

## *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*

“...l'investimento di fervore etico che un tempo si riversava sullo stato (il senso dello stato era merito e vanto della cultura laica), ora tende a riversarsi con immediatezza sul genere umano in conformità al grande monito di Einstein: 'Ricordate la vostra umanità e dimenticate il resto'”.

ERNESTO BALDUCCI

“Quanto può dirsi, si può dir chiaro”

LUDWIG WITTGENSTEIN

### *1. Urge riformare lo stato*

Il dibattito sui cosiddetti diritti di cittadinanza, quale continua a svolgersi, ha l'indubbio merito di sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi che travagliano la condizione umana alla soglia del terzo millennio, ma rimane concettualmente vago e approssimativo con pregiudizio per l'efficacia delle proposte operative. Dei diritti di cittadinanza sono carenti soltanto gli immigrati, gli extra-nazionali, gli extracomunitari? I diritti di cittadinanza sono soltanto quelli economici e sociali? Io credo che sia venuto il momento di stringere i tempi del dibattito, convergendo sull'assunto che i diritti di cittadinanza attengono allo statuto della persona umana in quanto titolare di diritti umani fondamentali. Questi diritti sono sia civili e politici, sia economici, sociali e culturali, sia di solidarietà (pace, sviluppo, ambiente) e sono espressamente riconosciuti dalle norme delle apposite Convenzioni giuridiche internazionali le quali specificano, rafforzano e de-nazionalizzano le norme costituzionali di riconoscimento “interno”. Per il loro soddisfacimento vale il principio della interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani. La problematica dei diritti di cittadinanza attiene alle difficoltà che incontra lo statuto “personale” del titolare dei diritti fondamentali a coincidere con lo statuto “civico” o “politico”. Questa problematica investe tutti, cittadini nazionali e extra-nazionali. La disfasia, drammaticamente crescente, tra cittadinanza della persona e cittadinanza del cittadino anagrafico non è risolvibile se non andando al cuore del problema, cioè alla forma stato. I diritti di cittadinanza sono un traguardo non raggiungibile se non si riforma lo stato.

Urge procedere in questa direzione perché lo stato, nella sua vecchia forma nazionale-sovrana-armata-confinaria, non funziona, cioè non governa, cioè non rispon-

\* Professore di Relazioni internazionali nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

de alla ragione per cui deve esistere e che è quella di allocare per via d'autorità importanti valori sociali al fine di concorrere a soddisfare i bisogni essenziali delle persone e delle comunità umane: dalla difesa-valorizzazione del territorio alla sicurezza economica e sociale dei cittadini.

La forma confinaria dello stato non totalizza, non esaurisce più la statualità. Non è questione di crisi o fallimento dello stato assistenziale, soltanto; né di inadeguatezza di procedure elettorali e neppure di squilibri tra poteri, soltanto. Ciò che è superato è lo stato nella sua forma e nei suoi attributi tradizionali. È in questione la ragione stessa dello stato come lo abbiamo finora sperimentato. È soprattutto un problema di *telos*, oltre che di capacità operativa. Nella sua perentorietà diagnostica, questa tesi non ha nulla di originale e va indietro nel tempo. Si pensi, esemplarmente, alle inesorabili prese di posizione di Luigi Einaudi contro la sovranità statale, assunta come intrinsecamente belligera, e al Manifesto di Ventotene<sup>1</sup>. Tuttavia, in passato, la parte prescrittiva, in senso sopranazionale e federalista, della dottrina dei contestatori dello stato nazione sovrano non disponeva della messe di dati storici di cui disponiamo oggi per dimostrare l'effettiva incapacità dello stato di riprodursi con efficacia nella vecchia forma. Oggi, realmente, lo stato non è (più) sovrano. Concepire e fare politica, e quindi ipotizzare riforme istituzionali, *soltanto dentro lo stato, questo stato*, non ha senso.

L'evidenza empirica di cui ci è prodiga la storia, fortemente evolutiva, degli ultimi cinquant'anni attesta che il potere di fare la legge e di coercere non è più monopolio dello stato. Al di fuori, anzi al di sopra dello stato esistono istituzioni che fanno leggi, addirittura norme di rango costituzionale come quelle che riconoscono i diritti fondamentali della persona umana, e adottano decisioni vincolanti anche per l'impiego della coercizione militare. Per esempio, le istituzioni dell'Unione Europea fanno "regolamenti" (cioè, vere e proprie leggi) e sentenze; il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite commina sanzioni, decide l'invio di Caschi Blu, ha creato un Tribunale internazionale per giudicare sui crimini di guerra e contro l'umanità che si vanno perpetrando nella ex Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991. Lo statuto di questo Tribunale non è contenuto in una convenzione giuridica internazionale, negoziata e stipulata da stati sovrani, ma discende direttamente da una decisione di autorità sopranazionale presa ai sensi delle disposizioni "forti" del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Nello statuto è sancito, insieme con il principio della giurisdizione concorrente delle magistrature nazionali, il principio di supremazia del Tribunale internazionale, il quale può avocare a sé, in qualsiasi momento, un processo già avviato in sede nazionale. Nel quadro istituzionale delle Nazioni Unite, attraverso la normazione in materia

<sup>1</sup> V. L. Einaudi, *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, Bari, Laterza, 1954; Idem, *La guerra e l'unità europea*. Introduzione di G. Vigo, Bologna, Il Mulino, 1986. Sul pensiero politico di Einaudi, v. U. Morelli, *Contro il mito dello stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, F. Angeli, 1990. Per il "Manifesto di Ventotene", v. l'edizione pubblicata da Il Mulino (1991) in occasione del 50° anniversario del famoso documento col titolo *Il Manifesto di Ventotene*, contenente anche: *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, di N. Bobbio; *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto* (il Manifesto di Ventotene, appunto); *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche*, di A. Spinelli; *Politica marxista e politica federalista*, di A. Spinelli. Sempre di A. Spinelli, tra le molte opere, v. *La crisi degli stati nazionali*, a cura di L. Levi, Bologna, Il Mulino, 1991. V. utilmente M. Albertini, *Lo stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960; Idem, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1979.

di diritti umani è stato posto lo *ius cogens* mondiale, cioè il nucleo paradigmatico di un contratto sociale planetario ovvero la prima parte – scritta – della Costituzione mondiale. È appena il caso di ricordare che, sempre nel sistema delle Nazioni Unite, il Fondo Monetario Internazionale è abilitato a condizionare “strutturalmente” – e di fatto condiziona – le politiche economiche, finanziarie e monetarie, e quindi le grandi scelte di politica sociale, degli stati.

Dal canto suo, l'Unione Europea controlla e condiziona la dinamica delle monete nazionali; tra non molto, conierà moneta al posto degli stati membri. È in via d'avveramento quanto preconizzato da Luigi Einaudi:

“(.. .) la potestà legislativa sulle dogane e sulle diavolerie moderne dei contingenti, dei divieti viene trasferita dallo stato singolo alla federazione. E viene trasferito qualcos'altro che è molto più dello stesso regolamento del traffico internazionale: il diritto cioè di stampare moneta di carta (...). Federalismo vuol dire tante altre cose (...); ma vuol dire certamente abolizione del diritto di ogni singolo stato di emettere carta moneta”<sup>2</sup>.

In ambiti meno trasparenti opera la cosiddetta mondializzazione dell'economia, ovvero la presa di decisioni in campo finanziario e commerciale ad opera di vertici ‘opachi’ cosiddetti mondocratici (imprese, multinazionali e non), che limitano pesantemente l'autonomia decisionale dei governi<sup>3</sup>.

## 2. I livelli extra-nazionali di identificazione politica

All'evidenza empirica di ciò che avviene nelle sedi istituzionali sopranazionali se ne aggiunge altra di natura sociologica e metagiuridica.

Allo status di cittadino nazionale, come dire di iscritto all'anagrafe dello stato confinario, si accompagna oggi lo svolgimento di ruoli di natura transnazionale da parte di individui e gruppi, che non corrispondono allo status di ascrizione formale e che quindi portano ad acquisire, per così dire sul campo, un ulteriore, geneticamente diverso status socio-politico-culturale che si sottrae al controllo dello stato. La transnazionalità è una categoria prasseologica in pieno sviluppo, che interferisce nella diade stato/cittadinanza inducendo nelle persone una molteplicità di identificazioni extra-nazionali. Mi sto riferendo ad una categoria di ruoli-status che non costituiscono fattispecie d'eccezione rispetto alla cittadinanza nazionale come, invece, lo status di rifugiato politico o di apolide. La pratica di ruoli transnazionali è propria sia dei membri di associazioni e gruppi di volontariato operanti a fini di promozione umana sia degli operatori del multinazionalismo economico, finanziario, tecnologico<sup>4</sup>. Ma anche istituzioni pubbliche sub-nazionali sono sempre più attive *extra moenia* attraverso una propria rete di strutture che chiameremo di transnazionalismo pubblico: per esempio, le “comunità di lavoro” transfrontaliere come Alpe Adria, Arge Alp e altre; le “Amba-

<sup>2</sup> V. *L'unificazione del mercato europeo*, in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, cit., p. 166.

<sup>3</sup> V. la raccolta di scritti (prevalentemente pubblicati in “Le Monde” e in “Le Monde Diplomatique”) di R. Petrella, *Le techno-monde. Les sociétés européennes entre puissance compétitive et nouveau contrat social*, Bruxelles, février 1994.

<sup>4</sup> Per un'ampia analisi in argomento v. M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1991.

sciate della democrazia locale” promosse nel quadro del Consiglio d’Europa e gestite dagli Enti locali; l’Unione internazionale delle autorità locali; ecc.

Ci sono oggi almeno tre livelli di identificazione socio-politica delle persone umane: nazionale, locale, transnazionale.

È interessante notare come l’identificazione transnazionale si accompagni anzi si coniughi, sempre più intensamente, con l’identificazione locale. L’associazionismo di promozione umana punta sull’ente locale per una effettiva *partnership* nella pratica della cooperazione e delle azioni di pace positiva “dal quartiere all’Onu”<sup>5</sup>.

