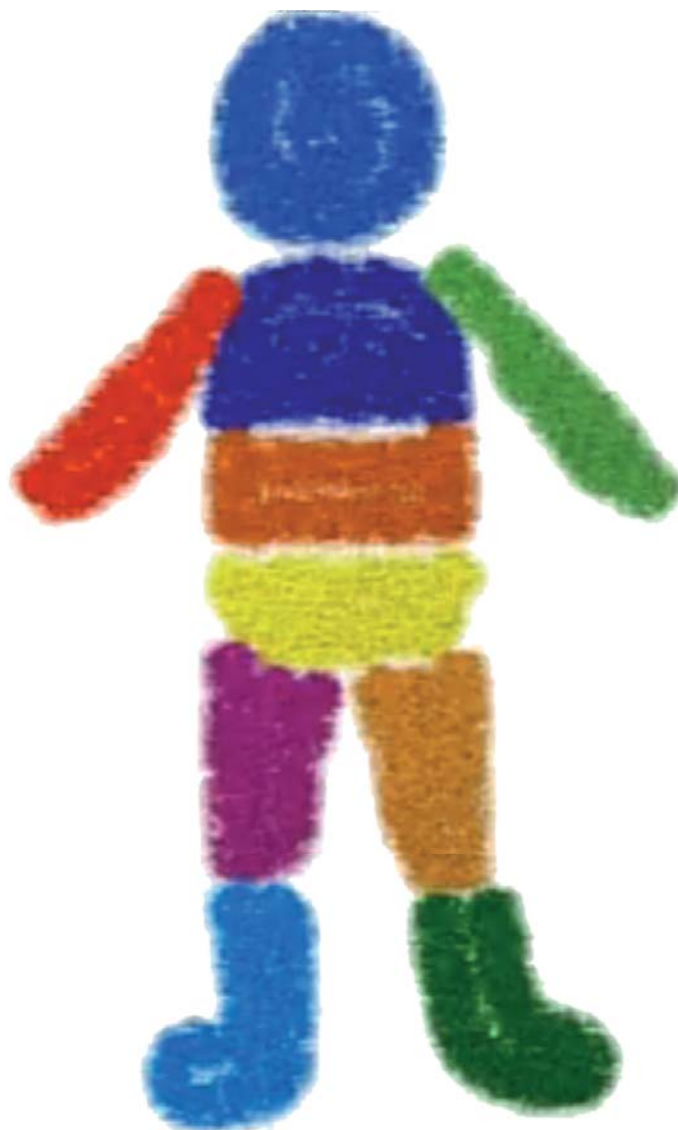


**Materiali**  
**per la formazione dei docenti di**  
**“Cittadinanza e Costituzione”**  
**negli istituti secondari superiori**

Documenti dei gruppi di lavoro



Corso di Alta Formazione  
per esperti in educazione civica, diritti umani,  
cittadinanza, costituzione  
(A.A. 2008/2009)



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

CENTRO INTERDIPARTIMENTALE  
DI RICERCA E SERVIZI  
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI

Copyright 2010

Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli  
Università degli Studi di Padova  
<http://unipd-centrodirittiumani.it>

I contenuti della presente pubblicazione possono essere riprodotti integralmente o parzialmente citando la fonte.

### Tutor

**Amelia Goffi**, Centro diritti umani dell'Università di Padova  
**Lucia Saccon**, Ufficio Scolastico Regionale del Veneto

### Partecipanti al corso

**Bincoletto Antonio** - Istituto Istruzione Superiore "Marchesi", Padova  
**Calderan Caterina** - Istituto Magistrale "Stefanini", Mestre (VE)  
**Cecchini Carla Maria** - ITAS "Boscardin", Vicenza  
**Celi Laura** - Liceo "Brocchi", Bassano del Grappa (VI)  
**Cenzon Marina** - IIS "Canova", Vicenza  
**Chemello Franco** - Liceo scientifico "Galilei", Belluno  
**Chiozzini Laura** - Liceo "Giovanni Cotta", Legnago (VR)  
**Crivellari Cinzia** - Liceo Classico "M. Polo", Venezia  
**De Marchi Marisa** - IPSIA "Scotton", Breganze (VI)  
**Ferrari Romeo** - Liceo Classico "Maffei", Verona  
**Furlan Pierino** - Istituto Magistrale "Stefanini", Mestre (VE)  
**Gasperi Antonio** - ITCS "L. B. Albert", San Donà di Piave (VE)  
**Gatta Carla** - ITCG "Martini", Castelfranco Veneto (TV)  
**Mantoan Fulvia** - IPSAA "Parolini", Bassano del Grappa (VI)  
**Merlo Domenica** - Liceo Scientifico "Masotto", Noventa Vicentina (VI)  
**Milan Renato** - Liceo statale "Tito Livio", Padova  
**Paoletti Maria Cristina** - Liceo statale "L. Stefanini", Mestre (VE)  
**Parapetto Claudia** - IPSIA "Rizzarda", Feltre (BL)  
**Pedrina Elisa** - IPSSAR "Pietro d'Abano", Abano Terme (PD)  
**Simeone Giuliana** - Liceo Statale "Bocchi", Adria (RO)

In copertina: fotogramma tratto dal video "Nel segno dei diritti" realizzato dalla Classe IV D2 dell'Istituto di Istruzione Superiore "L. Da Vinci" di Arzignano (VI), A.s. 2008/2009. Video vincitore del Concorso per i dieci anni della Legge Regionale del Veneto n. 55/1999 "Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà".



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

CENTRO INTERDIPARTIMENTALE  
DI RICERCA E SERVIZI  
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI



CATTEDRA UNESCO  
DIRITTI UMANI, DEMOCRAZIA E PACE  
DELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA



CENTRO EUROPEO  
D'ECCELLENZA JEAN MONNET  
DELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA



REGIONE DEL VENETO



# INDICE

<b>Prefazione</b> .....	5
<b>Nota introduttiva</b> .....	7
<b>1 Concetti chiave</b> .....	11
Premessa .....	12
1.A - Diritti umani e dignità della persona .....	14
1.B - Cittadinanza plurima / rispetto per la diversità /concetto di dialogo interculturale .....	23
1.C - Principio di non discriminazione, etica dell’Inclusione /esclusione sociale .....	32
1.D - Stato di diritto, Stato sociale .....	44
1.E - La Democrazia .....	53
1.F - Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza .....	62
1.G - Diritti e garanzie .....	71
1.H - La Costituzione italiana .....	80
<b>2 La Normativa dalla città all’ONU</b> .....	89
Premessa: Fondamenti normativi: fonti, generazione dei diritti, adeguamento alle normative internazionali, confronto Costituzione Italiana- Dichiarazione Universale .....	90
2.A - I diritti inviolabili della persona nella Costituzione Italiana .....	95
2.B - Statuti comunali, leggi regionali .....	106
2.C - Codice Internazionale dei diritti umani: le origini.....	114
2.D - Codice Internazionale dei diritti umani: i Patti e le Convenzioni Internazionali specifiche .....	120
2.E - Convenzioni Internazionali Regionali sui diritti umani .....	127
2.F - Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea .....	135
<b>3 Le Istituzioni dalla città all’ONU</b> .....	141
Premessa .....	142
3.A - Le Istituzioni nazionali: organizzazione della Repubblica Italiana .....	144
3.B - Infrastrutture nazionali, regionali e locali per i diritti umani .....	157
3.C - Le istituzioni internazionali e la protezione a livello di: ONU .....	170
3.D - Le istituzioni internazionali e la protezione a livello di: OSCE .....	183
3.E - Le Istituzioni e la protezione a livello del Consiglio d’Europa .....	199
3.F - Le Istituzioni e la protezione a livello di Unione Europea .....	200

3.G - Le istituzioni e la protezione nei sistemi Regionali extraeuropei: OSA, UA, Lega Stati Arabi e Organizzazione Islamica, ASEAN .....	211
3.H - ONG locali, nazionali e internazionali .....	220
<b>4 Le Politiche per i diritti umani .....</b>	<b>231</b>
Premessa .....	232
4.A - La Pace .....	235
4.B - Il Dialogo interculturale / interreligioso .....	249
4.C - La lotta alla discriminazione razziale .....	262
4.D - La lotta alla povertà .....	276
4.E - La tutela dell'ambiente .....	288
4.F - La bioetica e il biodiritto .....	300
<b>Allegati</b>	
Il Consiglio d'Europa definisce e aggiorna contenuti e metodi dell'educazione civica: sussidio utile per il consolidamento di "Cittadinanza e Costituzione" nella scuola italiana (Antonio Papisca) .....	311
Carta del Consiglio d'Europa sull'Educazione per la Cittadinanza Democratica e l'Educazione ai Diritti Umani (adottata dal Comitato dei Ministri l'11 maggio 2010 alla sua 120° Sessione) .....	315

## Prefazione

Carmela Palumbo\*

Un anno fa, proprio negli ultimi giorni del mese di maggio 2009, veniva pubblicato, a cura dell'ANSAS, il Bando di Concorso indirizzato a tutte le Scuole di ogni ordine e grado per la "progettazione e la sperimentazione di innovazione organizzativa e didattica" finalizzato ad attivare il nuovo insegnamento di Cittadinanza e Costituzione. Si dava così più concreta attuazione all'articolo 1 della Legge 169 del 30 ottobre 2008 e all'ampio Documento di Indirizzo formativo e didattico del MIUR del 4 marzo 2009.

Le Scuole del Veneto hanno risposto a questo bando in modo straordinario, nonostante il tempo breve e i giorni del mese di giugno già convulsi per gli scrutini e gli esami, considerato che oltre cinquecento Istituti hanno presentato – in rete o individualmente – progetti di sperimentazione.

Ciò dimostra che era già ampiamente presente, nella esperienza educativa e didattica ordinaria del Veneto, non solo una generica attenzione ai contenuti dell'antica Educazione civica, ma anche e soprattutto una progettualità coerente con l'esigenza formativa di far conoscere e avvicinare sempre più gli studenti alla Costituzione, anche attraverso concrete esperienze di cittadinanza attiva.

Questo risultato è un ulteriore segno della qualità della scuola veneta e della sua capacità di rispondere alle attese formative e culturali del territorio e di essere aperta all'innovazione.

Il Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui Diritti della Persona e dei Popoli dell'Università di Padova, sostenuto dalla Regione del Veneto, è da anni un supporto determinante per una formazione qualificata dei dirigenti e dei docenti della Scuola Veneta alla cultura dei Diritti Umani, tanto che sono più d'una le reti di Scuole presenti nel Veneto con questa finalità. Anche in tal senso, dunque, il Protocollo d'Intesa stipulato nel 2008 dall'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto con il Centro, non si colloca tanto come momento di avvio, ma quanto nella prospettiva di una collaborazione già avviata da tempo.

Il Protocollo, finalizzato a promuovere azioni di formazione e di innovazione didattica, nell'anno scolastico 2008-2009 si è concretizzato nel primo "Corso di Alta Formazione per Esperti in Educazione civica, Diritti umani, Cittadinanza e Costituzione", aperto a venti selezionati docenti delle secondarie di secondo grado del Veneto e finanziato dall'Assessorato ai Diritti Umani della Regione Veneto.

L'iniziativa, anche se progettata già prima della introduzione di "Cittadinanza e Costituzione", ha saputo poi raccogliere la più recente istanza formativa, orientando il lavoro di riflessione, di documentazione e di ricerca didattica nella linea del nuovo insegnamento, di cui sono testimonianza i ricchissimi materiali pubblicati nel presente volume. Una testimonianza che è più ancora un grande servizio di promozione e sostegno di "Cittadinanza e Costituzione" nelle Scuole del Veneto.

Va infine doverosamente riconosciuto che, all'interno di molte delle esperienze più significative attualmente in corso nella realtà Veneta, ci sono i docenti frequentanti il Corso di Alta Formazione e autori e protagonisti di molte ricerche qui pubblicate.

Non possiamo che augurarci che l'esperienza continui e che anche il secondo Corso, quest'anno destinato ai docenti del primo ciclo di istruzione, produca risultati altrettanto efficaci, atti a consolidare e ad estendere il nuovo insegnamento.

---

\* Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto.



## Nota introduttiva

Marco Mascia \*

Il presente volume contiene gli elaborati prodotti dagli insegnanti allievi del Corso di Alta Formazione per esperti in “educazione civica, diritti umani, cittadinanza, costituzione”, svoltosi nell’anno accademico 2008-2009.

Il Corso, organizzato dal Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova insieme con la Facoltà di Scienze politiche, la Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace e il Centro Europeo di Eccellenza Jean Monnet della stessa Università, è nato dalla fruttuosa e consolidata collaborazione con l’Ufficio Scolastico Regionale del Veneto e l’Assessorato alle Relazioni internazionali e ai Diritti umani della Regione del Veneto, e si è svolto nel quadro delle attività previste dal Protocollo d’intesa del 14 febbraio 2008 tra il Centro interdipartimentale e l’Ufficio Scolastico Regionale del Veneto.

Destinatari del Corso sono stati venti insegnanti della scuola secondaria di secondo grado del Veneto con un impegno di 375 ore di formazione individuale complessiva.

Il Corso ha costituito la puntuale risposta dell’Università italiana alle azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale della scuola finalizzate all’acquisizione delle conoscenze e delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», previste dall’art.1 della Legge n. 169 del 30 ottobre 2008, il cui testo recita:

“1. A decorrere dall’inizio dell’anno scolastico 2008/2009, oltre ad una sperimentazione nazionale, ai sensi dell’articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, sono attivate azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all’acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», nell’ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per le stesse. Iniziative analoghe sono avviate nella scuola dell’infanzia”.

