de l'Union Européenne, *Rapport annuel sur les droits de l'homme 2002*, Bruxelles, Office des Publications officielles des Communautés Européennes, 2002.
- Educare alla pace e ai diritti umani: il mandato*, Padova, 2003 («I Tascabili del Centro diritti umani dell'Università di Padova»).
- European Commission-Directorate Generale for Education and Culture (a cura di), *Intercultural Dialogue-Dialogue Interculturel*, Brussels, 2002.
- Maritain, J., *L'uomo e lo Stato*, Milano, Studium, 2003 (nuova ed. a cura di V. Possenti).
- Mascia, M., *Il sistema dell'Unione europea. Appunti su teorie, attori, processi*, Padova, Cedam, 2001.
- Papisca, A. (a cura di), *Il sapere dei diritti umani nel disegno educativo*, Padova, Università di Padova, 2002 («Quaderno del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui Diritti della persona e dei popoli»).
- Papisca, A., *L'internazionalizzazione dei diritti umani: verso un Diritto panumano*, in C. Cardia (a cura di), *Anno Duemila, primordi della storia mondiale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 141-170.
- Scholte, J.A., *Civil Society and Democracy in Global Governance*, in «Global Governance», 8.3.2002, pp. 281-304.
- Tavola della Pace (The Peace Round Table), *Another World is Possible. The Experiences and Proposals of the Assemblies of the UN of the Peoples*, Perugia, 2000.