Sul piano dell’ufficialità istituzionale, giova ricordare che nel sistema dell’Unione Europea vige dal 1° novembre 1993 lo statuto di cittadinanza dell’Unione. Questa, com’è noto, si basa sul principio d’appartenenza, cioè si è cittadini dell’Unione soltanto se si è cittadini di uno dei suoi stati membri. Rinviando ad altra occasione la critica a questa *ratio* formale della cittadinanza europea – non si basa primariamente sui diritti fondamentali della persona –, mi limito qui a sottolineare l’esistenza di un livello sopranazionale-regionale di identificazione politica. Benché il grado di identificazione a questo livello non sia molto pronunciato, è importante il dato istituzionale per quello che significa e soprattutto per quello che implica: con la cittadinanza dell’Unione, l’esclusivismo della cittadinanza nazionale viene formalmente spezzato. È dato prevedere che, mediante il concreto esercizio dei diritti di cittadinanza dell’Unione – diritto di elettorato “europeo” attivo e passivo, diritto di petizione al Parlamento europeo, diritto di ricorso al Mediatore europeo, diritto di ricorso giudiziario alla Corte di giustizia dell’Unione –, l’identificazione sopranazionale si svilupperà gradualmente nel segno dei diritti fondamentali della persona.

L’attivazione di un ulteriore, più ampio livello di identificazione delle persone e dei gruppi, quello sopranazionale mondiale, si deve soprattutto al funzionamento degli organismi delle Nazioni Unite preposti a garanzia dei diritti umani riconosciuti dalle Convenzioni giuridiche internazionali: dai due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, alla Convenzione contro la tortura, fino alla Convenzione del 1989 sui diritti dell’infanzia<sup>6</sup>. Per quanto concerne in particolare i diritti civili e politici, è riconosciuto alla singola persona il diritto di “comunicazione individuale” contro il proprio stato direttamente presso l’apposito Comitato dei diritti umani (organo sopranazionale di individui) con sede a Ginevra. A livello mondiale siamo in una fase di garanzia dei diritti che possiamo chiamare quasi-giurisdizionale, insomma alla soglia di una Corte mondiale dei diritti umani. È utile conoscere che è pronto, dopo lunghi anni di elaborazione ad opera dell’apposito gruppo di lavoro della Commissione dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite, il progetto di Dichiarazione “sul diritto e la responsabilità degli indivi-

<sup>5</sup> “Dal quartiere all’Onu” è una parola d’ordine sempre più ricorrente nella nuova cultura politica dell’eco-pacifismo, una cultura politica strategica, progettuale a tutto campo. Ha costituito titolo dell’Assemblea nazionale degli Enti locali per la pace, svoltasi ad Assisi il 21 maggio 1994.

<sup>6</sup> V. in argomento P. De Stefani, *Il diritto internazionale dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1994. V. anche le mie *Riflessioni sul diritto internazionale dei diritti umani, diritto panumano*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, VI, 2, 1992, p. 19 ss.

dui, gruppi e organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti". Ne cito i due articoli paradigmatici:

Art. 3, del Cap.I: "Ciascuno ha il diritto, sia individualmente sia in associazione con altri, di promuovere la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (universalmente riconosciuti) ai livelli nazionale e internazionale e di lottare in questo senso".

Art. 4 del Cap.II: "Ciascuno ha il diritto di concepire nuovi principi e idee nel campo dei diritti umani, di discuterne e di promuoverne il riconoscimento universale".

Insomma, siamo alla vigilia del solenne riconoscimento di quello che possiamo definire lo statuto di cittadinanza irenica, cioè planetaria, dei singoli e dei gruppi, ovvero la consacrazione formale, oltre che della soggettività giuridica e politica internazionale della persona umana, anche di un potere costituente individuale e collettivo da esercitare dal quartiere all'Onu.

### 3. Statualità sostenibile

Il monopolio della statualità detenuto dallo stato-nazione-sovrano-armato-confinario, si è dunque rotto sotto l'impatto di un duplice ordine di processi:

a) i processi di mutamento strutturale in atto su scala planetaria quali l'interdipendenza mondiale complessa, la transnazionalizzazione di rapporti e strutture, l'organizzazione permanente delle relazioni internazionali in campo sia governativo sia nongovernativo, la mondializzazione dell'economia, l'internazionalizzazione dei diritti umani<sup>7</sup>;

b) i processi istituzionali, in atto, di volontaria devoluzione verso l'alto, a favore di strutture organizzate sopranazionali, di alcuni importanti attributi della statualità confinaria.

Questi processi hanno provocato la compenetrazione interno-esterno e quindi la mutazione genetica della politica e dello stesso diritto<sup>8</sup>. In particolare, le implicazioni operative del riconoscimento della personalità giuridica internazionale della persona umana sovvertono il vecchio ordine mondiale statocentrico e obbligano a realizzare una nuova divisione del lavoro politico dai micro ambiti locali al macro ambito planetario, partendo dai diritti umani, cioè dai bisogni essenziali delle persone e delle comunità umane.

È pertanto aperta la via della statualità sostenibile, ovvero della costituzione di strutture d'autorità, capaci e democraticamente qualificate, lungo un *continuum* o una scala di governatività che ha come poli il governo locale e il governo sopranazionale (regionale e mondiale): su questa scala avviene - deve avvenire - la riconversione del

<sup>7</sup> Sui progetti di trasformazione strutturale del sistema della politica mondiale, v. M. Mascia, *I processi internazionali del mutamento*, in A. Papisca e M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991, p. 278 ss.

<sup>8</sup> V. utilmente L. Bonanate, *La mutazione postmoderna della politica internazionale*, in "Relazioni internazionali", dic. 1989, pp. 20-27.

vecchio stato in una nuova forma di struttura d'autorità con funzioni prevalentemente di raccordo e mediazione tra i due poli.

La tesi che sostengo è che l'annoso problema della riforma dello stato, che io propongo di chiamare il problema della "sostenibilità dello stato" o, forse più correttamente, della "statualità sostenibile", si pone e deve essere affrontato nel quadro storico dell'interdipendenza mondiale. All'interno di questo, la struttura regionale europea di unificazione e la struttura mondiale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite – anche queste peraltro da adattare alle esigenze della statualità sostenibile e quindi da riformare nel senso della loro democratizzazione quale via per il potenziamento delle loro funzioni di governo sopranazionale, oltre che per la loro qualificazione assiologica – offrono l'occasione, tanto giuridicamente obbligata quanto politicamente conveniente, per perseguire con efficacia l'obiettivo della riforma-sostenibilità dello stato.

È appena il caso di ricordare che questo problema si sta ponendo, diffusamente e drammaticamente, anche nell'Africa sub-sahariana e nell'Europa centrale e orientale. Nell'Africa nera non si tratta soltanto di ridisegnare confini che furono tracciati a tavolino nell'era coloniale, ma di trovare contenuti e forme di governatività che siano rispondenti ad una cultura endogena, niente affatto sradicata, che fa della separazione istituzionale tra potere politico e potere economico uno dei suoi punti cardine. Nell'Europa centrale e orientale, la proliferazione degli stati secondo la vecchia forma confinaria si spiega, in buona misura, non in ragione di una presunta risorgente vitalità di tale forma, ma in ragione del rifiuto delle classi governanti dei vecchi stati, in particolare degli stati membri della Unione Europea e delle altre istituzioni europee, di farsi carico delle istanze della statualità sostenibile e quindi, nella fattispecie, di rispondere tempestivamente alle legittime istanze di autodeterminazione dei popoli nell'ottica e con la strategia della sicurezza collettiva (economica, sociale, di ordine pubblico) gestita da istituzioni sopranazionali. Se si fosse agito in quest'ottica – e, giova ribadirlo, con tempestività –, sarebbe stato agevole imporre condizioni all'esercizio del diritto di autodeterminazione e incanalarne lo sbocco finale in nuove forme di statualità secondo quanto illustrerò più avanti<sup>9</sup>.

L'apparato concettuale di ciò che propongo di chiamare statualità sostenibile (*sustainable governance*) è, nel suo nucleo essenziale, mutuato dalla filosofia dello sviluppo sostenibile (*sustainable development*), quale è venuta elaborandosi nel corso degli ultimi decenni: dai pionieristici Rapporti del Club di Roma al Rapporto Brundtland fino agli annuali "Rapporti mondiali sullo sviluppo umano" a cura dello "United Nations Development Program" (Undp)<sup>10</sup>. Quella della sostenibilità è la nuova cultura

<sup>9</sup> Il paragrafo 1 dell'identico articolo 1 dei due Patti internazionali sui diritti umani del 1966 così recita: "Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale". Per un'analisi prescrittiva circa le modalità pacifiche di attuazione di questo diritto, v. M. Mascia e A. Papisca, *Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 3, 1991, p. 93 ss.