1-bis. Al fine di promuovere la conoscenza del pluralismo istituzionale, definito dalla Carta costituzionale, sono altresì attivate iniziative per lo studio degli statuti regionali delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale”.

Nella definizione dei programmi di insegnamento si è tenuto conto degli orientamenti espressi nel «Documento d’indirizzo per la sperimentazione dell’insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione”» presentato dal Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca il 4 marzo 2009, dove si trovano ampi riferimenti alla cultura costituzionale, europea e internazionale dei diritti umani e dove vengono indicati quali fondamentali “assi” della cittadinanza la dignità della persona e i diritti umani, l’identità e l’appartenenza, l’alterità e la relazione, la partecipazione e l’azione.

Si è altresì tenuto conto di alcune pietre miliari della produzione normativa delle istituzioni internazionali in materia: Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), Convenzione internazionale sui diritti dei bambini (1989), Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali (1950), Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (2000), Raccomandazione dell’UNESCO sull’educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull’educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali (1974), Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le

---

\* Direttore del Corso di Alta Formazione e del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova.

libertà fondamentali universalmente riconosciuti (1998), Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani lanciato delle Nazioni Unite nel 2005.

Il Corso è stato articolato in nove insegnamenti: Diritti umani, dialogo interculturale, cittadinanza plurale nella strategia delle istituzioni multilaterali (Prof. Antonio Papisca), I diritti umani nella Costituzione repubblicana e nel vigente diritto internazionale (Prof. Paolo De Stefani), Il ruolo della società civile per la democratizzazione dello spazio globale (Prof. Marco Mascia), Diritti umani e dialogo interreligioso (Prof. Vincenzo Pace), Cittadinanza europea, globalizzazione, multi-level governance (Prof. Léonce Bekemans), Cittadinanza, gruppi vulnerabili e inclusione sociale (Prof.ssa Paola Degani), Politica internazionale dell'educazione (Prof.ssa Annalisa Pavan), Diritti umani e sport (Avv. Jacopo Tognon), Didattica dei diritti umani (Prof.ssa Amelia Goffi).

Il compito che gli insegnanti allievi del Corso si sono democraticamente assunti, e che è stato portato avanti parallelamente all'impegno ordinario di frequenza e di studio, è consistito nel predisporre un testo di materiali e orientamenti rivolti a docenti di scuola superiore di secondo grado per l'insegnamento della disciplina di Cittadinanza e Costituzione.

Questo lavoro si è sviluppato sulla base di un approccio originale che interpreta le categorie di "Cittadinanza" e "Costituzione" alla luce del paradigma fondamentale a cui entrambe si richiamano: quello della dignità della persona e della tutela e promozione dei diritti che le ineriscono. Un paradigma che ritroviamo con la stessa sostanza nella Costituzione repubblicana e nel vigente diritto internazionale dei diritti umani. Questa scelta è in linea con i più recenti orientamenti pedagogici in materia, messi a punto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, dall'Unesco e dal Consiglio d'Europa. Particolarmente significativa è la Carta Europea sulla Educazione per la Cittadinanza Democratica e l'Educazione ai Diritti Umani, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'11 maggio 2010.

All'interno di questa cornice, il Corso di Alta Formazione ha posto l'accento sul nesso esistente tra il paradigma universale dei diritti umani e l'esercizio della cittadinanza attiva e responsabile, mettendo in evidenza il processo di saldatura in atto tra le norme del diritto internazionale dei diritti umani, la Costituzione repubblicana e gli ordinamenti di regioni, province e comuni. Un'attenzione particolare è stata data alla ricostruzione storica del fertile, sinergico collegamento operatosi tra l'elaborazione della Costituzione italiana e l'elaborazione della Dichiarazione universale dei diritti umani.

Il significato e le modalità di sviluppo della democrazia rappresentativa e partecipativa lungo un percorso che parte dalla città e arriva fino all'Unione Europea e all'ONU hanno caratterizzato in maniera trasversale il lavoro degli insegnanti. Il contesto di riferimento istituzionale, in funzione di buon governo, è stato quello della governance multi-livello, al cui interno sono sempre più sollecitati ad operare gli stati, i governi regionali e locali, le organizzazioni internazionali governative e nongovernative.

Un capitolo importante riguarda le trasformazioni in atto dello statuto e della pratica della cittadinanza democratica, alla luce sia del vigente Diritto internazionale dei diritti umani sia degli accelerati processi di multiculturalizzazione delle nostre società. Il concetto di cittadinanza plurale e quello di un superiore grado di consapevolezza civica e politica nei contesti multiculturali fornisce puntuali indicazioni su modalità pratiche di dialogo interculturale nella città inclusiva.

Viene sottolineata la necessità di dare rinnovata attenzione alla "pedagogia dell'esempio" quale forte stimolo educativo per l'esercizio di ruoli di cittadinanza attiva, partendo dall'identità dello *Human Rights Defender* quale elucidata e legittimata dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite "sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti".

Il presente volume è organizzato in quattro parti: concetti chiave, la normativa dalla città all'ONU, le istituzioni dalla città all'ONU, le politiche per i diritti umani. Ciascuna parte è articolata in schede che affrontano diverse aree tematiche. Rilevante, per la fruibilità e la chiarezza del lavoro, la scelta di costruzione del discorso intorno ad alcune espressioni-chiave, uguali in ogni scheda: *"In breve"*, *"È necessario sapere"*, *"Normativa di riferimento"*, *"Approfondimenti"*, *"Pedagogia dell'esempio"*, *"Didattica esperienziale"*. Ciascun insegnante ha elaborato più schede, tenendo conto sia degli



insegnamenti proposti, sia delle competenze di cittadinanza da attivare, sia della didattica specifica con cui poter concretizzare le indicazioni nelle classi.

Quanto viene presentato si configura come un lavoro in progress: si tratta di “materiali”, dai quali è possibile trarre spunti, motivi di ispirazione, dati da utilizzare per la propria formazione di docenti e anche, eventualmente, per la predisposizione di un curriculum. Lo specifico interesse di questo esercizio risiede nella articolazione dei temi, nella coerenza dell’approccio seguito - i diritti della persona secondo una prospettiva “glocale” e di cittadinanza plurima -, nell’orientamento verso la formazione di competenze in capo ai docenti e ai futuri discenti, pienamente spendibili in un ambiente europeo e transnazionale, rinviando ad altre sedi per i tradizionali approcci di diritto costituzionale.

Il presente sussidio ha i pregi e le carenze tipiche di un lavoro rigorosamente collettivo, realizzato in tempi ristretti e con grande passione intellettuale e pedagogica. I docenti coinvolti in questo progetto hanno “scoperto” la portata euristica ed educativa del paradigma universale dei diritti umani e se ne sono impadroniti tanto da farne qualcosa di più di un semplice “filo rosso” tra i vari contenuti disciplinari: ne hanno fatto il nucleo fondativo e propulsore della materia “Cittadinanza e Costituzione”, in sintonia con le più avanzate frontiere pedagogiche internazionali.

Ai docenti che hanno scritto queste pagine e alla prof. Amelia Goffi che ha complessivamente coordinato il loro lavoro vanno il plauso e la gratitudine del Centro diritti umani dell’Università di Padova.

Si consegnano questi “Materiali” alla comunità dei docenti italiani, nell’auspicio che il laboratorio di Cittadinanza e Costituzione trovi sempre più fertile ed estesa coltivazione.



# 1 - Concetti chiave

*Romeo Ferrari (coordinatore),  
Carla Maria Cecchini,  
Laura Chiozzini,  
Marina Cenzone,  
Claudia Parapetto*

Premessa

1.A - Diritti umani e dignità della persona

1.B - Cittadinanza plurima / rispetto per la diversità / concetto di dialogo  
interculturale

1.C - Principio di non discriminazione, etica dell'Inclusione /esclusione sociale

1.D - Stato di diritto, Stato sociale

1.E - La Democrazia

1.F - Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza

1.G - Diritti e garanzie

1.H - La Costituzione italiana

## Premessa

### L'educazione: l'utopia necessaria

*“Di fronte alle molte sfide che ci riserva il futuro, l'educazione ci appare come un mezzo prezioso e indispensabile che potrà consentirci di raggiungere i nostri ideali di pace, libertà e giustizia sociale.”*

Jacques Delors  
da *L'educazione è un tesoro*,

“La scuola deve essere intesa quale comunità educante all'interno della quale gli studenti e le studentesse - soggetti centrali dell'educazione e dell'istruzione – hanno l'opportunità di crescere sul piano umano e culturale, e quale istituzione che persegue l'obiettivo di formare cittadini e cittadine solidali e responsabili; aperti alle altre culture e pronti ad esprimere sentimenti, emozioni e attese nel rispetto di se stessi e degli altri; capaci di gestire conflittualità e incertezza e di operare scelte ed assumere decisioni autonome agendo responsabilmente.” ([Documento di indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione”, 4 marzo 2009, pag.14](#))

La Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18.12.2006, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente individua, tra le otto competenze chiave da acquisire al termine dell'istruzione obbligatoria, le *competenze sociali*, affermando che esse implicano anzitutto “*competenze personali, interpersonali e interculturali, che riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche di risolvere i conflitti, ove ciò sia necessario.*”

*La competenza civica dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile, grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitici e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica”.*

Nel proporre alcuni percorsi e piste di lavoro per l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione il punto di partenza non può che essere l'approfondimento di alcuni concetti chiave, la cui conoscenza è essenziale al docente per programmare il proprio intervento didattico.

Tra i numerosi possibili, si sono individuati i seguenti:

- diritti umani;
- dignità della persona umana;
- cittadinanza;
- dialogo interculturale;
- discriminazione ed inclusione;
- stato di diritto e stato sociale;
- democrazia;
- garanzie;
- responsabilità
- storia e principi della Costituzione repubblicana .

Le riflessioni ed i materiali qui proposti possono anche essere utilizzati per l'acquisizione delle conoscenze da parte degli studenti. Va sottolineato tuttavia che le conoscenze, particolarmente in questo ambito, costituiscono solo un punto di partenza. L'educazione alla Cittadinanza ed alla Costituzione deve necessariamente coinvolgere la persona nella sua interezza e perciò risolversi in pensiero critico, mutamento di atteggiamenti, comportamenti e punti di vista, azione concreta.

In tale quadro l'educazione alla Cittadinanza e alla Costituzione, lungi dal risolversi in un'ora settimanale dedicata alla materia, deve essere considerata un compito comune dei docenti, dei dirigenti scolastici, delle istituzioni, della comunità tutta, in un dialogo allargato tra forze tutti i soggetti coinvolti. In particolare, è responsabilità di ciascun singolo docente nel Consiglio di classe

concordare le finalità e gli obiettivi e progettare le attività e le azioni da realizzare in sinergia, nella convinzione che i valori possono essere trasmessi solo se sono parte integrante del proprio vissuto.

La scuola in tale ambito non può esaurire al proprio interno la funzione di educare alla Cittadinanza, ma deve aprirsi al territorio per cogliere opportunità, stabilire relazioni ed individuare settori in cui sia possibile per gli studenti esercitare una cittadinanza attiva.

Il Piano dell'Offerta Formativa di ogni istituto potrebbe costituire uno strumento, condiviso da docenti, studenti e famiglie, da utilizzare a questo fine e perciò rappresentare una carta dei valori di riferimento per tutti, su cui far convergere i progetti specifici d'istituto, le attività trasversali e i singoli progetti didattici ed educativi.

Solo una reale condivisione di valori ed obiettivi può orientare l'azione educativa alla costruzione del cittadino attivo, partecipe e responsabile, in grado di costruire la propria identità in un'ottica di apertura alla ricchezza delle diversità, capace di essere solidale e di affrontare le complessità del mondo contemporaneo.

# 1 A - Diritti umani e dignità della persona



in breve



è necessario sapere

## Costituzione della Repubblica Italiana (1948)

### Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

### Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

....

## Dichiarazione Universale dei diritti umani (1948)

### art.1

“ Tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti ”

## 1 - Un capovolgimento di prospettiva

Il 1945 segna, a livello globale, una rivoluzione per quanto riguarda la teoria e la pratica dei diritti della persona. Prima di tutto avviene il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti fondamentali con la Carta delle Nazioni Unite, dal quale Preambolo leggiamo, infatti:

" *Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi*

a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili affezioni all'umanità,

a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole,

a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti,

a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà,

*e per tali fini*

a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l'uno con l'altro in rapporti di buon vicinato, ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ad assicurare, mediante l'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi, che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell'interesse comune, ad impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli, *abbiamo risoluto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini*".

Anche in Italia, si procede alla formulazione e poi alla proclamazione della nuova **Costituzione della Repubblica Italiana**, ad opera dell'Assemblea Costituente (1946-1947), (vedi schede 1.H e 2.A) con l'intento di porre le basi del nuovo Stato, di un'Italia diversa, in i valori che avevano ispirato la Resistenza e la lotta contro il nazifascismo, i valori della democrazia, della libertà, della giustizia sociale e della solidarietà, fossero posti alla base della nuova società a cui la maggioranza degli italiani aspirava.

Il 1° gennaio 1948 la nuova Costituzione entra in vigore. Per la prima volta gli italiani avevano una **Costituzione** elaborata direttamente dai loro rappresentanti liberamente e democraticamente eletti, che **si basa su "... valori, riguardanti i diritti inviolabili dell'uomo e i principi fondamentali della vita democratica [La Carta costituzionale] dette luogo a quella che è stata definita 'l'etica repubblicana', la quale ha fatto tesoro della tradizione liberale, del solidarismo cristiano e delle esigenze egualitarie della sinistra marxista"**(Maddalena, 2009)

Questi stessi valori sono alla base della riflessione internazionale negli anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale.