<sup>10</sup> Sul tema dello "sviluppo sostenibile" esiste una letteratura vastissima. Mi limito a citare il *Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo: Il futuro di noi tutti*, con prefazione di G. Ruffolo all'edizione italiana, Milano, Bompiani, 1988 (è il famoso Rapporto Brundtland). Sullo "sviluppo umano", v. UNDP, *Rapporto sullo Sviluppo Umano 1994*, Torino, Rosenberg e Sellier, 1994.

politica, che si fa carico di rispondere alla necessità di gestire l'interdipendenza planetaria in ottica umanocentrica e con modalità di trasparenza, partendo da un nucleo di valori assunti di universale condivisione (o condivisibilità). La parte di questa cultura che specificamente attiene alla statualità sostenibile si propone di individuare, come prima accennato, i parametri e i contenuti di una nuova divisione del lavoro politico all'interno di un sistema di molteplici livelli di governabilità (*governance*): locali, nazionali, regionali, continentali, mondiali. Il principio regolatore della divisione del lavoro politico tra i vari livelli è il principio di sussidiarietà, rivisitato e potenziato in virtù del fatto di assumere come paradigma di riferimento i diritti umani internazionalmente riconosciuti nell'era dell'interdipendenza mondiale. All'interno di questa concezione, i caratteri o le dimensioni della pluriformità e della strumentalità concorrono a definire l'essenza della statualità, diffusa lungo un percorso multilivellato e predeterminata nel suo *facere*. Qualsiasi istituzione che si collochi sulla scala della statualità sostenibile non può essere definita come ente *a fini indeterminati* per il fatto di essere un ente *politico*. La statualità viene così ad assumere una nuova, reale valenza etica: non più in ragione della transustanziazione iperumana di "persone giuridiche" *superiorem non recognoscens*<sup>11</sup>, ma per il fatto essenziale che ordinamenti e apparati sono finalizzati al soddisfacimento dei diritti-bisogni fondamentali delle persone e della comunità umane. La statualità, ovvero la forma del potere di *coercere*, si carica più di dovere che di pretesa d'imperio. È appena il caso di sottolineare che il diritto internazionale dei diritti umani impone agli stati precisi obblighi di adempimento, di cui rendere conto sia alle istituzioni della comunità internazionale sia ai propri cittadini<sup>12</sup>.

Nel processo di messa in opera di una nuova divisione del lavoro politico nel pianeta, il ruolo del vecchio stato esclusivista rimane tuttavia fondamentale. Quegli strumenti di coercizione materiale che esso non è più in grado di usare con efficacia per "difendere" i cittadini dalle variabili internazionali – ma sarebbe più appropriato parlare di impatto della "struttura" internazionale – tornano ad essere utili, anzi indispensabili, se finalizzati, e quindi riconvertiti, a nuovi compiti di statualità sostenibile. Per esempio, per allestire il pur necessario (e indifferibile) corpo di polizia internazionale sotto comando Onu, ci vogliono gli eserciti nazionali debitamente riconvertiti; per realizzare il parlamento elettivo delle Nazioni Unite ci vuole l'assenso, e quindi la spendita di autorità, degli stati membri: ecc...

#### 4. La crisi della democrazia politica

Un aspetto cruciale della crisi di governabilità in quanto epifania della crisi della statualità confinaria attiene all'esperienza della democrazia politica, quella rappre-

<sup>11</sup> Per questa critica radicale, v. J. Maritain, *L'uomo e lo stato*, Milano, Vita e Pensiero, 1975. Da ultimo, v. F.P. Casavola, *È ormai superato il principio di non ingerenza negli Stati sovrani*, in "Il Messaggero", 26 agosto 1993.

<sup>12</sup> Al riguardo v. utilmente, L. Bonanate, *I doveri degli stati*, Milano, Rizzoli, 1994.

sentativa-parlamentare-elettorale<sup>13</sup>. La prassi di questo tipo di democrazia, tanto necessaria quanto insufficiente, è in crisi certamente perché non si è coltivata e nutrita la democrazia mediante la realizzazione di adeguati programmi di educazione civica in sede sia scolastica che extrascolastica e non si sono alimentati, in via continuativa, processi di sana socializzazione politica. Le degenerazioni partitocratiche, dal canto loro, hanno fatto certamente precipitare la crisi della democrazia politica. Ma la con-causa strutturale della crisi sta nella insufficienza dello spazio politico-territoriale in cui l'esperienza della democrazia è stata costretta: lo stato nazional-confinario costituisce le colonne d'Ercole ovvero la camicia di forza della democrazia. Come si è prima velocemente accennato, decisioni importanti, di contenuto e portata strategica, sempre più spesso sono prese in ambiti – trasparenti e non trasparenti – che si collocano al di fuori della dimensione statale-nazionale e trascendono la stessa dimensione “intergovernativa” per assumere quella “sopra-statale”. In questi ambiti non c'è memoria della democrazia oppure vi sono embrioni di cui si ostacola pervicacemente la crescita: mi riferisco alla frustrante condizione del Parlamento europeo e al precario regime di “status consultivo” delle organizzazioni nongovernative presso il Consiglio Economico e Sociale e le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, la Csce<sup>14</sup>. Il deficit democratico costituisce un problema maggiore nel quadro dell'Unione europea e nel sistema delle Nazioni Unite. Per non dire degli ambienti non-trasparenti in cui si pilota la mondializzazione dell'economia.

La democrazia politica, se rimane infra-nazionale, è inutile: si tenta infatti di legittimare, orientare e controllare chi non ha più la capacità di prendere decisioni strategiche: quasi un ... accanimento terapeutico! La democrazia incompiuta non è quella del consociativismo partitocratico o del bipartitismo imperfetto. È quella che è divenuta asfittica nella camicia di forza dello stato nazional-confinario. A fare uscire la democrazia da questo abbraccio mortale non sarà, giova ripeterlo, una riforma elettorale né un riequilibrio dei “poteri” dentro lo stato.

Il recupero della democrazia resta tuttavia essenziale ai fini della statualità sostenibile. Questo obiettivo va perseguito declinando l'esperienza della democrazia ai vari livelli del *continuum* lungo il quale si declinano le capacità di governo: dal micro ambito locale al macro ambito mondiale. E, sia ben chiaro, anche per l'esperienza democratica, al pari dell'esperienza della governatività, vale il principio di sussidiarietà: si parte dal basso, dalla democrazia sul posto, dal livello in cui c'è meno “delega”.

Ci sono dunque due modi, fra loro alternativi, di affrontare la crisi della democrazia politica:

a) mantenere allacciata la camicia di forza, starvi dentro e correre avventure au-

<sup>13</sup> Mi permetto di rinviare al mio *Diritti umani e democrazia nell'era dell'interdipendenza planetaria*, in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, V, 3, 1991 (1992), p. 11 ss. Sulla democrazia transnazionale, con particolare riferimento al processo d'integrazione europea, v. Dimitris N. Chrysochoou, *La democrazia transnazionale nella teoria e nella pratica: il caso dell'Unione Europa*, in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, VII, 3, 1992 (1994). Sul tema delle nuove dimensioni della democrazia v. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1992 (4<sup>a</sup> ed.).

<sup>14</sup> Con particolare riguardo all'esperienza dello “status consultivo” delle Ong, v. M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, cit.



toritarie, con risorgenza della cultura delle geopolitica ed esasperazione dei nazionalismi, dei localismi, dei corporativismi e delle militarizzazioni;

b) sciogliere la camicia di forza e imboccare con determinazione la via della trasformazione dello stato confinario in stato sostenibile.

Per l'una e per l'altra opzione, il partito politico è chiamato a giocare un ruolo fondamentale. Anche per il partito si impone una scelta: tra il continuare ad esercitare il ruolo di figlio primogenito dello stato-nazione-sovrano-armato-confinario e l'imboccare anch'esso la via della sostenibilità. L'alternativa è fra partito nazional-centralista-confinario, preposto a tenere stretti i lacci della camicia di forza della democrazia, e partito transnazionale-federalista, che si declina anch'esso ai vari livelli in cui si collocano le capacità di governo e l'esperienza della democrazia<sup>15</sup>.

Io imbocco la seconda strada e mi colloco dunque lungo il *continuum* di ruoli e di decisioni politiche, ovvero sulla scala della governabilità, che dall'ente locale arriva fino all'Onu e ai vertici che stanno pilotando la mondializzazione dell'economia. Il quadro istituzionale di riferimento non può limitarsi all'Unione Europea, ma deve necessariamente, indissociabilmente comprendere anche il sistema delle Nazioni Unite. Se separassimo le due strutture si interromperebbe o diverrebbe estremamente pericolosa la strada della statualità sostenibile. Nell'era dell'interdipendenza mondiale complessa, l'integrazione regionale non può più essere ragionevolmente considerata come un momento o una tappa per arrivare al traguardo del governo mondiale: alla necessità storica o se si vuole alla soglia del governo mondiale siamo già arrivati da tempo e l'integrazione regionale è, deve essere, parte contestuale e coordinata del sistema di governo mondiale che urge articolare, democratizzare e consolidare.

##### 5. *Agenda riformatrice: il paradigma dei diritti umani*

Per procedere sul terreno delle riforme istituzionali, oltre che di disponibilità politica e di competenza tecnico-giuridica, c'è bisogno di spirito assio-costituzionale, quello che si sostanzia di fede nei valori umani universali e di consapevolezza che, anche quando si tratta di riforme che attengono ad aspetti per così dire organizzativi e procedurali, occorre aver sempre viva la memoria di ciò che fonda il contratto sociale e che si condensa, tanto per intenderci, nello spirito di articoli quali il 2, il 3, il 4, il 7, e l'11 della Costituzione: dico spirito e non anche lettera perché questa, come suggerirò più oltre, abbisogna di integrazioni e specificazioni.

Con questa disposizione d'animo - mi si consente di chiamarla virtù? -, la messa in opera della progettualità riformatrice deve tener conto del duplice ordine di impulsi e di condizionamenti che ho evocati all'inizio: quelli di tipo endogeno, infranazionale - come, ovviamente, i mutati rapporti tra le forze sociali e politiche collegati a mutate propensioni del corpo elettorale - e quelli di tipo esogeno, internazionale. Le

<sup>15</sup> Sull'idea di partito transnazionale, v. A. Papisca, *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi come perché*, Milano, Giuffrè, 1979.

variabili di questo secondo tipo sono fortemente condizionanti e il politico competente e onesto non può non tenerne conto.

Finora però, anche nelle più qualificate sedi scientifiche e istituzionali che si sono occupate di riforme, le variabili internazionali sono state scarsamente o punto prese in considerazione. L'approccio è stato prevalentemente internista, infranazionale. Ma riforme istituzionali perseguite in quest'ottica sono fuori della storia, destinate quindi a fallire, se è vero che, per aspirare al governo nazionale, un leader politico deve fare atto di riverenza al Fondo Monetario Internazionale, alla Nato e, più pudicamente, per non dire occultamente, ai centri della mondocrazia finanziaria e tecnologica. Questa carenza si aggiunge ad altre: segnale l'enfasi posta sui contenuti organizzativi e procedurali (presidenzialismo/non presidenzialismo; maggioritario secco/maggioritario a doppio turno) a prescindere dalla loro giustificazione assio-istituzionale, avulsi cioè dalla esplicitazione dei valori forti del nucleo di super-costituzione; segnale anche la non messa in discussione della forma partito, come se questa non attenesse alla statualità, e la non attenzione al rilievo assunto dai nuovi soggetti collettivi della politica, associazionismo e volontariato.

Veniamo ora a individuare gli elementi che fanno lo stato sostenibile lungo la scala delle istituzioni della governatività, quella che parte dall'ente locale per arrivare all'Unione Europea e al sistema delle Nazioni Unite.

L'assunto di partenza, empiricamente fondato, è che la sfida della sostenibilità investe tutti i punti o livelli della scala della governatività e che pertanto il riformatore interno deve occuparsi anche della situazione internazionale, nell'intento di migliorare e rafforzare il "contenitore" entro il quale fare agire, *rectius* "transire", l'ex stato confinario. Egli deve pertanto occuparsi di problemi quali, indicativamente, il deficit democratico dell'Onu e dell'Unione Europea, l'appesantimento burocratico delle istituzioni sopranazionali, le forme verticistiche di gestione dell'economia mondiale, fini e modalità dell'ingerenza umanitaria, forze di polizia internazionale, disarmo e quindi sistema di sicurezza globale, ecc. Egli deve preoccuparsi di trovare, in questi ambiti istituzionali extra-nazionali, gli interlocutori che condividano il medesimo paradigma etico-giuridico di riferimento riassumibile negli articoli 1 e 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo:

"Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e devono agire gli uni verso gli altri con spirito di fratellanza" (art. 1);

"Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati" (art. 28).

La prima parte dell'agenda riformatrice riguarda l'armonizzazione dell'ordinamento dello stato con le norme e i principi internazionali alla cui applicazione presiedono l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, cioè le entità di governo sopranazionale al cui interno lo stato è sollecitato a realizzarsi in forma sostenibile.

Una seconda parte attiene all'apparato istituzionale organizzato.

Si parte dalla constatazione che esiste un diritto internazionale "costituzionale", un nucleo di *ius cogens* mondiale valido nei confronti di qualsiasi soggetto ed entità po-

litica, a qualunque livello della scala di governatività essi operino<sup>16</sup>. Il suo recepimento, che è finora avvenuto in misura parziale e con riferimento pressoché esclusivo al diritto comunitario europeo, non si è tradotto in armonizzazione reale dell'ordinamento interno con conseguente adattamento-trasformazione della forma stato. In altre parole, al di là delle formalità di ratifica, non c'è ancora l'interiorizzazione – che ha riguardo allo spirito oltre che alla lettera – delle norme giuridiche internazionali sui diritti umani e sulle modalità di risoluzione delle controversie internazionali, con conseguente adattamento-trasformazione dello stato-apparato. Prima di proporre integrazioni e modifiche al testo costituzionale, ritengo opportuno soffermarmi sul tema della sovranità per elucidarlo nell'ottica del diritto internazionale dei diritti umani.

Sovranità è sinonimo di originarietà, inerisce a quell'ente che non deriva da altri la propria esistenza. La persona umana e il popolo, soggetto individuale coesistenziale e soggetto collettivo comunitario, sono sovrani – rispettivamente *pro quota e in toto* – in quanto soggetti originari.

Perché persona e popolo sono soggetti originari? Perché portatori di diritti innati, che preesistono alla legge scritta e sono pertanto inviolabili e inalienabili. Perché soggetti protagonisti di contratto sociale. Lo stato invece è un sistema derivato, che “riconosce” – non attribuisce né crea – i diritti fondamentali della persona e del popolo e si obbliga a rispettarli e a farli rispettare. Questo modo di ragionare, esemplarmente riassunto dal 2° comma dell'articolo 1 della nostra Costituzione repubblicana (“La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”), è, o dovrebbe essere, familiare alla cultura costituzionalista dei nostri stati ‘democratici’ e ‘civili’. Per questa cultura è pacifico che lo stato non è sovrano al suo interno: l'affermazione contraria sarebbe considerata come un'eresia. In genere però, la stessa dottrina non pone in discussione la sovranità “esterna” dello stato e soltanto con molta circospezione e sufficienza ammette l'esistenza di una “limitata personalità giuridica internazionale dell'individuo”. Viene da pensare che la corrente dottrina accademica (che è poi la dottrina ufficiale delle istituzioni) non sia aggiornata, non dico sui grandi processi di trasformazione strutturale della vita di relazione sociale, politica ed economica nel pianeta, ma neppure sui contenuti e sugli sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani<sup>17</sup>.

Incalzano gli elementi storici perché la dottrina costituzionalista avanzi nel suo ragionare di sovranità e di democrazia. L'internazionalizzazione dei diritti umani si caratterizza oggi, essenzialmente, per il fatto che il riconoscimento in sede extranazionale è giuridico, non più meramente raccomandatorio. Dalla Dichiarazione universale del 1948 si è passati al sistema organico delle Convenzioni giuridiche munite di propri apparati sanzionatori, dalla raccomandazione etico-politica alla norma giuridicamente vincolante. Per quanto insufficienti, questi apparati esistono e attestano della reale positivizzazione in atto del diritto internazionale di diritti umani.

<sup>16</sup> Per questa interpretazione, v. la “Sentenza” del Tribunale Permanente dei Popoli, Sessione speciale su “Conquista dell'America e diritto internazionale”, Padova-Venezia, ottobre 1992, nel volume di Atti pubblicato dall'Editore Bertani, Verona, 1994.

<sup>17</sup> Mi si consenta di rinviare alla voce “Diritti umani” che ho scritto per il *Dizionario delle idee politiche*, a cura di E. Berti e G. Campanini, Roma, Ave Editrice, 1993, p. 189-199.

Certo, questo nuovo diritto umanocentrico non è ancora riuscito, anche per motivi temporali, a bonificare il vecchio diritto statocentrico<sup>18</sup>. Ragion per cui, l'ordinamento della comunità internazionale è oggi un ordinamento dicotomico: per una parte, è diritto interstatuale, fondato sul principio di sovranità degli stati e sui corollari della sovrana eguaglianza, della non ingerenza negli affari interni e della legittima difesa (o autotutela preventiva); per l'altra parte, è diritto panumano, basato sul principio della eguale dignità di tutte le persone umane ("*humana dignitas servanda est*") e sui corollari della ingerenza umanitaria, del divieto dell'uso della forza da parte degli stati (con l'eccezione dell'autotutela successiva ad attacco armato), della soluzione pacifica delle controversie.

Tra queste due parti dell'ordinamento internazionale c'è incompatibilità. *De iure*, la parte panumana, per i suoi contenuti, prevale, deve prevalere sulla prima parte, quella interstatuale. A porre la questione in questi termini sono, con tenacia e competenza crescenti, soprattutto movimenti solidaristici e organismi transnazionali di volontariato. Grazie a loro, la sorte del diritto internazionale dei diritti umani è sottratta al gioco dell'effettività condotto dal ristretto club elitario delle cancellerie e dei loro *consiliarii* giuridici in base alla clausola *sic stantibus rebus* (a ben vedere, purtroppo, nel caso dei diritti umani funziona anche la clausola . . . irrituale "la mano destra non sappia quello che fa la sinistra").

Non v'è dubbio che, in via di principio, stipulando e ratificando le norme del diritto internazionale dei diritti umani, lo stato ha deciso di "costituzionalizzarsi" anche *extra moenia*, nel sistema dei rapporti esterni, e quindi di auto-immolarsi in quanto stato-nazione-sovrano-armato-confinario in risposta alle esigenze del contratto sociale panumano.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani opera la saldatura tra la parte super-costituzionale dell'ordinamento nazionale e le norme di supercostituzione mondiale, come dire rafforza il principio di irrevocabilità del nucleo duro della costituzione interna. Ma c'è un altro effetto, fino a ieri imprevedibile, che si sta avverando nel quadro istituzionale della Repubblica italiana: l'ente locale, comune e provincia, nei recenti statuti e le regioni in apposite leggi regionali, fanno riferimento ai diritti umani e alla pace, talora citando esplicitamente le fonti giuridiche internazionali oltre che quelle costituzionali interne. Sul significato di questo evento mi soffermerò più oltre.

L'ordinamento dello stato è dunque obbligato ad armonizzarsi con ordinamenti extra e sopra-nazionali. Il recepimento del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto comunitario comporta non mere aggiunte all'ordinamento nazionale ma, giova ribadirlo, trasformazioni strutturali di questo. È acquisito il principio della superiorità dell'ordinamento comunitario europeo su quello interno. A maggior ragione deve acquisirsi il principio della superiorità del diritto internazionale dei diritti umani su qualsiasi altro ordinamento, compreso quello comunitario europeo. Ne discende, ribadendo quanto ho sopra accennato, che le norme costituzionali interne in materia di diritti umani sono perfezionabili ma non revocabili. Lo *ius cogens* internazionale rafforza le teorie non contrattualistiche in materia.

<sup>18</sup> P. De Stefani, *Il diritto internazionale dei diritti umani*, cit., parla di funzione terapeutica di questo nuovo diritto nei riguardi dell'ordinamento internazionale generale.