I diritti umani emergono come **esigenza concreta di una nuova prospettiva sociale**, e vennero formulati, per la prima volta, in un consesso internazionale e secondo una prospettiva estesa a tutti gli uomini e popoli della terra, con la Dichiarazione Universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948. Leggiamo nel Preambolo la volontà comune del raggiungimento di una *pace positiva*, volontà che anche l'Italia ha dichiarato e dimostrato di aderire appunto con la Costituzione repubblicana:

L'Assemblea Generale proclama

la presente dichiarazione universale dei diritti umani come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni, al fine che ogni individuo ed ogni organo della società, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzi di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà e di garantirne, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto fra quelli dei territori sottoposti alla loro giurisdizione.

Di fronte all'immane tragedia del secondo conflitto mondiale, i due documenti internazionali, la Carte delle Nazioni Unite e la Dichiarazione universale dei diritti umani, compiono la rivoluzione di scardinare l'impianto *statocentrico* del diritto e delle relazioni internazionali, fondato sulla sovranità degli stati, e di porre al centro del nuovo ordine internazionale gli uomini - tutti gli uomini indistintamente - nella loro integrale, complessa e viva molteplicità di attitudini, versatilità, istanze, bisogni, aspirazioni e identità.

Questo cambiamento di paradigma, anche se può apparire come il semplice risultato dell'elaborazione teorica di un gruppo ristretto di studiosi e di specialisti della materia giuridica internazionale, in realtà fu l'esito di un percorso plurisecolare fatto di riflessioni, ricerche e teorizzazioni, che ha tematizzato l'uomo, il suo valore e la sua identità.

In particolare, la Carta delle Nazioni Unite segnò la rottura radicale con il paradigma del **potere della forza** elevata a diritto, da sempre operante accordi nelle relazioni internazionali soprattutto attraverso il principio della ragion di stato, e diede avvio al processo di giuridicizzazione del valore supremo, in-condizionato, mondo della persona umana, facendo valere, anche a livello internazionale, il paradigma della **forza del diritto**.

Con la loro proclamazione avvenuta nella Dichiarazione del 1948, i diritti umani iniziano ad essere riconosciuti e garantiti universalmente, dando origine al nuovo diritto internazionale dei diritti umani: diventano *ius positum* internazionale (vedi nel cap.2 la scheda "Codice internazionale dei diritti umani: le origini") che appare codificato, in particolare, nei due Patti sui diritti civili e politici e sui diritti

economici, sociali e culturali approvati nel 1966 ed entrati in vigore a livello internazionale nel 1976.

Solo i diritti umani, nell'attuale fase storica, possono garantirci dalle insidie e dai rischi di derive disumanizzanti, razionali o irrazionali, e costituiscono l'unica via che può promuovere l'uomo nella sua integralità e nella radicalità della sua essenza: siamo effettivamente entrati nell'*età dei diritti*, come ha felicemente titolato la sua raccolta di saggi sull'argomento N.Bobbio (1990).

## 2 - Che cosa sono i diritti umani

Il riferimento più diretto è ai 30 articoli contenuti nella *Dichiarazione Universale dei diritti umani*. In tale documento, i diritti umani sono "verità pratiche" e comprendono sia la categoria dei diritti civili e politici, sia quella dei diritti economici, sociali e culturali.

Per diritti umani si intendono quei *bisogni essenziali della persona*, che devono essere soddisfatti perché la persona possa realizzarsi dignitosamente nella integralità delle sue componenti materiali e spirituali. In ragione della loro essenzialità, la legge riconosce questi bisogni come *diritti fondamentali* e fa obbligo sia alle pubbliche istituzioni - a cominciare da quelle dello stato - sia agli stessi titolari dei diritti di rispettarli.

I diritti umani non sono dunque una creazione o un artificio legalistico, ma un dato ontico che preesiste alla legge scritta e che pertanto non può da questa essere creato o costruito - come accade, per esempio, per i cosiddetti diritti soggettivi -, bensì soltanto "riconosciuto". In altri termini, i diritti umani attengono al patrimonio genetico della persona, di ogni persona, non ne sono un accessorio che oggi c'è e domani può non esserci.

Antonio Papisca

*ABCDiritti umani*, al sito: [http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a\\_materiali/scuola/abc/2.html](http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a_materiali/scuola/abc/2.html)

## 3 - I caratteri comuni dei diritti umani

Tutti i diritti umani, per il fatto di derivare dalla medesima radice della **dignità della persona**, presentano alcuni caratteri comuni che concorrono a identificarli, distinguerli e a renderli profondamente differenti rispetto a tutti gli altri diritti o libertà.

Tutti i diritti umani sono:

### INNATI

I diritti umani sono dichiarati innati in quanto ineriscono costitutivamente l'essenza umana: non sono concessi da una autorità statale ma appartengono a ciascun essere umano, esplicitano la soggettualità (la dignità) di ogni persona umana, sia in quanto singolo individuo, sia nella sua natura strutturalmente relazionale di membro della famiglia umana.

### UNIVERSALI

I diritti umani appartengono ad ogni essere umano. Pertanto gli competono indipendentemente dall'etnia, dal popolo, dalla nazione o da altro gruppo di appartenenza, ma anche gli appartengono indipendentemente dalla condizione socio-economica, dal genere e da qualsiasi altra peculiarità che connota ogni singola persona.

Tutti i diritti sono riconosciuti a tutti, perché tutti gli uomini sono, da questo punto di vista, uguali. Le differenze individuali, che si radicano sulle ascendenze storico-culturali ed anagrafiche di ciascuno, esprimono ed esaltano la sua unicità. Il concetto di uguaglianza fra le persone umane, "soggetti" individuali, è radicalmente diverso rispetto alla nozione di uguaglianza tra "oggetti": gli uomini sono uguali perché differenti e non perché identici. La dimensione del "noi" è insita in quella dell'"io".

### INVOLABILI E INALIENABILI

Nessuna persona può essere privata dei diritti umani, né il loro esercizio può essere limitato o sottoposto a condizionamenti irragionevoli, poiché in tutti i casi si verrebbe a compromettere o a negare nella sostanza l'identità reale della persona: la sua dignità risulterebbe inagita o rimarrebbe parzialmente inespresa, oppure verrebbe stravolta. Tutti i diritti umani sono le concrezioni



plastiche, vive, della dignità umana - la sostanziano materialmente - e concorrono al soddisfacimento dei bisogni vitali costitutivi della persona.

Ne consegue che la privazione di un diritto umano e/o la limitazione del suo esercizio non costituiscono una semplice lesione inferta alla persona, ma si configurano come una vera e propria negazione della medesima.

### INTERDIPENDENTI E INDIVISIBILI

I diritti umani sono molteplici e nettamente distinti tra di loro, ma non si possono dividere, poiché sono strutturalmente uniti: ognuno di essi, attraverso il suo pieno esercizio, esprime e conferisce realtà alla variegata e dinamica identità (dignità) di ogni persona.

La loro reciproca dipendenza esclude qualsiasi gerarchia tra le differenti "categorie" dei diritti umani: i diritti civili, politici, sociali, economici, culturali sono tutti egualmente necessari e indispensabili per la concreta promozione e la libera realizzazione della persona. Ciascun diritto vi concorre interagendo con tutti gli altri. Ad esempio: il diritto ad essere giudicato in modo imparziale, non ha valore se la persona non vede riconosciuto il proprio diritto ad una libera informazione, se non ha accesso all'istruzione, se non gode di libertà di pensiero, ecc..

Questo comporta che non è possibile violare, ridurre o peggio eliminare alcuni diritti per garantirne o promuoverne altri.

## 4 - Il valore assoluto della persona umana

La dottrina dei diritti umani si fonda su un principio *ab-solutus*, ossia sciolto, slegato da tutto, ma a cui tutto fa capo e da cui tutto dipende: la "sacralità" della persona umana, giuridicamente codificata nel principio della **dignità**.

L'uomo è valore assoluto - il supremo valore - solo per il fatto di essere uomo; egli è, quindi, principio originario, incondizionato e autosussistente e la sua assolutezza è istituita dall'uomo stesso.

Le società fondano e fissano il principio-valore della **persona** e di tutti i conseguenti diritti umani mediante un atto radicalmente e integralmente umano, ossia libero, che consiste nel credere che ogni uomo è il supremo valore. La *Carta delle Nazioni Unite*, infatti, afferma nel *Preambolo*, come abbiamo visto sopra: *"la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana"*.

Il **riconoscimento** del valore della dignità-persona e dei diritti umani è un atto eminentemente umano e pertanto polivalente: cognitivo, etico, culturale, politico, giuridico, esistenziale. Esso coinvolge e mobilita la persona nella sua integralità; non si configura, pertanto, come un atto meramente cognitivo o circoscritto alla sfera giuridica.

La dignità di ogni uomo è agita e opera attraverso l'esercizio consapevole, libero e responsabile dei diritti umani.

In questo senso i diritti umani, intesi come supremi valori, non derivino da qualche teoria filosofica, né siano assunti da alcuna religione o suggeriti, se non imposti, da qualche necessità naturale.

Compete alla libertà incondizionata di ogni singolo uomo dare un senso, un fondamento, una *ratio* ultima, teorica e/o materiale, ai diritti fondamentali della persona e dei popoli, che sono universalmente e giuridicamente riconosciuti. L'atto di fondazione dei diritti umani è esso stesso esercizio dei diritti umani. Tale fondamento potrà esse ricercato in una particolare filosofia, in una religione, in giudizi di tipo scientifico o in considerazioni di opportunità politica, ecc. In ogni caso, la dottrina dei diritti umani si propone quale **punto d'incontro**, prettamente umano, a cui ogni persona può giungere individualmente e/o comunitariamente, attraverso percorsi originali e radicati su teorie o credenze talvolta molto lontane tra di loro se non addirittura configgenti o antitetice. In questo risiede il loro peculiare carattere trans-culturale e la loro universalità.

## 5 - I diritti specifici

Si sente spesso parlare di diritti dei bambini, delle donne ecc., come si trattasse di argomenti differenti dai diritti umani, oppure come se i diritti umani si risolvessero completamente in una di queste specificità (nelle scuole spesso la *Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia* viene letta come documento base sui diritti umani, come se degli altri non servisse fare menzione). Chiariamo subito che non si tratta di norme diverse e irriducibili le une alle altre, ma di una lettura degli stessi diritti fondamentali con una particolare attenzione ad alcune specificità.

Successivamente alla proclamazione della Dichiarazione Universale, infatti, ed in particolare negli anni '70 -'90, si è avuto un processo di specificazione dei diritti umani mediante il quale i diritti sono stati 'interpretati' per speciali categorie di persone, per speciali condizioni, per speciali diritti. Mediante tale processo, e ferme restando tutte le caratteristiche inerenti i diritti fondamentali, si passa 'dai diritti uguali per tutti' ai 'diritti delle differenze', secondo la definizione di Norberto Bobbio (1990).

Si tratta di una differenziazione puramente strumentale, quindi, che non modifica il paradigma di fondo: lo dimostra il fatto che le Convenzioni relative agli specifici diritti contengono sistematici riferimenti alla Dichiarazione Universale ed ai due Patti del 1966, il Codice Internazionale dei diritti umani (v. [schede 2.B e 2.C](#)).

Gli strumenti giuridici di specificazione, dunque, sono relativi a:

**speciali diritti** (Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni discriminazione razziale, 1965 — Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo, 1981 — Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 1984; convenzione contro le sparizioni forzate, 2006...)

**speciali categorie** (Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, 1979 — Convenzione sui diritti dell'infanzia, 1989 — Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, 1992 — Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene 2007, Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, 2006 ....)

**speciali condizioni** (Convenzione sullo stato dei rifugiati, 1951 - Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie, 1990... )



## normativa di riferimento

- Carta delle Nazioni Unite, 1945
- Dichiarazione universale dei diritti umani, 1948
- Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1966
- Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966
- Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, 1989
- Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione, 1993
- Costituzione italiana, 1948



## approfondimenti

### IL PRINCIPIO DELLA DIGNITA'

Il concetto della dignità della persona costituisce, come afferma A. Cassese, "l'essenza, il cuore della dottrina dei diritti umani". La *Dichiarazione* di Vienna del 1993 afferma nel preambolo che "*tutti i diritti umani derivano dalla dignità e dal valore inerente della persona umana*" e "*la persona umana è il soggetto centrale dei diritti umani e delle libertà fondamentali*".

Dalla dignità derivano, quindi, e in essa trovano la loro giustificazione tutti i diritti-valori della persona, sia essa intesa nella sua dimensione individuale sia concepita nella sua inscindibile dimensione sociale, nonché nei suoi rapporti vitali con l'ambiente e l'universo intero.

La dignità umana è la *ratio essendi* - la ragion d'essere - dei diritti umani, ne è il fondamento ontologico: secondo A. Papisca i diritti umani sono intesi come "funzionali" alla persona; essi sono "bisogni essenziali della persona, che devono essere soddisfatti perché possa realizzarsi dignitosamente nella integralità delle sue componenti materiali e spirituali" (Papisca, 2002). Sono concepiti, quindi, come bisogni dell'uomo, che domandano di essere innegabilmente e pienamente soddisfatti, poiché sono costitutivi dell'essere umano, ne ineriscono strutturalmente l'essenza e ne sostanziano la dignità, e il loro soddisfacimento consente alla persona la sua effettiva concretezza e reale identità.

L'uomo, come ben sappiamo, si trova nella reale possibilità di rendere strumento d'uso la propria dignità, se non addirittura di sopprimerla e servirsi di tutte le sue prerogative in funzione di una propria facoltà o di un suo singolo diritto.