## 6. "Specificare" la Costituzione

Veniamo ora alle proposte intese a specificare – *sub specie* diritti umani – il testo della Costituzione italiana per le parti che sono più significative a fini di statualità sostenibile. Uno degli assunti da cui muovo è che la parte assiologica della nostra Costituzione – quella che esplicita i termini essenziali del contratto sociale – è buona e attuale, non è fuori della storia mondiale, è consonante con lo spirito del diritto universale dei diritti umani, per certi aspetti è ancora più avanzata. Vale la pena di ricordare che la nostra Costituzione è stata fatta quando la Carta delle Nazioni Unite era già in vigore ed era in avanzato corso di elaborazione la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Quanto oso proporre deve pertanto essere inteso nel senso di una più organica specificazione letterale dello spirito della nostra Costituzione. Si tratta in particolare di sancire espressamente il principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani – di quelli della prima generazione: civili, politici; di quelli della seconda generazione: economici, sociali, culturali; di quelli della terza generazione o diritti di solidarietà: all'ambiente, alla pace, allo sviluppo – sì da superare una volta per tutte la insostenibile (perché incoerente e arbitraria) distinzione politico-dottrinale tra sfera della precettività e sfera della programmaticità per quanto attiene al grado di garanzia dei diritti umani. Ricordo che il principio di interdipendenza e indivisibilità, così ostico alla filosofia occidentocentrica dei diritti umani, è stato solennemente ribadito dalla Dichiarazione di Vienna sui diritti umani (25 giugno 1993)<sup>19</sup>. Deve essere chiaro, una volta per tutte, che stato di diritto e stato sociale sono fra loro interdipendenti e indivisibili come i diritti fondamentali cui rinviano e che chi sostiene il contrario fa la retorica, non la teoria, dei diritti umani. Non è più lecito prendersi in giro al riguardo. Siamo entrati in una più avanzata fase della civiltà del diritto, una civiltà che è planetaria, umanocentrica e solidaristica. La sfida alla politica, e naturalmente all'economia, è di entrare anch'esse a far parte di questa civiltà.

Ed ecco il testo delle mie proposte:

Art. 1, 1° comma: "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sulla dignità della persona umana, sul lavoro e sull'autonomia locale e regionale. L'Italia è parte dell'Unione Europea e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite".

Art. 2: "La Repubblica garantisce i diritti universali, inviolabili e inalienabili della persona umana, sia singolarmente sia nelle forme sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

I diritti umani sono economici, sociali, civili, politici, culturali; la loro protezione deve avvenire nel rispetto della loro interdipendenza e indivisibilità.

I diritti umani della donna fanno indissociabilmente parte dei diritti fondamentali della persona".

<sup>19</sup> Si tratta del Documento conclusivo della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, Vienna, 14-25 giugno 1993. Il principio dell'interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani era stato enunciato, per la prima volta, dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione del 1977.

Art. 6: “L’Italia riconosce e tutela i diritti delle minoranze”.

Art. 10, 1° comma: “Le norme del diritto internazionale con cui si riconoscono i diritti fondamentali della persona e dei popoli fanno parte integrante della Costituzione della Repubblica italiana”. 3° comma: “La condizione giuridica dello straniero è regolata in conformità ai principi e alle norme che riconoscono e tutelano i diritti fondamentali della persona umana”.

Art. 11: “L’Italia riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli, ripudia la guerra e si impegna a perseguire la sicurezza globale, in condizioni di parità con gli altri stati e nel rispetto dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, nel quadro istituzionale delle Nazioni Unite e dell’Unione europea; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali, governative e nongovernative, rivolte a tale scopo”.

Art. 34, 1° comma: “La scuola è aperta a tutti e ha come obiettivo primario di educare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e di rafforzare il rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali”; 2° comma: “L’educazione e l’istruzione devono porre tutti gli esseri umani in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, promuovere la comprensione, la tolleranza e l’amicizia fra tutti i popoli e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi e incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite e dell’Unione Europea per il perseguimento della pace e della sicurezza globale”.

Art. 41, 4° comma: “La legge tutela il pluralismo economico, favorendo la piccola e media impresa nel quadro dello stato sociale e della sicurezza globale”.

Art. 49: “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti e in altre forme organizzate per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, dell’Unione Europea e delle Nazioni Unite. La legge tutela il principio del pluralismo partitico e associativo e favorisce l’attività transnazionale dei partiti e delle altre forme sociali organizzate a fini di sviluppo umano sostenibile”.

Art. 52: “La difesa della patria e della famiglia umana universale è sacro dovere del cittadino e si persegue, all’interno del sistema di sicurezza sopranazionale delle Nazioni Unite e dell’Unione Europea, mediante il servizio di polizia interna e internazionale e il servizio civile”.

È appena il caso di avvertire che queste proposte “letterali” non sono esaustive e devono essere intese, giova ribadirlo, come segnale di coerente interiorizzazione dello spirito del codice universale dei diritti umani da parte del nostro stato-ordinamento.

## ***7. Gli elementi costitutivi dello stato sostenibile: a) stato di diritto; b) stato sociale***

Dopo avere rapidamente accennato all’adeguamento “letterale” dell’ordinamento interno al paradigma universale dei diritti umani, accennerò ora, altrettanto velocemente, all’adeguamento dello stato-apparato segnalando i principali elementi costitutivi di stato sostenibile.

a) *Stato di diritto.*

Indispensabile, irrinunciabile, anche se non sufficiente. Tra i nuovi traguardi dello stato di diritto sono: la trasparenza dei processi legislativi e amministrativi; l'abolizione del segreto di stato e dei servizi segreti; lo sfoltimento della produzione legislativa; il rigore e la tempestività dei procedimenti giudiziari; l'acquisizione della cultura dell'equità in campo giuridico e fiscale; il superamento della cultura del sospetto nel rapporto stato-cittadino; la creazione di un solido sistema di difesa civica istituzionale ai vari livelli di governatività.

b) *Stato sociale.*

È in funzione del soddisfacimento dei bisogni essenziali-diritti fondamentali (economici e sociali) delle persone e delle comunità umane nel quadro di un ordine di sicurezza economica e sociale globale<sup>20</sup>. Il discorso "stato sociale sì, stato sociale no" pecca di provincialismo anche quando lo si fa in buona fede. In mala fede lo fanno coloro che assumono l'equazione stato sociale-stato assistenzialista. Nell'era dell'interdipendenza planetaria e dei diritti umani, non si vuole ammettere che su questo terreno si gioca la credibilità dello stato, la sua stessa ragion d'essere. *De iure* e *de facto* lo stato non è (più) sovrano. È rimasto per così dire nudo nella sua essenza di sistema derivato e artificiale. L'autorità coercitiva che, per contratto sociale, gli viene attribuita è in funzione di compiti che lo stato deve assolvere. Si fa confluire il massimo di potere nello stato perché questo realizzi un *facere* che in un diverso schema istituzionale non sarebbe conseguibile. Questo dato "funzionale" diventa sempre più palese e importante man mano che si attenua la valenza "territoriale" della statualità: confine, difesa armata. Il compito principale dello stato, oggi e ancor più domani, non è difendere i "confini" del territorio, ma concorrere a soddisfare i bisogni vitali di tutti coloro che abitano il territorio. Nello stato sostenibile, la funzione di giustizia e sicurezza sociale prevale su tutte le altre funzioni. *Ut cives equaliter vivant*: questa è la nuova funzione che fa la (vera) eticità dello stato. L'equità fiscale, giova ripeterlo, ne è una componente fondamentale. È compito dello stato presiedere alla distribuzione della ricchezza, soprattutto affinché coloro che non sono soggetti attivi (perché non producono reddito) nel circuito della cosiddetta domanda solvibile, non siano emarginati e uccisi. La competitività, nel mercato delle grandi concentrazioni e dei monopoli tecnologici e mass-mediatici, è sempre più un'arma usata da *cives contra cives*: ebbene, *ne cives ad arma veniant* deve valere anche per l'arena-mattanza di un mercato mondiale che, coi suoi processi di concentrazione, verticizzazione e non trasparenza delle decisioni, si prospetta come il monarca assolutista del terzo millennio. Di stato – di stato sostenibile – i cittadini hanno bisogno per "difendersi" da questo incombente monarca mondocratico. Lo stato, non (più) sovrano, è chiamato a garantire la eguale sovranità originaria, e quindi la libertà, dei suoi cittadini contro l'assolutismo del mercato. Lo stato sociale, dunque, come strumento di liberazione e di promozione umana.

<sup>20</sup> V. in argomento AA. VV., *Diritti economici, sociali e culturali nella prospettiva di un nuovo stato sociale*, Padova, Cedam, 1990. V. anche, di recente, F.P. Casavola, *Dalla proprietà alla solidarietà: appunti per una riflessione in tema di diritti individuali e sociali* (Prolusione all'anno accademico 1993-1994 della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova), pubbl. a cura della Scuola suddetta, 1994.

Importanti elementi infrastrutturali di stato sociale sono la programmazione e la collaborazione dei soggetti collettivi della solidarietà (organizzazioni nongovernative e gruppi di volontariato). È necessario che la cultura della programmazione si coniughi con la cultura della partecipazione popolare: per essere costantemente aggiornati sui bisogni essenziali delle persone e dei gruppi, per seguire le fasce deboli, per anticipare le congiunture. C'è quindi bisogno di strutture di rilevazione, di monitoraggio, di "alert" al cui funzionamento possono arrecare un contributo determinante appunto le strutture solidaristiche di società civile capillarmente diffuse nel territorio.

#### 8. c) *Stato dell'autonomia funzionale*; d) *stato dell'autonomia territoriale diffusa*

##### c) *Stato dell'autonomia funzionale.*

I principi di riferimento sono quello della pari dignità istituzioni pubbliche-forme organizzate di società civile e quello del pluralismo politico.

L'associazionismo, in particolare quello operante a fini solidaristici, è espressione diretta di società civile, serbatoio e infrastruttura della democrazia in tutte le sue forme: politica, economica, rappresentativa, diretta, interna e internazionale. La legittimità delle strutture indipendenti di società civile discende non da forme di "riconoscimento" legale ma dall'esistenza di tre requisiti: libera iniziativa, struttura democratica dell'organizzazione, adesione formale e sostanziale ai principi e alle norme del codice universale dei diritti umani. Il 'riconoscimento legale' non è pertanto costitutivo, ma serve a disciplinare i rapporti di collaborazione con le istituzioni dello stato e con quelle degli enti regionali e locali. I contenuti del riconoscimento devono coerentemente informarsi al principio della pari dignità delle istituzioni statuali e locali e delle forme organizzate di società civile<sup>21</sup>.