Poiché tutti i diritti dipendono dalla persona-dignità, essa non può mai subordinarsi ad alcuno di essi; non può mai, quindi, essere assunta in un rapporto strumentale o funzionale alla loro realizzazione.

### LE DIFFERENTI "GENERAZIONI" DEI DIRITTI UMANI

K. Vasak ha distinto i diritti umani in tre generazioni, a cui negli ultimi anni ne è stata aggiunta una quarta, che concerne in modo particolare i recenti sviluppi della ricerca scientifica in campo genetico e le innovazioni tecnologiche nell'informazione.

La divisione è dovuta sia alla successione temporale degli atti di riconoscimento formale dei vari diritti, sia al diverso grado di efficacia degli strumenti di tutela, ed esprime i rilevanti mutamenti di prospettiva e le differenti tipologie e livelli di rapporto, che vanno a connotare e ad intrecciare le quattro generazioni.

<b>Le generazioni dei diritti umani</b>	
<p>I<sup>a</sup> generazione:  I DIRITTI CIVILI E POLITICI O DELLA LIBERTA'</p>	<p>Si tratta dei diritti alla vita, alla identità personale, alla riservatezza (<i>privacy</i>), alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, al voto, alla libertà associativa, alle cosiddette garanzie processuali. Sono i diritti di più antico riconoscimento sul piano interno, a partire dalla Dichiarazione dei diritti della Virginia del 1776 e dalla Dichiarazione francese del 1789.</p> <p>I diritti di prima generazione sono anche definiti libertà, poiché consistono fondamentalmente nella possibilità di esercitare prerogative ed attitudini proprie di ogni singola persona.</p> <p>Giuridicamente questi diritti si possono distinguere in libertà "negative", che comportano l'essere immuni o esenti da qualcosa, e in libertà "positive", che invece prevedono e garantiscono la possibilità di fare qualcosa. Le prime mirano a limitare il potere o a impedire (negare) possibili interventi dello stato, come ad esempio l'arresto arbitrario, la discriminazione, la schiavitù o la tortura; le seconde assicurano la possibilità di esercitare alcuni diritti quali, ad esempio, la libertà di pensiero, di parola, associazione, religione, riunione, stampa, movimento. I diritti negativi rivendicano uno spazio di libertà <i>dallo</i> stato, precisa N.Bobbio, i diritti positivi, invece, propugnano un'idea positiva di libertà intesa come autonomia o libertà <i>nello</i> stato.</p>
<p>II<sup>a</sup> generazione:  I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI O DELLA RESPONSABILITA'</p>	<p>Sono i diritti all'alimentazione, alla casa, all'educazione, al lavoro, alla salute, all'assistenza, ecc. I primi riconoscimenti di questi diritti si ebbero in taluni Stati europei a partire dalla seconda metà del XIX secolo. Sono definiti come diritti positivi perché la loro realizzazione implica atti di intervento da parte delle pubbliche istituzioni.</p> <p>I diritti di seconda generazione o della responsabilità sono i diritti della persona nella sua "gioventù" storica: l'individuo scopre di non essere un atomo di egoismo, bensì di essere costitutivamente <i>relazione</i>. Scopre che la sua libertà non <i>finisce</i> dove inizia quella dell'altro, ma <i>inizia</i> dove comincia quella dell'altro.</p> <p>La <i>Dichiarazione</i> del 1948 afferma, nell'articolo 29, che il libero e pieno sviluppo della personalità di ogni uomo è conseguibile solo nella comunità, "...nella quale soltanto è possibile il libero pieno e sviluppo della sua personalità". Il libero e pieno sviluppo della personalità postula la rivendicazione di condizioni economiche, sociali e culturali che ne garantiscano la realizzazione.</p>

<p>III<sup>a</sup> generazione:</p> <p>I DIRITTI PLANETARI O DELLA FAMIGLIA UMANA</p>	<p>I diritti di terza generazione chiedono la revisione della stessa nozione di diritto, in particolare del diritto internazionale fondato sulla sovranità degli stati, e hanno come soggetto attivo non più solo gli individui intesi nella loro singolarità o in relazione alla comunità o gruppo di appartenenza, ma anche i <i>popoli</i> in relazione sia all'intera umanità sia nei rapporti con i singoli uomini sia, ancora, nei rapporti con l'ambiente.</p> <p>I maggiori propugnatori dei nuovi diritti sono gruppi, associazioni, ONG, reti, movimenti, che chiedono e rivendicano un rapporto nuovo con la politica e propongono o praticano forme di democrazia partecipativa.</p> <p>Si tratta dei diritti <i>alla pace, allo sviluppo e all'ambiente</i>.</p>
---	---



## bibliografia

Papisca, A.(2003), Prefazione a “Educare alla pace e ai diritti umani: il mandato” (Tascabili del Centro diritti umani)

– Pavan, A. (a cura di), (2003), *Dire persona* (Bologna, il Mulino)

Maritain, J. (2003), *L'uomo e lo stato* (Milano, Vita e Pensiero )

Bobbio, N.(1997), *L'età dei diritti umani* (Torino, Einaudi)

Cassese, A., *I diritti umani oggi* (2005) (Bari, Laterza)

Zanghi', C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo* (2005) (Torino, Giappichelli)

Cardia, C. (2005), *Genesi dei diritti umani* ( Torino, Giappichelli)



## sitografia

- per riferimenti normativi e tematici: [www.centrodiritti umani.unipd.it](http://www.centrodiritti umani.unipd.it)

- Papisca, A., *abc diritti umani*, al sito

[http://www.centrodiritti umani.unipd.it/a\\_materiali/scuola/abc/indice.html](http://www.centrodiritti umani.unipd.it/a_materiali/scuola/abc/indice.html)

- Papisca A., *Lo lus Novum Universale: alle radici della cultura dei diritti umani e della pace*, [http://www.centrodiritti umani.unipd.it/a\\_materiali/scuola/corso08/AP\\_lusNovum.pdf](http://www.centrodiritti umani.unipd.it/a_materiali/scuola/corso08/AP_lusNovum.pdf)



## pedagogia dell'esempio

**ACCANTO AGLI ULTIMI**  
**“Fai strada ai poveri**  
**senza farti strada”**



Don Lorenzo Milani fu insigne esempio di etica della testimonianza dei più alti valori civili e democratici, come indicati dalla *Dichiarazione universale* e da tutto il *Codice internazionale dei diritti umani*, così come dalla Costituzione italiana, e li mise in atto con la sua opera di educatore e di insegnante nel piccolo paese montano di Barbiana.

Costantemente fedele alla sua missione religiosa di prete cattolico, egli agì sempre con spirito laico e mai confuse, anche nelle sue battaglie di avanguardia, come la difesa della obiezione di coscienza contro il servizio di leva, le due funzioni di cittadino della Repubblica italiana e di uomo della gerarchia ecclesiastica. Nella lettera di risposta ai cappellani militari, scrisse: “*Non voglio in*

*questa lettera riferirmi al Vangelo. È troppo facile dimostrare che Gesù era contrario alla violenza e che per sé non accettò nemmeno la legittima difesa. Mi riferirò piuttosto alla Costituzione”.*

Egli si pose dalla parte degli ultimi, più esattamente *accanto a loro*, senza assumerne, quindi, la guida o altra forma di leadership, e intraprese con quelle giovani persone, che avevano fame di scuola, un lungo, incessante e non sempre agevole cammino di emancipazione da uno stato di ignoranza, che li costringeva in una condizione di emarginazione sociale, li escludeva dallo sviluppo economico e li rendeva “afasici”, quindi assenti sul piano del confronto e della partecipazione politica.

Don Lorenzo Milani si prese cura dei poveri perché vie che essi, pur disponendo formalmente dei diritti civili e politici, non erano in grado di esercitarli, poiché gli abitanti di quel paesino mancavano di ciò che poteva consentire loro un esercizio realmente consapevole, ossia critico, libero e responsabile della cittadinanza: *l’istruzione*.

Il fine della scuola, secondo il prete di Barbiana, è fare in modo che i ragazzi, attraverso l’informazione, l’apprendimento critico, l’acquisizione e l’uso competente della lingua (il possesso della parola), possano giungere a formarsi menti scaltrite, spiriti aperti e sensibili e diventare, così, persone realmente padrone di sé e cittadini effettivamente sovrani.

Egli colse lucidamente la strutturale interdipendenza attiva tra i diritti di prima e di seconda generazione, come i suoi stessi allievi rilevano, nella *Lettera ad una professoressa*, quando evidenziano i dati dei diplomati nella scuola media superiore: 30 su 30 i figli di imprenditori e liberi professionisti, 7,6 su 30 i figli di dirigenti e impiegati, 3,7 i figli di lavoratori in proprio, 0,8 su 30 i figli di lavoratori dipendenti.).

Egli invoca l’articolo 3 della Costituzione Italiana che assegna allo Stato (e quindi anche alla scuola) il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”.

Don Milani combatte la scuola classista e autoreferenziale dei ricchi, “che vive fine a se stessa”, dove si studia solo per il voto e l’unica preoccupazione è il conseguimento del titolo di studio, concepito e perseguito come strumento di potere e di prestigio

## DIDATTICA ESPERIENZIALE

### Tematica: Violazione dei diritti fondamentali (scheda 1.A)

#### Contenuto / percorso didattico proposto : Il lavoro minorile

**Competenze promosse:** Lavoro cooperativo; capacità di riconoscere ed esprimere le proprie idee; capacità di analizzare criticamente le informazioni e le fonti; competenze nella gestione delle diverse informazioni e diverse fonti; Sviluppo del pensiero critico attraverso l'accettazione di punti di vista differenti, l'analisi dei comportamenti e degli atteggiamenti e la ricerca di affinità di pensiero.

#### Spunti metodologici

La **finalità** della proposta didattica è quella di stimolare l'interesse, la curiosità nei giovani, nonché favorire una risposta emotiva grazie all'uso di dati statistici, informazioni e immagini, del gioco di ruolo.

L' **obiettivo** è quello di fornire i dati essenziali sul lavoro minorile e le informazioni necessarie a comprendere la complessità delle problematiche inerenti a questo fenomeno.

Il **gioco di ruolo** non ha la pretesa di esaurire tutti gli aspetti delle problematiche proposte, ma fornisce chiavi di lettura più attente a realtà che sulla carta (cfr. Costituzioni, Convenzione, Protocolli,...) paiono scontate e che sono spesso smentite dai fatti.

#### Gioco di ruolo

Ciascun gruppo rappresenta uno stato o un gruppo di stati (es. Italia, Europa, USA, Cina,...) coordinandosi autonomamente al fine di reperire informazioni da fonti diverse (dossier, fascicoli, studi, statistiche, rapporti monografie, siti Internet...).

Dopo aver dibattuto ed essersi confrontati, il gruppo compila una breve riflessione che evidenzia la propria opinione condivisa circa la situazione della legislazione del paese/gruppo di paesi che rappresentano riguardo i diritti considerati.

Ciascun gruppo nomina un proprio portavoce che deve partecipare alla seduta di una Commissione, coordinata dall'insegnante, per confrontare le riflessioni del proprio gruppo con gli altri portavoce; tutti gli altri sono uditori che, senza il diritto di intervenire, raccolgono i dati emersi e la documentazione raccolta, collaborando alla successiva creazione di un ipertesto.

Il lavoro viene presentato in una seduta plenaria dell'ILO (.....) in cui l'ambasciatore e/o portavoce di ciascuno stato o gruppo di stati presenta la situazione esistente relativamente al lavoro minorile; la Commissione dell'ILO, formata anch'essa da studenti, giudicherà i risultati raggiunti o sanzionerà la mancanza di progressi relativamente agli impegni sottoscritti alla ratifica delle Convenzioni internazionali.

La presentazione ipertestuale, eventualmente corredata da fotografie e video, potrà essere proposta agli allievi di altre classi dell'istituto che non sono state coinvolte in questo lavoro al fine di sensibilizzarli alla problematica.

Il fine ultimo dell'attività è quello di sensibilizzare gli allievi per attivare una collaborazione con le associazioni di volontariato (o altre presenti sul territorio) al fine di intervenire in situazioni di disagio (vicine o lontane).

#### Materiali utili

Sitografia utile

[www.scream.pisa.it:8080/archivio/accordi-convenzioni/dichiarazione-di-lucca/dichiarazione-di-lucca/switchLanguage?set\\_language=it](http://www.scream.pisa.it:8080/archivio/accordi-convenzioni/dichiarazione-di-lucca/dichiarazione-di-lucca/switchLanguage?set_language=it) Dichiarazione di Lucca 2003  
<http://www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/584>  
Gli obiettivi di sviluppo del millennio

<http://www.ilo.org/public/italian/region/europro/rome/aboutilo/index.htm>  
ILO: cosa è e cosa fa - Guida in formato pdf

[www.ilo.org/ipec/](http://www.ilo.org/ipec/) Organizzazione Internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile

<http://www.ilo.org/ipec/Campaignandadvocacy/Scream/lang-en/index.htm> Sito Web dell'ILO sul programma relativo al supporto ai minori attraverso l'educazione, l'arte, i media  
<http://www.12to12.org/>

<http://www.minori.it/> Centro di documentazione nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

[www.unicef.it](http://www.unicef.it)

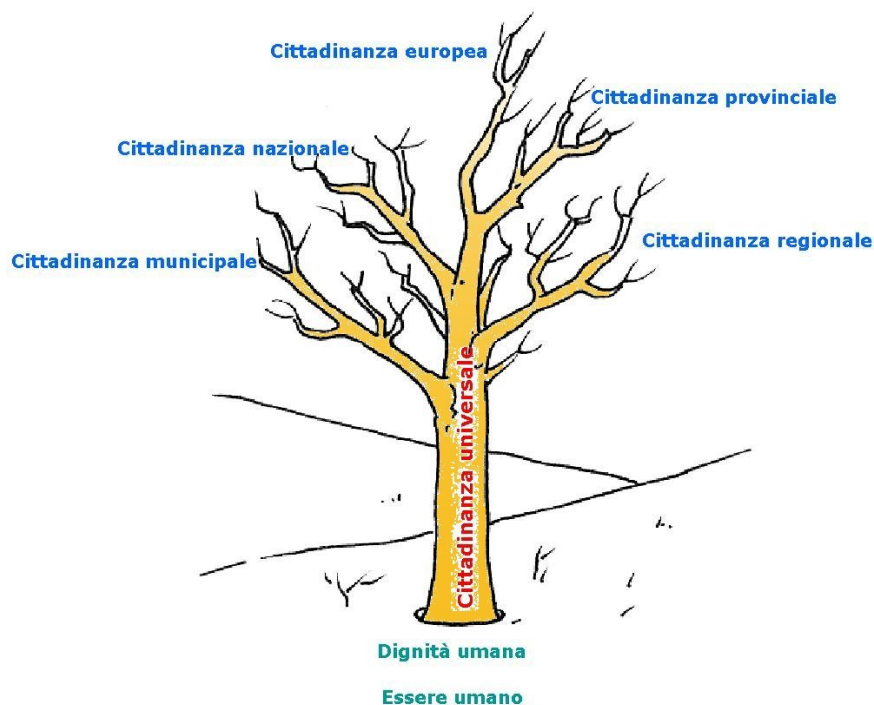
[www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)

**Buone pratiche:** Si può prendere visione di un Percorso didattico, ideato ed elaborato da **Luca Cristaldi** - Responsabile Educazione allo Sviluppo del VIS, per studenti di 13 - 18 anni Per l'elaborazione di una riflessione sulle cause e sugli effetti del fenomeno, attraverso l'utilizzo di approfondimenti, foto, ipertesti, link. Al sito: <http://www.volint.it/scuolevis/percorsi/lavminori/intro.htm>

## 1 B - Cittadinanza plurima, rispetto per la diversità, concetto di dialogo interculturale



in breve



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

*Metafora (non soltanto) per la didattica:* la "cittadinanza della persona" è come un albero, il cui tronco, insieme con le radici, è costituito dallo "statuto giuridico di persona", internazionalmente riconosciuto come tale, i cui rami sono costituiti dalle cittadinanze nazionali e sub-nazionali.

Antonio Papisca

in Bollettino "Archivio Pace Diritti Umani" – n.25/2/2003



è necessario sapere

### 1 – Il contesto

Il processo storico in cui stiamo vivendo, quello della *globalizzazione*, innescato principalmente dal progresso tecnologico, ha prodotto come conseguenza la riduzione delle distanze, la moltiplicazione delle possibilità di scambi, di informazioni, di comunicazioni, facilitando il movimento di persone e di merci e favorendo gli incontri/scontri tra differenti culture, visioni del mondo, religioni, sistemi di valori.

La velocità dei cambiamenti generata da tale processo, la fluidità e la maggiore conflittualità prodottesi mettono in discussione il tradizionale concetto di identità, inteso quale condivisione di un insieme di valori, fondato su elementi basilari quali la nascita in un determinato territorio, l'appartenenza ad una famiglia e ad un dato contesto inteso come stabile.

Nell'età moderna lo Stato-nazione aveva fondato sulla "natività per nascita" (Agamben, 1996) la sua sovranità. Essa fu posta in campo dallo Stato per legittimare la richiesta di asservimento rivolta ai suoi sudditi.

Oggi, tuttavia, in un mondo così accelerato, nella "modernità liquida" – così la definisce Zigmunt Bauman - in cui ci troviamo a vivere, lo stretto legame tra individuo e società si sta disgregando: i diritti economici sono spesso fuori del controllo dello stato; i diritti politici che gli stati offrono

talvolta limitano di fatto la democratizzazione dei poteri e la partecipazione dei cittadini, mentre i diritti sociali vengono progressivamente erosi dalla privatizzazione di determinati servizi, che inducono a risolvere individualmente, invece che socialmente, certe problematiche. Gli Stati inoltre non sono in grado di risolvere, agendo isolatamente, i grandi problemi globali, che richiedono soluzioni multinazionali multilaterali su piano continentale, o planetario.

L'identità unica cessa quindi di essere attraente nelle società tecnologicamente più avanzate.

Nella vita di tutti i giorni l'origine geografica, il genere, la classe, la cittadinanza, la politica, la professione, la religione, i gusti musicali, gli interessi sportivi, gli impegni sociali ci rendono membri di una serie di gruppi, ed ognuno di essi ci conferisce un'identità specifica. Nessuna di queste può essere considerata la nostra unica categoria di appartenenza.

## 2 – Identità e appartenenze

*Ogni persona*, quale membro a pieno titolo di diversi contesti – a livello locale, nazionale, europeo, mondiale – è *portatrice di identità plurime*: appartenenze consolidate che di volta in volta emergono e hanno la prevalenza, mettendo il soggetto di fronte a sistemi valoriali talvolta in contrasto e tra i quali è necessario scegliere.

Da ciò deriva un progressivo senso di *insicurezza* e la volontà di ricercare altri gruppi che facilitino la costruzione di un'identità più solida. Gli individui, privati dei tradizionali quadri di riferimento, spesso cercano di fondare gruppi virtuali, mediati elettronicamente, in cui è facile entrare, ma che è altrettanto semplice abbandonare.

Sempre di più all'interno delle società si va delineando una netta divisione tra coloro che si muovono agevolmente tra differenti identità, antepoendo quella che di volta in volta meglio si adatta a loro e respingendo quelle che risultano obsolete o imposte in passato, e quegli individui a cui viene negata la scelta di una propria identità. Sono coloro che vengono esclusi dalla società: oggi lo spettro dell'esclusione è un incubo per molti.

In aggiunta, un'ulteriore divisione si va delineando: quella di un'élite culturale cosmopolita, di coloro che possiedono gli strumenti culturali ed economici per viaggiare realmente e/o sul web e che sperimentano il multiculturalismo, e coloro che rimangono fissi nel loro luogo di nascita e per i quali i mass-media generalisti costruiscono l'unica opportunità (virtuale) di extraterritorialità.

Così recitava un manifesto affisso sui muri di Berlino nel 1994: " *Il tuo Cristo è ebreo. La tua macchina è giapponese. La tua pizza è italiana. La tua democrazia greca. Il tuo caffè brasiliano. La tua vacanza turca. I tuoi numeri arabi. Il tuo alfabeto latino. Solo il tuo vicino è uno straniero*".

Questi ultimi, persa la fiducia nello stato e alla ricerca di un'appartenenza che fornisca loro sicurezze e protezione dal senso di smarrimento creato dalla globalizzazione, diventano facile preda di identità culturali chiuse, costruite ad arte, e dei nazionalismi.

A livello globale, particolarmente dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, sul mondo contemporaneo ha operato il paradigma culturale dello "scontro di civiltà" (Huntington, 1996) Questa tendenza a considerare gli individui secondo un unico criterio, oggi quello di una presunta appartenenza all'una o all'altra "civiltà", ieri quello della nazionalità o della razza, ecc., ha prodotto storicamente violenza e conflitti ed è stata abilmente strumentalizzata da molti "esperti" del terrore. Ma esiste davvero uno "scontro di civiltà"? Tale approccio risulta fondato sulla classificazione degli abitanti del pianeta quasi unicamente in base alla loro appartenenza religiosa, senza tener conto, da un lato, delle differenze all'interno delle grandi categorie religiose, e dall'altro, della pluralità di identità di cui ciascun individuo è portatore.

Secondo un diverso approccio, viceversa, *"la speranza di armonia nel mondo contemporaneo risiede in gran parte in una comprensione più chiara dell'identità umana, e nel riconoscimento che tali pluralità sono trasversali e rappresentano un antidoto a una separazione netta lungo una linea divisorica fortificata e impenetrabile"* (Sen, 2006).

Edgar Morin propone il concetto di *identità terrestre*, intesa come partecipazione di tutti gli uomini ad un comune destino planetario. Solo la coscienza dell'appartenenza ad un'unica patria terrestre permetterà lo sviluppo di un sentimento di unione e di solidarietà, necessario per orientare le relazioni umane al dialogo e alla solidarietà.



Nell'era dell'interdipendenza planetaria le scelte che coinvolgono intere nazioni dovrebbero essere deliberate in contesti decisionali altrettanto ampi e fondati su una qualità democratica adeguata alla dimensione delle sfide di una governante globale. L'attuale assetto istituzionale, ancora ampiamente stato-centrico, vive in conseguenza una crisi profonda. Anche il concetto di cittadinanza, tradizionalmente inteso quale appartenenza esclusiva ad uno stato nazionale, risente di questa crisi.

### 3 - Cittadinanza

Oggi il riconoscimento giuridico della dignità e delle libertà e dei diritti fondamentali di ogni persona permette di ridefinire un nuovo concetto di cittadinanza planetaria. Essa non è, come nel passato, *octroyée* (graziosamente concessa) dallo stato, ma *inerente* all'essere umano. L'identità di persona umana e l'appartenenza alla famiglia umana sono giuridicamente fondate dal diritto internazionale che ha la sua radice nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani.

La persona, ogni persona, dal momento che nasce dotata di dignità e diritti (art. 1 Dich. universale), nasce cittadina del pianeta terra. Sullo statuto giuridico di persona umana, cioè sulla cittadinanza universale, si innestano le cittadinanze nazionali e sub-nazionali (che sono anagrafiche, politiche, amministrative...). La cittadinanza della persona, collocata in questo spazio e quindi messa in relazione alle esigenze della nuova organizzazione politica, economica mondiale, è una cittadinanza plurima: la cittadinanza attiva non può non essere contemporaneamente universale, europea, nazionale, regionale, municipale.... Le differenti articolazioni che formano la cittadinanza universale vigono in una relazione dinamica e complessa di interdipendenza ad estensione mondiale: sono tra di loro interattive ed escludono qualsiasi rapporto gerarchico precostituito.

Il processo di integrazione europea, giunto nel 1992 con il trattato di Maastricht a definire la *cittadinanza europea*, ha creato lo spazio per l'esercizio di una nuova cittadinanza plurale che, non a caso, si propone come funzionale ad assicurare il pieno riconoscimento dei diritti umani. Si deduce quindi che nelle singole comunità politiche l'ottica in cui si deve operare è *ad includendum omnes*, per assicurare *tutti i diritti umani per tutti*.

### 4 – Dialogo interculturale

Per superare gli approcci tradizionali alla gestione delle diversità, approcci che pongono come inevitabile il conflitto e lo scontro, è necessario partire dal presupposto dell'uguaglianza e del pieno rispetto reciproco, con l'obiettivo di costruire una società dinamica che sappia riconoscere, apprezzare ed utilizzare i talenti di tutti gli individui. È questa la condizione per un dialogo autentico, possibile solo tra persone che si riconoscono portatrici della stessa dignità e degli stessi diritti. Si tratta di interiorizzare l'idea che ciascuno è portatore di molteplici identità e culture, che sono, per ciò stesso, parziali e non esclusive. La conoscenza e il rispetto di tali differenze e il dialogo interculturale sono la strada per la costruzione di una società inclusiva, in cui venga abolita qualsiasi forma di discriminazione e nella quale ciascuno possa partecipare pienamente alla vita economica, sociale e politica, fondata su una comunità di valori condivisi.

Che cos'è il dialogo interculturale?

*“Il dialogo interculturale indica un processo di scambio di vedute aperto e rispettoso fra persone e gruppi di origini e tradizioni etniche, culturali, religiose e linguistiche diverse, in uno spirito di comprensione e di rispetto reciproci”-*

*Vivere insieme in pari dignità*  
Libro bianco del Consiglio d'Europa sul  
dialogo interculturale - 2008

Condizioni essenziali sono il rispetto della pari dignità di tutte le persone, dei diritti umani (in particolare della libertà di espressione e delle altre libertà fondamentali), del primato del diritto (stato di diritto, *rule of law*) e dei principi democratici. Il dialogo tra le culture diventa strategico anche per la costruzione di un nuovo ordine mondiale in cui si operi per il pieno godimento di “tutti i diritti umani per tutti” e per la pace. Attori determinanti in tale contesto non possono essere soltanto le istituzioni di governo degli stati, ma anche, secondo un'ottica di sussidiarietà, le organizzazioni solidaristiche a livello globale e le organizzazioni internazionali multilaterali quali l'ONU e l'Unione Europea.

Tutti questi attori, ciascuno all'interno del proprio spazio di azione e nella piena collaborazione, devono operare per rimuovere gli ostacoli che impediscono il dialogo interculturale, in primo luogo la povertà, lo sfruttamento, le discriminazioni.

Basilare risulta essere il ruolo giocato dalle diverse culture – che in questa prospettiva non vengono affatto neutralizzate, ma piuttosto valorizzate nel loro contributo alla prospettiva comune dei diritti umani e della pace. La conoscenza tra culture, nel rispetto reciproco, è il primo obiettivo da raggiungere. Si tratta però di andare oltre per condividere valori e per contribuire alla crescita e allo sviluppo della società; l'obiettivo finale è la costruzione di nuove forme di partecipazione e di cittadinanza democratica per la realizzazione di una società inclusiva.

Quest'ultima sarà definita a livello territoriale, ma non chiusa da confini invalicabili, aperta al dialogo al suo interno e verso l'esterno.