Il principio del pluralismo politico non può essere monopolizzato dalla forma del partito ed esaurirsi quindi nella prassi del multipartitismo. Le fondamentali funzioni di articolazione degli interessi, di aggregazione della domanda politica, di socializzazione politica, di comunicazione politica, di integrazione – funzioni fondamentali del sistema politico democratico – sono oggi svolte da una molteplicità di soggetti fra loro anche molto diversificati. Il gruppo di volontariato sociale è uno di questi. Il partito deve coesistere e condividere ruoli – in particolare, di aggregazione della domanda politica, di comunicazione politica, di socializzazione politica – con questi nuovi soggetti della politica. Pluralismo politico è pertanto pluralismo partitico e pluralismo associazionistico.

Al partito resta una funzione centrale nello sviluppo della democrazia politico-elettorale-parlamentare in sede interna e internazionale. Particolarmente importante la funzione del partito nei processi di democratizzazione delle istituzioni internazionali. Per l'esercizio di queste funzioni si rende necessaria, come ho prima accennato, la

<sup>21</sup> Mi permetto di rinviare al mio *Il volontariato, soggetto di democrazia qualitativa*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 1, 1991, p. 43 ss.



transnazionalizzazione della forma partito. Il problema della sostenibilità che si pone allo stato nel quadro dell'interdipendenza mondiale, si pone anche al partito politico.

*d) Stato dell'autonomia territoriale diffusa.*

Sulla via della statualità sostenibile, l'autonomia dell'ente locale e regionale è un elemento fondante: la dinamica del principio di sussidiarietà si attiva infatti a partire da essa, cioè dal polo iniziale della scala della governatività. La municipalità e il governo dell'ente locale – entità territoriale disarmata – sono l'antidoto più efficace contro il nazionalismo. La legge 142, soprattutto per quello che ha innescato, è importante sulla via della statualità sostenibile. Avalla il principio di sano federalismo secondo cui l'autonomia dell'ente locale è autonomia originaria, non derivata. Il primo significativo passo nell'applicazione della 142 è costituito dall'adozione dello statuto da parte di Comuni e Province nelle Regioni a statuto ordinario. Su questo terreno si sta procedendo ora anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome.

Ebbene, è accaduto che in migliaia di statuti di comuni e province (nella regione del Veneto, oltre 400 su 582 comuni) sia stata inserita la norma "pace diritti umani" il cui testo ricorrente, paradigmaticamente anticipato dall'articolo 1 della legge 18/88 della Regione Veneto "interventi regionali per la promozione di una cultura di pace", recita:

"Il Comune (la Provincia), in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione tra i popoli – Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Convenzione internazionale sui diritti dei bambini – riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. A tal fine il Comune (la Provincia) promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Comune (della Provincia) una terra di pace. Per il conseguimento di questi obiettivi il Comune (la Provincia) assume iniziative dirette e favorisce quelle di istituzioni culturali e scolastiche, enti, associazioni, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale".

Quella di inserire la norma "pace diritti umani" nello statuto dell'ente locale è una scelta di grande rilievo etico, politico e giuridico, che attesta della volontà delle comunità politiche e civili locali di riconoscersi primariamente nei valori universali della umana convivenza. L'ente locale ha inteso definire la propria identità sostanziale, fatta di "vicinanza al cittadino" e di autonomia, in un duplice modo: sostanziando lo statuto di "norme", oltre che di "disposizioni" funzionali e organizzative, ed esplicitando la *ratio* profonda della sua autonomia come impegno a soddisfare i diritti fondamentali, individuali e collettivi, dei soggetti che compongono la comunità locale. A suffragare il rilievo istituzionale di questo impegno, in numerosi statuti c'è il riferimento puntuale a un duplice ordine di principi e norme giuridiche, della Costituzione e del diritto internazionale dei diritti umani le cui fonti principali sono: la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), la Convenzione europea sui diritti e le libertà fondamentali (1950), la Convenzione internazionale contro la discriminazione razziale (1965), la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini (1989).

Tramite la norma statutaria dell'ente locale "pace diritti umani", cala per così dire nel territorio quell'insieme di principi che sono il nucleo duro sia della costituzione nazionale sia di quella parte del diritto internazionale che, per il fatto di riconoscere i diritti fondamentali delle persone e dei popoli, è essa stessa, come ho prima ricordato, la prima parte (scritta) di una Costituzione mondiale *in itinere*. In altre parole, con questa norma lo statuto dell'ente locale entra a far parte di un sistema di principi di supercostituzione (e quindi di *ius cogens*) a dimensione e validità universale. Potrebbe anche dirsi che, richiamando le norme del diritto internazionale dei diritti umani, l'ente locale si fa artefice della saldatura, *in re* diritti umani, tra ordinamento internazionale e ordinamento interno. Insomma l'ente locale, asserendo il proprio impegno a perseguire il bene comune nel seno della comunità umana mondiale, si fa attore di civilizzazione giuridica *umanocentrica*. E implicitamente si candida ad operare per abbassare il tasso di *statocentrismo belligero* nel sistema delle relazioni internazionali.

Il collegamento dei diritti umani con la pace è perfettamente coerente con la duplice vocazione dell'ente locale a stare vicino ai cittadini e a perseguire il bene comune universale nello spirito e nella lettera di quanto proclamato dal già citato articolo 28 della Dichiarazione universale. In questo articolo è esplicitato il concetto di pace positiva, intesa non soltanto come assenza di guerra ma anche e soprattutto come pratica attiva della solidarietà e della cooperazione fra popoli.

Il riferimento ai diritti umani internazionalmente riconosciuti consente di vedere nella sua giusta luce il principio di sussidiarietà, la cui attualità è accentuata sia dalle disposizioni del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea sia dal vivace dibattito interno sul federalismo. I diritti umani sono bisogni essenziali della persona (materiali e spirituali); "riconoscerli" comporta, per l'istituzione che fa la norma di riconoscimento (stato, comunità internazionale, ente locale), l'obbligo di garantirli, cioè di soddisfare bisogni essenziali. Ebbene, la formula "quanto più vicino al cittadino" significa che bisogna tener conto dei bisogni reali-diritti fondamentali delle persone e delle comunità umane nel ripartire le competenze e i poteri decisionali tra i vari livelli istituzionali. Con la norma "pace diritti umani" l'ente locale si inserisce istituzionalmente nella dinamica della "divisione del lavoro politico" sul territorio del pianeta e favorisce la strutturazione di quel *continuum* di ruoli, dal quartiere all'Onu e al mondo, che è necessario per consentire l'esercizio di valide forme di democrazia e di partecipazione politica popolare nell'era dell'interdipendenza mondiale.

Il federalismo, così come la pratica della democrazia che gli è speculare, è un percorso istituzionale che parte dal basso, non per disarticolare e dividere, ma per adeguatamente soddisfare bisogni umani reali e favorire la pace sociale. La radice del federalismo e della democrazia è la soggettività individuale e collettiva delle persone umane, "soggettività primaria" in quanto titolarità di diritti che la legge (interna e internazionale) riconosce come inerenti alla eguale dignità di tutte le persone e pertanto universali, interdipendenti e indivisibili (il diritto al lavoro è diritto umano come il diritto alla libertà di associazione), inviolabili, inalienabili. L'ente locale è presidio di democrazia in tutte le sue forme – rappresentativa, diretta, partecipativa; politica, economica, sociale – e tra le sue funzioni istituzionali, è quella di coltivare la pratica e lo sviluppo della democrazia attraverso l'educazione.

Le sfide e le ricadute dell'interdipendenza mondiale – in campo economico,

sociale, ambientale – investono immediatamente e capillarmente il “territorio locale”, laddove cioè le persone e i gruppi vivono la loro esistenza quotidiana. Sull’ente locale ricade l’onere maggiore di rispondere concretamente (caso per caso, emergenza dopo emergenza) alle esigenze che ineriscono allo statuto di cittadinanza di quanti risiedono nel suo territorio. Il riferimento alle norme giuridiche internazionali dei diritti umani attesta che l’ente locale ha scelto la bussola di cui intende avvalersi per soddisfare e promuovere i diritti di cittadinanza nel proprio territorio. I principi guida sono: eguale dignità di tutte le persone; adeguamento dello statuto di “cittadino” (anagrafico) con lo statuto di “persona umana” (titolare di diritti fondamentali); non discriminazione; rispetto delle diversità; solidarietà; dialogo interculturale.

L’ente locale concorre dunque con lo stato e con le istituzioni internazionali a soddisfare i diritti umani, compreso il diritto delle persone e dei popoli alla pace. È dato ipotizzare che, insieme con le organizzazioni nongovernative di promozione umana e i gruppi di volontariato, esso contribuirà efficacemente a indurre lo stato a seguire “la via giuridica alla pace”, quella cioè che consiste nel dare effettività al diritto internazionale dei diritti umani, quindi nell’applicare i principi e nel perseguire gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite riguardanti il divieto dell’uso della forza per la risoluzione dei conflitti, la soluzione pacifica dei medesimi, il disarmo, la sicurezza globale (economica, sociale, ambientale, dell’ordine pubblico) e la cooperazione multilaterale. Insomma, l’ente locale si rivela indispensabile ai fini della gestione equa e solidale dell’interdipendenza mondiale, nel senso cioè dello spirito e degli obiettivi dello “sviluppo umano sostenibile”, e aiuta lo stato a trovare appropriati strumenti di governabilità, anzi ad aggiornare e ridefinire una “forma” di statualità che, con gli attuali contenuti e attributi – *ius ad bellum, ius ad pacem, ius excludendi alios* –, non è più oltre “sostenibile”.

L’ente locale ha alcuni importanti alleati naturali per dare attuazione alla norma statutaria “pace diritti umani”: sono le organizzazioni nongovernative e i gruppi di volontariato; gli operatori del mondo dell’educazione scolastica ed extra-scolastica; gli operatori del mondo del lavoro e della produzione (soprattutto piccole e medie imprese).