*L'Unione Europea*, quale organismo sovranazionale che racchiude al suo interno 27 Stati nazionali, ciascuno con le proprie specificità, *può candidarsi ad essere un vero e proprio laboratorio di cittadinanza plurima*, quella nazionale e quella europea, e di dialogo interculturale, sia tra le differenti culture che in essa sono rappresentate, sia con quelle che sono oltre i suoi confini.

La sfida sarà quella di rilanciare il processo di unificazione europea fondandolo, oltre che su ragioni e finalità economiche e politiche, proprio sul dialogo interculturale, per una condivisione sempre più stretta dei valori di libertà, di giustizia, di rispetto dei diritti umani per tutti gli uomini. [\(vedi, per quanto riguarda le azioni istituzionali relative a questa tematica, nel cap. 4 la scheda 4.B "Il dialogo interculturale/interreligioso"\)](#)



## normativa di riferimento

- ⇒ Dichiarazione Universale dei diritti umani, artt. 1 – 2 – 15
- ⇒ Patto sui diritti civili e politici, artt. 18 – 24
- ⇒ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Titolo V "Cittadinanza", da art.39 ad art. 46
- ⇒ Trattato sull'Unione europea (TUE) 1992.
- ⇒ Trattato di Amsterdam, 1999
- ⇒ Costituzione Italiana, artt. 2 – 3
- ⇒ Decisione n. 1983/2006/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa all'anno europeo del dialogo interculturale (2008) art. 4-5.
- ⇒ Dichiarazione del Consiglio d'Europa e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 16 dicembre 1997 relativa al rispetto delle diversità e alla lotta contro il razzismo e la xenofobia (98/C 1/01).
- ⇒ Raccomandazione dell'Unesco sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali 1974, art. 3-4.
- ⇒ Programma d'azione per l'apprendimento permanente 2007-2013 (LLP), art. 1



## approfondimenti

### L'interazione fra diverse culture

Nelle nostre società sempre più differenziate, è essenziale assicurare un'interazione armoniosa e sostenere la volontà di vivere insieme di persone e gruppi con identità culturali molteplici, varie e dinamiche. *Le politiche per l'inclusione e la partecipazione di tutti i cittadini sono garanzie di coesione sociale, esse favoriscono la vitalità della società civile e la pace.* Definito in questo modo, il pluralismo culturale dà espressione politica alla realtà della diversità culturale.

Indissociabile da un quadro democratico, *il pluralismo culturale favorisce lo scambio culturale e lo sviluppo delle capacità creative* che sostengono la vita pubblica. (*Dichiarazione universale dell'Unesco sulla diversità culturale - Adottata all'unanimità a Parigi durante la 31esima sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO, Parigi, 2 novembre 2001*).

In tale prospettiva il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha recentemente deciso di *“prendere tutte le misure in suo potere per garantire un equo e democratico ordine internazionale”* e ha affermato che *“un ordine internazionale democratico ed equo richiede, tra l'altro, [...] il rispetto per la diversità culturale e della cultura dei diritti di tutti”*.. Il Consiglio inoltre *“Sottolinea l'importanza di preservare la natura ricca e diversificata della comunità internazionale delle nazioni e dei popoli, così come il rispetto per l'universalità dei diritti umani, nazionali e regionali e le varie peculiarità storiche, culturali e religiose, nel rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di diritti umani; (...) Sollecita tutti gli attori sulla scena internazionale a costruire un ordine internazionale basato su inclusione, giustizia, pace, uguaglianza ed equità, sulla dignità umana, sulla comprensione reciproca e sulla promozione del rispetto per la diversità culturale e dei diritti umani universali, e a respingere tutte le dottrine di esclusione basate sul razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza.”* (Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, risoluzione 8/5, 17 giugno 2008 - Promotion of a democratic and equitable international order).

### **Il dialogo – Elemento chiave per il futuro dell'Europa**

La gestione democratica di una diversità culturale in continua espansione in Europa – radicata nella storia del nostro continente e amplificata dalla globalizzazione – è diventata da qualche anno una priorità.

Come rispondere alla diversità? Qual è la nostra visione della società del futuro? Si tratta di una società in cui gli individui vivranno in comunità separate, caratterizzate, nella migliore delle ipotesi, dalla coesistenza di maggioranze e minoranze con diritti e responsabilità diversificate, vagamente collegate fra di loro da reciproca ignoranza e stereotipi? O, al contrario, pensiamo ad una società dinamica e aperta, esente da qualsiasi forma di discriminazione e da cui tutti possono trarre benefici, che favorisce l'integrazione nel pieno rispetto dei diritti fondamentali di ciascuno? Il Consiglio d'Europa ritiene che il rispetto e la promozione della diversità culturale sulla base dei valori che sono il fondamento dell'Organizzazione, siano le condizioni essenziali per lo sviluppo delle società basate sulla solidarietà.

Il “Libro bianco sul dialogo interculturale” sostiene con forza, a nome dei governi dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, che l'avvenire comune dipende dalla nostra capacità di tutelare e sviluppare i diritti umani sanciti dalla Convenzione europea dei diritti umani, la democrazia e il primato del diritto, e a promuovere la comprensione reciproca. L'approccio interculturale offre un modello di gestione della diversità culturale aperto sul futuro, proponendo una concezione basata sulla dignità umana di ogni persona (e sull'idea di una umanità comune e di un destino comune). Se dobbiamo costruire una identità europea, questa identità deve basarsi su valori fondamentali condivisi, sul rispetto del nostro patrimonio comune, sulla diversità culturale e sul rispetto della dignità di tutti.

Il dialogo interculturale ha un ruolo importante da svolgere a tal riguardo poiché ci offre, da una parte, la possibilità di prevenire le scissioni etniche, religiose, linguistiche e culturali e, dall'altra, di progredire insieme e riconoscere le nostre diverse identità in modo costruttivo e democratico, sulla base di valori universali condivisi.

Il dialogo interculturale può svilupparsi soltanto in presenza di condizioni specifiche. Il Libro bianco spiega che, per fare avanzare il dialogo interculturale, è necessario adattare sotto molti aspetti la *governance* democratica della diversità culturale; rafforzare la cittadinanza democratica e la partecipazione; insegnare e sviluppare le competenze interculturali; creare spazi riservati al dialogo interculturale o estendere quelli già esistenti; infine, fornire al dialogo interculturale una dimensione internazionale.

Dal Libro Bianco del Consiglio d'Europa “*Vivere insieme in pari dignità*”, 2008 - Introduzione



### **bibliografia**

- Arendt, H. (1961), *Tra passato e futuro*, (Milano, Garzanti)  
Bauman, Z. (2003), *Intervista sull'identità*, (Bari, Laterza)  
Bekemans, L., Karasinska-Fendler, M., Mascia, M., Papisca, A., Stephanou, C.A., Xuereb, P.G. (2007), *Intercultural Dialogue and Citizenship* (Venezia, Marsilio)  
– Agamben, G. (1996), *Mezzi senza fine: note sulla politica*, (Torino, Bollati Boringhieri)  
– Huntington, S. (2000), *Lo scontro di civiltà e il nuovo ordine mondiale*, (Garzanti, Milano)  
– Sen, A. (2006), *Identità e violenza*, (Bari, Laterza)  
Mascia M. (a cura di) (2007), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, (Marsilio Venezia)



## sitografia

- Sito ufficiale dell'UNESCO, settore Cultura: <http://portal.unesco.org/culture>
- *Manuale per i concetti ed i termini riferiti alle migrazioni: People on the Move : Handbook of Selected Terms and Concepts*, [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=12224&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=12224&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- *OSCE contribution to the Alliance of Civilizations initiative*, Vienna 2006, [www.osce.org/item/19739.html](http://www.osce.org/item/19739.html)
- Pagina del sito dell'U.E riferita all'anno E. del dialogo interculturale: [http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc415\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc415_en.htm)
- Pagina del sito del COE sul dialogo interculturale/interreligioso: [http://www.coe.int/t/dc/files/themes/dialogue\\_interculturel/default\\_it.asp](http://www.coe.int/t/dc/files/themes/dialogue_interculturel/default_it.asp)
- Libro bianco del Consiglio d'Europa sul dialogo interculturale 2008, [www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub\\_White\\_Paper/WhitePaper\\_ID\\_ItalianVersion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_ItalianVersion.pdf)



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

La Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione, nel Rapporto presentato nel 2004 *A fair globalization: creating opportunities for all*, indica quattro concetti chiave per una "globalizzazione dal volto umano":

*Inclusione*: la capacità delle persone di partecipare pienamente alla vita economica, sociale, politica, fondata su una comunità di valori condivisi, quali il rispetto della dignità umana, del bene comune, sul pluralismo, sulla non violenza e sulla solidarietà;

*Integrazione*: varietà di processi mediante i quali gli individui sono inseriti in differenti contesti e/o segmenti della società;

*Diversità*: riconoscimento, apprezzamento e valorizzazione dei talenti di tutti gli individui, senza tener conto delle differenze di religione, cultura, valori, ecc.;

*Governance*: è un concetto che descrive i processi mediante i quali le istituzioni e la società civile, gli attori economici e sociali, detentori di poteri e autorità, agiscono insieme per mettere in atto politiche e decisioni al fine di controllare lo sviluppo sociale ed economico.

Nelle società contemporanee è indispensabile assicurare l'interazione, sollecitandoli a vivere insieme, di persone e gruppi dalle identità culturali molteplici, varie e dinamiche. La *Dichiarazione universale dell'Unesco sulla diversità culturale* del 2001 afferma che il rispetto della diversità delle culture - "il patrimonio comune dell'umanità" - la tolleranza, il dialogo e la cooperazione in un clima di fiducia e di mutua comprensione, sono tra le migliori garanzie di pace e di sicurezza internazionali. In essa si auspica una più vasta solidarietà fondata sul riconoscimento della diversità e sullo sviluppo degli scambi interculturali. Il processo di globalizzazione, pur costituendo una sfida per la diversità culturale, crea le condizioni per un dialogo rinnovato tra culture e civiltà, facilitato dallo sviluppo dell'informazione e delle comunicazioni.

Anche la decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2006, che istituiva il 2008 *Anno Europeo del dialogo interculturale*, afferma che è essenziale per l'Europa fornire mezzi per il dialogo interculturale.

Nel maggio 2007, la Commissione europea, richiamandosi alla *Convenzione Unesco sulla protezione e sulla promozione della diversità delle espressioni culturali* del 2005, ha proposto un ordine del giorno per la cultura comune fondata su tre serie di obiettivi: la diversità culturale e il dialogo interculturale; la cultura come un catalizzatore per la creatività e la cultura come un elemento chiave nelle relazioni internazionali. Approvata dal Consiglio d'Europa nel dicembre 2007, essa ha portato all'elaborazione di diverse *strategie d'azione*.

Tra esse si segnala il *Programma d'azione 2007- 2013* – che segue il programma 2000-2006. Esso pone tre obiettivi specifici e finanzia progetti degli stati membri miranti al loro raggiungimento:

- incentivare la mobilità transnazionale degli operatori in campo culturale;
- sostenere la circolazione transnazionale di opere e beni artistici e culturali;
- promuovere il dialogo interculturale.

Dopo la *Dichiarazione di Faro* del 2005, nella quale i Ministri della cultura dei paesi membri dell'Unione, richiamando la dichiarazione universale sui diritti umani e altri testi internazionali, hanno sostenuto come prioritario per l'Europa il dialogo interculturale, il Consiglio d'Europa ha pubblicato nel 2008 il *Libro bianco del Dialogo interculturale*. In esso si sostiene (vedi citazione negli "Approfondimenti") che il dialogo interculturale è un elemento chiave di una società democratica, dinamica e aperta, esente da ogni forma di discriminazione, inclusiva, basata sulla solidarietà, quale deve essere l'Europa del futuro. L'approccio interculturale, nella dignità e nel rispetto dei diritti di ogni persona, è essenziale per la promozione di un'identità europea che sappia armonizzare il patrimonio comune con la diversità delle culture che hanno contribuito alla costruzione dell'Europa, mantenendo la coesione sociale. L'Unione Europea, con la partecipazione della società civile, deve diventare protagonista del dialogo dentro ai suoi confini e con il resto del mondo. Condizioni essenziali per la sua realizzazione di tale obiettivo sono il rafforzamento della cittadinanza democratica, della partecipazione e lo sviluppo delle competenze interculturali.

Le città – in quanto livello di *governance* più vicino ai cittadini - hanno una particolare responsabilità nell'offrire le strutture dove sia possibile sperimentare la *cittadinanza democratica*.

Questa tematica è fortemente collegata con il concetto di responsabilità sociale (vedi scheda 1.F in questo capitolo) e con quello di multi-level governance (vedi scheda 1.E) ad indicare la stretta correlazione fra i concetti trattati, la normativa e le politiche di tutela nei diversi contesti.

La città è nel contempo un luogo in cui si esprime un'identità tradizionale costruita nel corso della storia e lo spazio del confronto con la modernità. È il luogo dove vivono e si raffrontano comunità diverse, portatrici di cultura, tradizioni, sistemi valoriali differenti; dove è essenziale sviluppare la pratica del dialogo interculturale, per individuare valori condivisi e sperimentare una cittadinanza attiva. Ciò presuppone da un lato una stretta collaborazione tra pubblico, privato, società civile, istituzioni educative, per assicurare a tutti il pieno godimento dei diritti e la piena integrazione sociale; dall'altro la cooperazione sia tra i diversi livelli di governo territoriale, sia con altri attori istituzionali in un contesto di flessibilità e di *multi-level governance*.

Nel concreto sarà necessario:

- favorire uno sviluppo urbano sostenibile con mobilità e accessibilità per tutti;
- facilitare una crescita economica che favorisca l'innovazione dell'impresa nella società della conoscenza;
- assicurare l'accesso ai servizi sociali;
- creare occasioni culturali che incoraggino l'incontro, la conoscenza e l'integrazione tra le culture;
- promuovere l'inclusione e uguaglianza di opportunità per tutti;
- sostenere la partecipazione, la responsabilità, la cittadinanza attiva, la consapevolezza della cittadinanza europea.



## pedagogia dell'esempio

Figura emblematica del nostro tempo tra coloro che lottano per la pace, la democrazia, il dialogo e la convivenza pacifica tra i popoli, maestro spirituale tra i più ascoltati, il Dalai Lama occupa un posto di assoluto prestigio sulla scena internazionale.



Tenzin Gyatso, 14° Dalai Lama, divenne guida politica e spirituale del Tibet nel 1950, dopo l'invasione del paese da parte della Cina del 1949.

Già dal 1954 egli si recò a Pechino per ricercare un dialogo pacifico con Mao Tse Tung e i leader cinesi, ma le sue ripetute proposte di dialogo e di soluzione pacifica del conflitto furono vanificate dalla politica repressiva seguita da Pechino in Tibet, che scatenò la sollevazione popolare e la resistenza nel paese. Nel 1959, in seguito alla più grande manifestazione tibetana contro l'occupazione e alla feroce repressione che ne seguì, il Dalai Lama fu costretto a lasciare il Tibet e a rifugiarsi a Dharamsala, in India, dove ottenne asilo politico, e dove costituì il Governo Tibetano in esilio.

Da allora egli non cessa di ricercare il dialogo con la Cina e di porre all'attenzione mondiale la causa del Tibet.

Nel 1989 il Dalai Lama viene insignito del Premio Nobel per la Pace. Questa la motivazione del Comitato per il conferimento del premio:

"Il Comitato vuole sottolineare il fatto che il Dalai Lama, nella sua lotta per la liberazione del Tibet, si è continuamente opposto all'uso della violenza. Ha appoggiato invece soluzioni pacifiche basate sulla tolleranza e sul reciproco rispetto con l'obiettivo di conservare l'eredità storica e culturale del suo popolo. Il Dalai Lama ha sviluppato la sua filosofia di pace sulla base di un grande rispetto per tutti gli esseri viventi e sull'idea di responsabilità universale che abbraccia tutto il genere umano così come la natura. È opinione del Comitato che il Dalai Lama abbia formulato proposte costruttive e lungimiranti per la soluzione dei conflitti internazionali, del problema dei diritti umani e dei problemi ambientali mondiali".

Il 5 dicembre 2008, il Dalai Lama ha parlato al Parlamento Europeo, riunito in seduta plenaria per la chiusura dell'anno europeo del dialogo interculturale.

Egli ha affermato tra l'altro:

*"Dovunque io vada, ciò che maggiormente mi sta a cuore è l'importanza dei valori umani, quali ad esempio la bontà d'animo, che considero il fattore chiave per una vita felice a livello individuale, familiare e della comunità tutta. Sembra che nel nostro tempo non si dia sufficiente attenzione ai valori fondamentali. Promuovere tali valori è quindi il mio impegno primario. In secondo luogo, il mio interesse va alla difesa dell'armonia interreligiosa. Mentre in politica e in democrazia siamo disposti ad accettare l'esigenza del pluralismo, spesso sembriamo invece esitare nel riconoscere la molteplicità delle fedi e delle religioni. Nonostante le differenti filosofie e concezioni che ne sono alla base, tutte le più importanti tradizioni religiose sono portatrici dello stesso messaggio d'amore, compassione, tolleranza, contentezza e autodisciplina. E tutte, allo stesso modo, hanno le potenzialità per aiutare gli esseri umani a vivere in modo più felice".*

Ha quindi parlato della causa tibetana, ringraziando il parlamento Europeo per l'interesse dimostrato, mediante l'approvazione di numerose risoluzioni, a favore del suo popolo e nel portare la questione del Tibet a conoscenza del pubblico e dei governi d'Europa e in tutto il mondo.

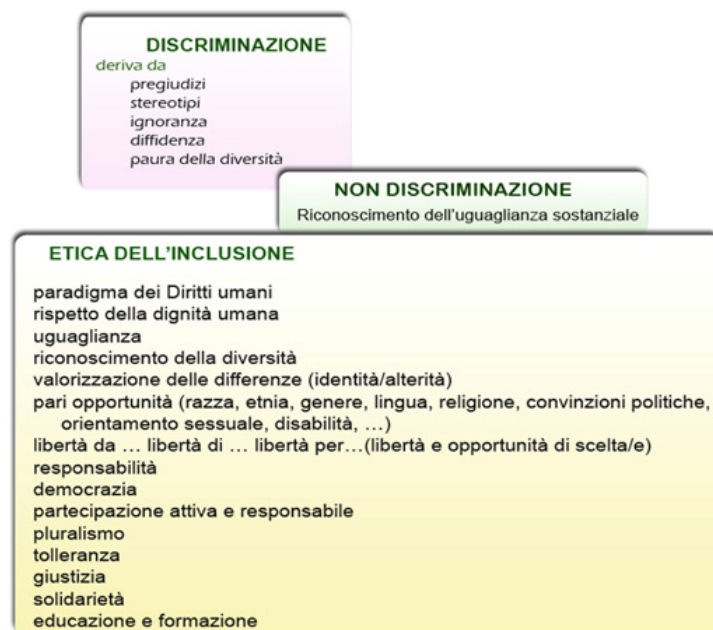
Il suo approccio nonviolento e la costante ricerca del dialogo e del rispetto dai diritti umani per tutti – e in particolare per il popolo tibetano - fanno del Dalai Lama una figura emblematica dell'incontro e del dialogo tra le diverse culture e religioni.

<b>DIDATTICA ESPERIENZIALE</b>	
<b>Tematica: La Cittadinanza</b> (riferita alle schede 1.B e 1.C)	
<b>Contenuto / percorso didattico proposto : Educazione alla Cittadinanza attraverso la Storia</b>	
<b>Competenze promosse:</b> Riconoscimento e accettazione dei diversi punti di vista. Capacità di dialogo, confronto e ricerca di affinità con culture diverse. Capacità di superamento degli stereotipi, dei pregiudizi, dei conflitti.	
<b>Spunti metodologici</b>	<b>Materiali utili</b>
<p>Ripensare alle finalità dell'insegnamento della <i>storia</i>, che devono essere la comprensione del passato per maturare una capacità critica su di sé e sul presente. Tale scopo non può essere raggiunto inserendo ulteriori contenuti alla cosiddetta storia generale, ma passando "dalla storia alle storie", abbandonando una storia prevalentemente eurocentrica o nazionale, per avvicinarsi alla storia mondiale. Si lavorerà per problemi, selezionando quelli che possano far comprendere agli studenti l'intreccio di differenti temporalità, le contemporaneità e le diverse periodizzazioni, in un continuo rimando al presente.</p> <p>Alcuni esempi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavorare sulle migrazioni: spostamenti di popolazioni nel corso della storia, che hanno portato a incontri e scontri di culture e hanno influenzato la lingua, la musica, l'arte, la tecnologia, fino ad arrivare alle migrazioni del XX secolo.</li> <li>• Individuare le risposte che gruppi umani, in contesti molto differenti, hanno dato ad alcuni problemi: produzione e scambio di beni, gestione del potere, difesa, divisione dei ruoli, modalità di comunicazione, ecc.</li> <li>• Inserire moduli relativi alle storie "altre", educando al decentramento del proprio punto di vista, in differenti periodi storici. Si confronteranno differenti organizzazioni politiche, sociali, economiche a livello sincronico e diacronico, in diverse civiltà del mondo.</li> <li>• Analizzare il tema della colonizzazione, mettendo in evidenza il punto di vista dei popoli colonizzati, fino alla decolonizzazione e alle problematiche da essa causate nel mondo attuale.</li> <li>• Approfondire il tema della Shoah e dei grandi genocidi del '900, mettendoli a confronto con altri crimini contro l'umanità perpetrati nel corso della storia e individuando unicità, somiglianze e differenze. Essi hanno rappresentato l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. La conoscenza di tali crimini e delle ragioni che li hanno determinati educa gli studenti a combattere il razzismo, l'antisemitismo e la discriminazione sociale.</li> </ul>	<p>Lettera e discussioni dei principali strumenti internazionali, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dichiarazione Universale dei diritti umani</li> <li>- Costituzione Italiana</li> <li>- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero</li> <li>- Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca. Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri (MPI)</li> <li>- Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD- 1965)</li> <li>- Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICRMW - 1990)</li> <li>- Patto sui diritti economici, sociali e politici 1966/1976</li> <li>- Patto sui diritti civili e politici 1966/1976</li> <li>- Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e discriminazione fondate sulla religione e o il credo.</li> <li>- Berlin Declaration on Interreligious Dialogue, 5 marzo 2008</li> <li>- Declaration of Monseerrat on Religions and the Building of Peace , 10 aprile 2008.</li> <li>- Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, Adottata a Parigi, il 20 ottobre 2005, dalla Conferenza generale dell'UNESCO</li> <li>- Conferenza regionale informale dei Ministri della Cultura su "La promozione del dialogo interculturale e il Libro Bianco del Consiglio d'Europa", Belgio, novembre 2007</li> <li>- DIRETTIVA 2000/43/CE DEL CONSIGLIO del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica</li> </ul>
<p><b>Buone pratiche:</b> di grande interesse la Rete di Storia della Città di Treviso, che da anni attua ricerche, approfondimenti e progetti riguardanti l'educazione ai diritti umani attraverso la storia. Il sito, ricco di materiali didattici, si occupa anche di "Cittadinanza e Costituzione", al sito: <a href="http://www.retestoria.it/pages/ita/templates/11.asp?codice=931">http://www.retestoria.it/pages/ita/templates/11.asp?codice=931</a></p>	

## 1 C - Principio di non discriminazione. Etica dell'inclusione



in breve



Lo standard della *non discriminazione* è stato stabilito come principio fondante del diritto internazionale. Ciò nonostante persistono razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza. Si moltiplicano i casi di discriminazione, di violenza nei confronti di donne e bambine. La discriminazione dei soggetti più vulnerabili, prima ancora di costituire una violazione flagrante dei loro diritti fondamentali alla loro fisica e psichica e alla salute, è un *vulnus* direttamente portato al cuore della dignità umana, anzi a tutti i membri della famiglia umana, specie quando raggiunge forme violente e sistematiche (le persecuzioni sono crimini contro l'umanità) e dimostra l'esigenza di cercare nuovi e più efficaci modi di perseguire l'obiettivo delle pari opportunità.

La Raccomandazione dell'UE, 18 dicembre 2006, relativa a "Competenze chiave per l'apprendimento permanente" evidenzia un possibile percorso per affrontare e risolvere la problematica legata alla discriminazione che impedisce la vera inclusione:

*"Il pieno rispetto dei diritti umani, la consapevolezza e la comprensione delle differenze tra sistemi di valori di diversi gruppi religiosi o etnici pongono le basi per un atteggiamento positivo. Ciò significa manifestare sia un senso di appartenenza al luogo in cui si vive, al proprio Paese, all'Unione Europea e all'Europa in generale e al mondo, sia la disponibilità a partecipare al processo decisionale democratico a tutti i livelli. La partecipazione costruttiva comporta anche attività civili, il sostegno alla diversità sociale, alla coesione e allo sviluppo sostenibile e una disponibilità a rispettare i valori e la sfera privata degli altri".*

L'impegno e l'assunzione di responsabilità di tutti i cittadini del mondo deve orientarsi non ad escludere (*ad excludendum*), bensì a favorire l'inclusione di ogni membro della famiglia umana, realizzando una politica dell'inclusione (*ad includendum*). ([ad integrazione della tematica, v. in questo capitolo le schede 1.F "Responsabilità personale e sociale..." e 1.G "Diritti e garanzie"](#))



è necessario sapere

### 1 – Alterità e Relazione: l'inclusione

Se ogni persona umana è un "albero di cittadinanze" (universale, europea, nazionale, regionale, provinciale, municipale...), l'umanità dovrebbe essere una foresta rigogliosa, ricca di alberi, tutti differenti, ma nutriti dalla stessa linfa: la linfa dei diritti umani. Non è così.



La logica del diritto universale dei diritti umani è quella della centralità della persona umana, dell'eguaglianza sostanziale, non solo formale, e della non discriminazione, dunque è la logica dell'*inclusione*: ad *omnes includendos*. Come tale essa postula una "città inclusiva" in un'Italia, in un'Europa, in un mondo inclusivi, in cui sia dato a tutti di poter esercitare eguali diritti di cittadinanza: civili, politici, economici, sociali, culturali.

Il tradizionale istituto giuridico della *cittadinanza nazionale* è sollecitato a superare la logica dell'esclusione e del privilegio, una logica costitutivamente discriminatoria. La sfida è particolarmente forte per l'Unione Europea, oltre che per ciascuno dei suoi stati membri, per il fatto che la cittadinanza dell'UE apre esplicitamente alla pluralità della cittadinanza nello spazio europeo in termini di complementarietà.

## 2 - Non discriminazione

Il *principio di non discriminazione* è uno dei principi generali necessari per il godimento dei diritti umani. In questo senso, il divieto di discriminazione appartiene a quello "zoccolo duro" del diritto internazionale che costituisce *jus cogens*, che cioè obbliga tutti incondizionatamente ed è menzionato nella maggior parte degli strumenti normativi internazionali sui diritti umani. In essi si sottolinea la necessità di eliminare ogni forma di discriminazione e di fornire a tutti i cittadini una sostanziale uguaglianza di opportunità, senza distinzione di origine etnica, disabilità, orientamento sessuale, età, religione, genere.