Con questa prospettiva, l’ente locale diventa soggetto attivo della cultura della mondialità. Paradossalmente (felice paradosso ...) l’ente locale, la cui ragion d’essere sta nel fatto di essere radicato nel territorio, di essere territorio, operando per i diritti umani internazionalmente riconosciuti e per la pace ridefinisce il territorio in termini non di confine ma di egualianza delle persone umane, di solidarietà transnazionale e quindi di superamento del confine. L’ente locale per la pace può e deve agire quale efficace antidoto alla risorgente cultura della geopolitica, che è quella dell’interesse nazionale, della sicurezza nazionale armata, del confine e della messa in discussione dei confini, della ‘guerra giusta’, della rappresaglia armata, del rifiuto di forme di governo mondiale e di democrazia internazionale. E deve agire per prevenire e combattere – soprattutto sul terreno dell’educazione e della formazione – qualsiasi forma di razzismo, intolleranza, xenofobia, nazifascismo, violenza sulle persone, sugli animali e sulle cose.

I “territori transnazionali” costituiscono il banco di prova di nuove forme di statualità, sostenibile appunto. Lo statuto dell’autonomia territoriale infranazionale

assume rilievo internazionale laddove nello stesso territorio coesistono più gruppi etnici o religiosi e non sia ragionevolmente possibile procedere a separati atti di autodeterminazione aventi come sbocco istituzionale finale l'indipendenza politico-territoriale di ciascun gruppo. In questi casi, il principio cui fare riferimento è quello per cui i territori caratterizzati dalla multietnicità sono bene o patrimonio comune dell'umanità per ragioni geo-antropologico-culturali ed è compito della comunità internazionale garantire la pacifica convivenza in essi. Questi territori continuano a far parte del preesistente stato di appartenenza, ma tra gli elementi costitutivi della loro speciale autonomia è quello della presenza di una autorità internazionale di garanzia (Onu, Unione Europea, Csece, ecc.). Un altro importante elemento costitutivo è la loro smilitarizzazione. La denominazione di questi territori può naturalmente essere molto diversificata, a seconda delle situazioni: regione transnazionale, provincia multietnica, euro-regione, ecc.

È di tutta evidenza che la prospettiva del "territorio transnazionale", internazionalmente garantito, è tale da indurre ad abbassare il tasso di violenza e l'effetto disgregatore che attualmente ineriscono all'esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli.

9. e) *Stato del pluralismo d'impresa*; f) *stato della cittadinanza multinazionale*; g) *stato della sicurezza globale*; h) *stato della difesa e della valorizzazione dell'ambiente naturale e dei beni culturali*

e) *Stato del pluralismo d'impresa.*

Il fattore economico sempre più condiziona la politica, le capacità di governo e le funzioni dello stato. Diritti umani, stato sociale, autonomia dell'ente locale rischiano di essere neutralizzati dai processi decisionali opachi o occulti che attualmente indirizzano, come ho più volte segnalato, la mondializzazione dell'economia.

In questa situazione, la piccola e media impresa non si difende soltanto con incentivi e forme più o meno protezionistiche adottate in via congiunturale o provvisoria. Occorre espressamente elevare la difesa della piccola e media impresa al rango di principio costituzionale. Sono in gioco lo stato sociale, i principi di sussidiarietà e di pluralismo e la stessa tenuta della democrazia. La concentrazione della decisione economica nelle strutture di monodocrazia attenta a tutte le forme della democrazia (politica, rappresentativa, economica, sindacale).

La piccola e media impresa è quella che più risponde all'approccio politico "partire dai bisogni reali", sta al sistema dell'economia come l'ente locale sta al sistema della politica, è cellula fondativa, è essenziale per il perseguimento degli obiettivi dello sviluppo umano sostenibile.

f) *Stato della cittadinanza multinazionale.*

Tutte le persone umane sono riconosciute, in virtù del nuovo diritto internazionale, titolari degli stessi diritti umani fondamentali: civili, politici, economici, sociali, culturali. Di questi diritti esse devono beneficiare in qualsiasi territorio si trovino a risiedere, a prescindere dal titolo per cui vi risiedono. Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani libera la persona dall'ipoteca dell'anagrafe territoriale-

statuale-nazionale come elemento di discriminazione e privilegio. Il principio di eguaglianza, che è un principio fondamentale della normativa sui diritti umani, attiene agli individui in quanto persone umane, non in quanto cittadini 'nazionali' di questo o quello stato. Insomma, il diritto internazionale dei diritti umani obbliga lo stato a far coincidere lo statuto di cittadinanza "anagrafica" con lo statuto di cittadinanza "personale": la prospettiva che si dischiude, anzi la sfida che incalza, è di civiltà giuridica avanzata e arricchisce i contenuti umanocentrici della strategia della statualità sostenibile.

Urge che qualche stato si assuma la responsabilità – potremmo anche dire l'onore e l'onere – di prendere l'iniziativa in direzione della cittadinanza planetaria.

*g) Stato della sicurezza globale.*

Insieme con il ripudio della guerra in tutte le sue forme, l'impegno istituzionale per il funzionamento di un sistema sopranazionale di sicurezza collettiva è elemento costitutivo dello stato sostenibile. La sicurezza nazionale – oggi pericolosamente intesa come la capacità dello stato di perseguire i propri interessi vitali ovunque nel mondo e con ogni mezzo – e la difesa armata sono incompatibili con la *ratio* della statualità sostenibile. Alla sicurezza nazionale deve sostituirsi la sicurezza collettiva, gestita da autorità sopranazionale – attenzione: sopranazionale è cosa diversa dall'ambiguamente multinazionale –, e l'istituto dell'"ordine pubblico" deve estendersi al sistema delle relazioni internazionali, sostituendosi a quello della guerra. L'ordine pubblico interno è garantito, coercitivamente, mediante l'esercizio di funzioni e l'uso di corpi di pubblica sicurezza. L'ordine pubblico internazionale deve essere garantito da un corpo di polizia internazionale, posto in via permanente sotto il comando del Consiglio di sicurezza, per la cui costituzione l'articolo 43 della Carta delle Nazioni Unite fa obbligo allo stato (fin dal 1945...). È, questo, un problema di crescente, drammatica attualità: la ricerca della sua soluzione – peraltro chiara e obbligata alla luce della Carta delle Nazioni Unite e delle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani – non può non essere al centro della politica estera e delle iniziative di riforma istituzionale. Dalle ambiguità e dalle pericolose strumentalizzazioni della cosiddetta ingerenza umanitaria si esce soltanto accedendo all'istituto della polizia sopranazionale gestita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Le "scuole di guerra" devono essere trasformate in "scuole di polizia internazionale", per addestrarvi il personale da tenere permanentemente a disposizione dell'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite. L'apparato militare dell'Unione Europea Occidentale, il cui impiego è previsto dal Trattato sull'Unione Europea per la parte relativa alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, deve essere organizzato alla luce di questo schema istituzionale.

L'obiezione di coscienza, come elucidato da apposite risoluzioni della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, del Parlamento europeo e della Csce, appartiene alla famiglia dei diritti fondamentali della persona, non è un mero diritto soggettivo. Nell'ottica della sicurezza collettiva sopranazionalmente gestita, deve essere consentito all'obiettore di coscienza di svolgere servizio civile all'estero, anche in operazioni di interposizione non-armata e nonviolenta sotto autorità dell'Onu o dell'Unione Europea coordinata con le Nazioni Unite.

La produzione di armi, da riconvertirsi per l'uso a fini di polizia interna e internazionale, deve essere posta sotto il diretto controllo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e, per quanto riguarda l'Italia, anche dell'Unione europea.

*b) Stato della difesa e della valorizzazione dell'ambiente naturale e dei beni culturali.*

Il disinquinamento del territorio, la valorizzazione del medesimo, il restauro, la conservazione e la messa a fruizione sociale dei beni culturali sono tra le funzioni che fanno lo stato sostenibile. Proprietà e uso devono essere riconsiderati alle luce delle esigenze ecologiche e della funzione sociale del territorio. Anche per questa intrapresa, all'esercizio di compiti di governo deve accompagnarsi una forte mobilitazione culturale e educativa. Fa parte di questo disegno la umanizzazione dell'*habitat* urbano. In tempi non remoti, i cafoni, gli incivili, i briganti, i violenti stavano nella campagna. Oggi, questa soggettualità violenta e barbarica abita la città: quanto più metropolitana la città, tanto più alto il tasso della violenza.

Lo stato sostenibile valorizza il territorio inteso nella sua essenza universale di porzione della casa comune di tutte le creature: come parte interdipendente e inscindibile del tutto-terra, del tutto-natura, del tutto-arte.

Quanto ora velocemente accennato interessa l'Italia in modo vitale, vorrei dire esemplare per il mondo intero. La Sicilia era il granaio dell'impero romano. L'Italia è il granaio culturale e artistico del pianeta terra. I beni culturali, artistici e paesaggistici costituiscono una rilevante risorsa di potere – evidentemente pacificatore, di dialogo interculturale e di educazione alla nonviolenza e al bello – dell'Italia nel mondo.

## 10. *Trasformazioni dello stato-apparato*

Qualche rapidissimo cenno propositivo, ora, circa l'assetto organizzativo dello stato-apparato sostenibile.

– Sostituire l'attuale Senato con la Camera delle regioni e dei poteri locali (in sintonia con il Comitato delle regioni dell'Unione Europea e con il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa).

– Creare una rete di "istituzioni nazionali per i diritti umani", in particolare:

i) una Commissione bicamerale per i diritti umani, col compito, tra gli altri, di discutere sia i rapporti periodici che lo stato italiano è obbligato a presentare ai competenti organi internazionali sia i documenti con cui questi organi valutano i rapporti nazionali;

ii) una Commissione nazionale per i diritti umani, formata di rappresentanti del mondo delle istituzioni – nazionali, regionali, locali –, del mondo della scuola e della cultura, del mondo delle associazioni nongovernative e del volontariato, del mondo del lavoro: il modello è quello raccomandato nel 1993 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Tra le funzioni importanti è quella di dare pareri, in via preventiva, sulla conformità delle proposte legislative ai principi costituzionali, interni e internazionali, in materia di diritti umani;

iii) il Difensore civico, da intendersi come “magistrato naturale dei diritti umani” in conformità agli orientamenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d’Europa; nel testo della Costituzione dovrebbe essere previsto un triplice livello di difesa civica istituzionale: nazionale, regionale, locale.

– Creare un Ministero per gli Affari dell’Unione Europea, con funzioni di coordinamento della partecipazione italiana al funzionamento degli organismi europei.

– Creare un Ministero per gli Affari delle Nazioni Unite, con competenza anche per gli affari internazionali generali e la sicurezza globale. Uno dei compiti istituzionali di questo Ministero dovrebbe essere quello di presiedere, insieme con il Ministero della Difesa (sulla via della trasformazione in Agenzia di Polizia internazionale), alla riconversione dell’esercito e delle strutture della difesa militare in polizia internazionale delle Nazioni Unite.

– Creare una Agenzia per la formazione e l’addestramento del personale della Pubblica Amministrazione alle (nuove) funzioni dello stato sostenibile, col compito, tra gli altri, di far fare un salto di qualità all’attuale sistema delle “scuole di pubblica amministrazione”.

## 11. Sinergismo interno-esterno nel processo riformatore

La riforma “interna” deve andare di pari passo con la riforma dei due quadri istituzionali di governatività sopranazionale di cui l’Italia fa parte, Onu e Unione Europea, in ragione del fatto che l’appartenenza a queste due entità è elemento costitutivo dello stato italiano. L’azione riformatrice infra-nazionale deve pertanto essere accompagnata da una congrua politica estera fortemente progettuale, ispirata al medesimo approccio di statualità sostenibile dal quartiere all’Onu. Il vecchio stato e il vecchio ordine internazionale statocentrico condividono i medesimi travagli ginecologici. Il riformatore italiano sarà un giano bifronte, interno e internazionale. La composizione dell’organo tecnico incaricato di predisporre schemi di riforma dovrà pertanto riflettere la compenetrazione interno-internazionale operante nell’era dell’interdipendenza planetaria: per la parte giuridico-istituzionale, accanto agli esperti di diritto interno devono esserci esperti di diritto, organizzazione, economia e politica internazionale.

In sede sopranazionale, il processo riformatore si chiama “costruzione di un ordine mondiale umanamente sostenibile, cioè equo e democratico”<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> In argomento, v. tra gli altri: J. Galtung, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980; R. Falk, *L’ordine mondiale tra diritto interstatuale e diritto dell’umanità: il ruolo delle istituzioni di società civile*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, VI, 2, 1992 (1993); The Group of Lisbon (R. Petrella *et Alti*), *Limits to Competition*, Lisbon, Gulbekian Foundation, 1993; A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*, cit.; E. Balducci, *L’irrinunciabile cammino verso la comunità planetaria*, in “Democrazia e diritto”, gennaio-marzo 1992, p. 31 ss.; Idem, *Le tribù della terra: orizzonte 2000*, Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1991; Idem, *La terra del tramonto. Saggio sulla transizione*, Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1992.

Sempre attuale, nel suo lucido disegno strategico, l’Enciclica di Giovanni XXIII *Pacem in Terris*, del 1963. Molto utile, sul tema del governo mondiale, v. il Dossier su: *The Chicago School and the Problem of World Government* (con saggi su Mortimer A. Adler, Robert M. Hutchins, G.A. Borgese, J. Maritain, Y.R. Simon), in “Notes et Documents”, Rivista dello Institut International J. Maritain, 35, sept.-oct. 1993, p. 14 ss.

Le strutture del governo mondiale e del governo europeo fanno parte del disegno della statualità sostenibile. La loro indifferibile democratizzazione – legittimazione diretta dei massimi organi decisionali e partecipazione politica popolare ai loro processi decisionali – è condizione d’efficacia delle loro funzioni di governo sopranazionale e, allo stesso tempo, garanzia che la definitiva desovranizzazione del vecchio stato-nazione-confinario non lasci il posto a forme di macro-dispotismo mondiale: come dire, dalla padella alla brace.

Cenni propositivi per la sostenibilità dell’Onu e dell’Unione Europea.

*a) ONU.*

La Carta delle Nazioni Unite deve essere revisionata alla luce delle norme e dei principi del diritto internazionale dei diritti umani, generato in virtù della stessa Carta. Per questa, vale quanto detto a proposito della nostra Costituzione: lo spirito è buono, le potenzialità sono molteplici e grandi. È da irresponsabili pensare di costruire il nuovo ordine mondiale prescindendo dal sistema – ordinamento e apparato – delle Nazioni Unite.

In particolare, l’Onu deve essere messa in grado di gestire, con autorità sopranazionale, l’uso della forza di polizia a fini di sicurezza mondiale.

L’Italia deve adempiere all’obbligo sancito dall’articolo 43 della Carta delle Nazioni Unite e quindi devolvere il proprio esercito all’autorità sopranazionale delle Nazioni Unite, esigendo di far parte del previsto Comitato di stato maggiore.

L’intera struttura delle Nazioni Unite deve essere democratizzata, nel senso della legittimazione diretta del suo corpo assembleare più rappresentativo e della partecipazione politica popolare allo svolgimento dei processi decisionali.

Deve essere pertanto creato il Parlamento dei Popoli delle Nazioni Unite, organo elettivo in via diretta, che si affiancherà all’attuale Assemblea generale degli stati.

Del Consiglio di sicurezza deve far parte, in via permanente, l’Unione Europea.

Deve essere creato un Consiglio per lo sviluppo umano sostenibile.

Deve essere creata un’Alta Autorità delle Nazioni Unite per il disarmo e il controllo della produzione e del commercio di armi “legittime”, cioè congrue con l’esercizio di funzioni di polizia interna e internazionale .

Deve essere resa obbligatoria la competenza della Corte internazionale di giustizia e reso possibile il ricorso anche individuale.

Deve essere creato un Tribunale penale internazionale permanente con competenza a raggio mondiale, sulla base del “precedente” del Tribunale *ad hoc* per i crimini nella ex Jugoslavia.

Deve essere riconosciuto all’Onu un potere di esazione fiscale diretta.

*b) Unione Europea.*

Strategia riformatrice all’insegna di: diritti umani, democrazia, stato sociale, sicurezza globale.

Parola d’ordine: prima la politica.

Deve essere elaborata una Costituzione dell’Unione Europea sulla base del paradigma dei diritti umani – tutti i diritti umani – e del principio di sussidiarietà.



L'Unione Europea deve aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle altre Convenzioni giuridiche in materia.

Il Parlamento europeo deve avere pieni poteri legislativi.

Deve essere realizzata la moneta unica europea.

Deve essere rivisto lo statuto di cittadinanza dell'Unione in base al paradigma dei diritti fondamentali della persona.

Il Consiglio europeo deve scomparire e il Consiglio dei Ministri trasformarsi in Senato degli stati, in attesa di scomparire col crescere del Comitato delle Regioni e dei Poteri locali.

Deve essere incentivata la transnazionalizzazione europea dei partiti politici.

Deve esserci un riconoscimento formale delle associazioni solidaristiche e dei gruppi di volontariato.

La struttura militare dell'Ueo deve essere raccordata organicamente col sistema di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del citato art. 43 della Carta delle Nazioni Unite più che ai sensi delle disposizioni del Cap. VIII della stessa Carta.

## 12. *Mobilitazione culturale e educativa*

Il passaggio dallo stato confinario allo stato sostenibile non avviene, ovviamente, dall'oggi al domani e non è opera, soltanto, di commissioni parlamentari *ad hoc*. È un processo che, per attuarsi con efficacia, deve contemporaneamente svolgersi in sede infranazionale e in sede sopranazionale e nel contesto di una estesa mobilitazione operante in due campi fra loro sinergici: quello dell'educazione alla democrazia e ai diritti umani e quello della partecipazione politica la più estesa possibile.

Come dire: la riforma dello stato non può essere disgiunta da una consistente e coerente socializzazione politica. ■

## ULTERIORE BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- J. Chesneaux, *Modernité-Monde (Brave Modern World)*, Paris, Editions la Découverte, 1989; G. Cotturri, *La democrazia senza qualità. Politica istituzionale e processo costituente in Italia*, Milano, F. Angeli, 1988; Idem, *Mutamenti. Culture e soggetti di un pubblico sociale*, Molfetta, la Meridiana, 1992; E. Morin, *Pensare l'Europa*, Milano, Feltrinelli, 1988; N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990; Idem, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991; A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1994 (2a ed.); G. Bocchi, M. Ceruti, E. Morin, *Turbare il futuro. Un nuovo inizio per la civiltà planetaria*, Bergamo, Moretti e Vitali Editori, 1990; F. A. Cusimano, *La crisi contemporanea e l'uomo planetario*, Padova, Cedam, 1993. F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994; M. Bertrand, *L'ONU*, Paris, Editions La Découverte, 1994.

N. Occhiocupo, *La "Camera delle Regioni"*, Milano, Giuffrè, 1975; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984; C. Carlassare (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova, Cedam, 1988; L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, Liguori Editore, 1990.

Sempre stimolanti Alf Ross, *Why Democracy?*, Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press, 1952, e J. M. Keynes, *Le conseguenze economiche della pace* (trad. it.), Torino, Rosenberg e Sellier, 1983 (2<sup>a</sup> ed.).

Una lettura che aiuta a (ri)trovare il necessario spirito assio-costituzionale con orizzonte planetario è: Dag Hammarskjöld, *Linea della vita*, Milano, Rizzoli, 1966.

Una preziosa testimonianza sulla universalità dei diritti umani è in Bani Sadr, *Le Coran et les droits de l'homme*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1989.