La non discriminazione può definirsi come *"il nucleo essenziale del principio di uguaglianza, che si sostanzia nel divieto di introdurre distinzioni fondate su criteri meramente soggettivi, e in quanto tale può intuitivamente porsi tanto a fondamento (divieto penalmente sanzionato di mettere in atto comportamenti discriminatori fondati sulla razza, ad esempio), che a limite (divieto di discriminare penalmente tra soggetti di sesso diverso) del potere di intervento punitivo dello stato"*. (Manacorda).

Facendo riferimento al concetto di identità (vedi scheda precedente), va ribadito che ogni persona umana, ogni cultura ha la propria storia. Ma la propria identità non è immutabile. La costruzione della propria identità è un processo dinamico, fluido perché si definisce necessariamente in un contesto di relazione con l'altro. La diversità costituisce sicuramente una ricchezza, ma il rapporto con l'altro può portare alla discriminazione e all'esclusione.

Riconoscere ed utilizzare i talenti di ciascuno, considerare ed apprezzare le differenze è l'unica via per realizzare quella cittadinanza inclusiva che, sola, permette la partecipazione piena ed attiva alla vita politica, economica, sociale e culturale nella realtà *glocale*, perché fondata su valori comuni quali il rispetto della dignità individuale, del bene comune, del pluralismo, della diversità, della non violenza e della solidarietà.

*No Man is an Island*, John Donne, 1624

No man is an island entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main; if a clod be washed away by the sea, Europe is the less, as well as if a promontory were, as well as any manner of thy friends or of thine own were; any man's death diminishes me, because I am involved in mankind. And therefore never send to know for whom the bell tolls; it tolls for thee

"Nessun uomo è un'isola, completo in se stesso; ogni uomo è un pezzo di continente, una parte del tutto; se una sola zolla di terra viene portata via dal mare, l'intera Europa ne è sminuita, come se si trattasse di un intero promontorio, di una intera tenuta di un nostro amico/o nostra. La morte di qualsiasi uomo ci sminuisce, poiché noi siamo parti pulsanti dell'intera umanità.

E quindi/ non mandare mai a chiedere per chi suona la campana e chi sta chiamando; sei tu che lei continuamente chiama."

trad. it.

J. Donne, "Meditation XVII", in *Devotions upon Emergent Occasions : Together with Death's Duel*, Echo Library, Teddington, 2008

## 3 – Discriminazioni multiple

Uno stesso individuo può essere discriminato per una peculiarità che può essere il genere, la provenienza, il colore della pelle, la disabilità, l'orientamento sessuale ... tuttavia spesso lo stesso individuo può essere oggetto di più forme di discriminazione. Ad esempio, l'immigrata di colore che arriva in Italia potrebbe essere discriminata in quanto straniera, donna e di colore; se fosse

musulmana, la stessa donna potrebbe essere discriminata dai suoi connazionali per il fatto che non porta il velo e, quindi, non mostra rispetto per la religione islamica; un disabile, se straniero può divenire oggetto di discriminazione multipla.

La recente legislazione internazionale riconosce il concetto di discriminazioni multiple (con riferimento alle donne disabili nella *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne*, adotta dall'Assemblea general il 18 dicembre 1979, in vigore dal 3 settembre 1981).

In effetti, nel tempo, il concetto stesso di discriminazione si è evoluto: segno, questo, di un diverso approccio alla problematica e conseguenza di una maggiore sensibilità e consapevolezza, non solo delle istituzioni, ma anche della società civile che in molte sue componenti si è fortemente mobilitata per sollecitare tale riconoscimento.

La discriminazione costituisce un dato oggettivo, più evidente nelle società dei cosiddetti paesi in via di sviluppo, ma vissuto anche nelle società più sviluppate che a prima vista potrebbero sembrare garantiste nei confronti della persona umana.

La legislazione ha reso illegale ogni forma di discriminazione, ma ogni giorno a qualcuno viene impedito di avere parte attiva nel mondo del lavoro e nella società in generale a causa di pregiudizi e discriminazioni.

Da ciò derivano necessariamente la responsabilità e l'impegno di tutti i cittadini del mondo per l'estensione e il potenziamento della

pratica della democrazia, in tutti i suoi contenuti (politici, economici e sociali), in tutte le sue articolazioni, a cominciare da quella partecipativa, a tutti i livelli (locale, nazionale e internazionale) e del dialogo e della cooperazione tra popoli e tra culture lungo il percorso che, senza soluzione di continuità, dalla città deve arrivare fino alle Nazioni Unite e alle altre sedi istituzionali multilaterali. L'esercizio sempre più attivo e puntuale di questa partecipazione è indispensabile per rompere i muri dell'incomprensione e delle discriminazioni. (vedi scheda 1F "Responsabilità personale e sociale..." in questo capitolo)

Oggi il termine "pari opportunità" è spesso riferito a politiche di genere, le pari opportunità tuttavia emergono inizialmente come risposta per combattere qualsiasi forma di discriminazione.

In particolare il termine "opportunità" sottolinea la potenzialità proposta, non un risultato garantito.

È necessario offrire pari opportunità a tutti, valorizzare le diversità, sensibilizzare ed informare le persone circa i propri diritti, abbattere gli ostacoli che impediscono una partecipazione attiva e consapevole.



## normativa di riferimento

Il *principio di non discriminazione* costituisce, nell'ambito dell'ordinamento internazionale, e non solo, uno dei principi cardine.

Sin dalla Carta di San Francisco del 1945, infatti, le Nazioni Unite si sono prefisse, tra l'altro, lo scopo fondamentale di "*promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione...*".

Nella *Dichiarazione Universale dei diritti umani* del 1948, viene affermato all'art. 2 che "...ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione....".

Tale principio, poi, è stato ripreso e riaffermato nei due *Patti internazionali sui diritti umani*, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966, ed ulteriormente trasfuso nella *Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza), 2000, la quale* recepisce il principio di non discriminazione al Titolo III, Uguaglianza, art. 21; in questi termini; "1. *È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.* 2. *Nell'ambito d'applicazione del Trattato che istituisce la Comunità e del Trattato sull'Unione e fatte salve disposizioni specifiche in esse contenute, è vietata qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità.*

Il riferimento costante per affrontare il tema della discriminazione è il Codice internazionale dei diritti umani. Si segnalano alcuni dei principali strumenti giuridici che, a diversi livelli, trattano la problematica della discriminazione:

*Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, Risoluzione Assemblea generale NU, 21 dicembre 1965 (entrata in vigore il 4 gennaio 1969; ratificata in Italia con legge 13 ottobre 1975, n. 654

*Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne* Assemblea generale, 18 dicembre 1979, in vigore 3 settembre 1981

*Dichiarazione e programma d'Azione Assemblea generale di Vienna*, Parte I, art. 15 (razzismo, xenofobia, ...), 18 (donne e bambine), 19 (minoranze), 22 (disabili), 24 (gruppi vulnerabili); parte II, B Uguaglianza, dignità, tolleranza: 1. artt 19 – 24 (Razzismo, xenofobia e altre forme di intolleranza), 3. artt. 36 – 44 (Status uguale e diritti umani donne), 6. artt. 63 – 65 (diritti delle persone disabili).

*Dichiarazione e Programma d'azione della Conferenza mondiale contro Razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza*, Durban 2001 (in inglese, reperibile in traduzione italiana a cura di M. Bergmann, Casa dei Diritti Sociali – FOCUS)

*Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, Assemblea generale 13 dicembre 2006, in vigore 3 maggio 2008

*Conferenza mondiale, Durban II, Durban review Conference, Ginevra, 20 – 24 aprile 2009*



## approfondimenti

### DALL'UGUAGLIANZA ALLA DIFFERENZA

Le Nazioni Unite hanno identificato alcuni specifici gruppi o categorie di persone che sono maggiormente vulnerabili ed esposti ai pericoli della discriminazione: donne, minori, persone con disabilità, lavoratori migranti. A ciascuna di queste categorie è dedicata una convenzione ad hoc, che normalmente persegue due scopi. Innanzitutto, tali convenzioni ribadiscono di volta in volta il principio di non discriminazione rispetto al godimento di tutti i diritti umani. In secondo luogo tendono ad aggiungere una certa specificità ai diritti umani generalmente riconosciuti sulla base delle circostanze e delle condizioni proprie di questi gruppi.

La definizione del principio di non discriminazione ha visto un'evoluzione dal punto di vista dell'approccio e del linguaggio usato, . Indubbiamente ciò è dovuto al fatto che sono stati elaborati in tempi diversi, ma testimoniano anche una attenzione e sensibilità maggiori alla problematica. La comparazione dei documenti evidenzia tale percorso.

Dichiarazione Universale dei diritti umani, 1948	Costituzione Italiana 1948	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza 2000
Art. 2 “...ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”.	Art. 3 “tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personale e sociali”.	Titolo III Uguaglianza Art. 21 <b>Non discriminazione</b> . 1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. Nell'ambito d'applicazione del Trattato che istituisce la Comunità e del Trattato sull'Unione e fatte salve disposizioni specifiche in essa contenute, è vietata qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità

In Italia, molti statuti a livello regionale e municipale ([vedi nel cap.2 la scheda 2.B “Statuti Comunali, leggi Regionali”](#)) hanno recepito tale principio: a tal proposito si segnala lo Statuto del Comune di Vicenza, in vigore dal 1992, che nei Principi fondamentali, all’art. 2,1 (Pace e cooperazione), dichiara che “Il comune, in conformità ai principi costituzionali ed alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, [...] riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli”; all’art. 2.2 e 2.3 dispone che “A tal fine il comune promuove una cultura della pace e dei diritti umani [...]” e “promuove l’inserimento degli immigrati e dei rifugiati politici nella comunità locale rimuovendo gli ostacoli che impediscono [...]”; e all’art. 4.1 precisa che “il comune ispira la propria azione al principio della solidarietà umana, senza discriminazioni ideologiche, religiose, di sesso, di censo o di razza ed opera nel rispetto dei principi di eguaglianza e di pari dignità sociale, nonché di pari opportunità tra uomini e donne, promuovendo gli atti necessari alla loro affermazione”.

### **DEFINIZIONI DI DISCRIMINAZIONE**

<p>Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, Assemblea generale, 21 dicembre 1965, in vigore il 1 aprile 1968</p>	<p>Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne Assemblea generale, 18 dicembre 1979, in vigore 3 settembre 1981</p>	<p><b>Convenzione sui diritti delle persone con disabilità</b>, Assemblea generale 13 dicembre 2006, in vigore 3 maggio 2008</p>
<p><b>PARTE I</b> <b>Articolo 1</b> 1. Nella presente Convenzione, l’espressione “<b>discriminazione razziale</b>” sta ad indicare ogni distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica</p>	<p><b>PARTE PRIMA</b> <b>Articolo 1</b> Ai fini della presente Convenzione, l’espressione “<b>discriminazione nei confronti della donna</b>” concerne ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio da parte <i>delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l’uomo e la donna.</i></p>	<p><b>Articolo 2</b> <b>Definizioni</b> Ai fini della presente Convenzione: ...“<b>Discriminazione sulla base della disabilità</b>” indica qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l’effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l’esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. Essa include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento <i>ragionevole</i> ...</p>

### **DISCRIMINAZIONE DELLE DONNE**

Il riconoscimento dei diritti delle donne è un processo che si è sviluppato in maniera difforme a seconda dei Paesi e delle aree geografiche. Le politiche legate alle "pari opportunità", nate nel contesto anglosassone, inizialmente si sono concentrate sulla emancipazione delle donne. Gli ostacoli alla piena eguaglianza sono stati affrontati mediante la denuncia delle pratiche più evidenti di penalizzazione e disuguaglianza e tramite interventi volti a ristabilire un equilibrio di opportunità.

Il processo di rivendicazione dei diritti delle donne ha seguito la stessa logica di "generazioni dei diritti", che ha caratterizzato l’evoluzione dei diritti umani. In questo cammino, tuttavia, più che

tendere ad una uguaglianza reale si è perseguita la strada di un'uguaglianza formale e di una astratta parificazione delle donne agli uomini, senza dare un peso adeguato alle diversità di genere, come se l'esistenza dei due sessi e le implicazioni legate al genere non dovessero sussistere.

L'evidenza dei fatti ha dimostrato che trattare in modo uguale persone che si trovano in situazioni diseguali significa perpetuare l'ingiustizia.

Il dibattito sul significato di "pari opportunità" ha trasferito quindi l'attenzione dall'uguaglianza "neutra", di fatto solo formale, all'uguaglianza basata sulle differenze e quindi effettiva e sostanziale.

Il concetto di *genere* esprime l'esigenza di superare gli stereotipi delle identità sessuali, e mette in evidenza l'importanza di valorizzare le differenze per una piena realizzazione delle specificità femminili e maschili e dei loro diversi contributi all'interno della società.

Le politiche sociali di molti paesi e la legislazione contro la discriminazione hanno dato vita a un percorso che idealmente attraversa queste espressioni: uguaglianza, pari opportunità, genere e differenza.

*La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne*, (ratificata in Italia il 10 giugno 1985) costituisce lo strumento fondamentale in materia di diritti delle donne, offrendo una prospettiva globale del fenomeno della discriminazione. I diritti contenuti nella Convenzione possono essere classificati in tre diverse categorie, in relazione al tipo di azioni che sono richieste allo Stato: un primo gruppo di norme accordano diritti specifici e riguardano essenzialmente i diritti civili e politici; altre richiedono che lo Stato adotti misure adeguate. Il carattere peculiare della Convenzione è rappresentato dal terzo gruppo di disposizioni, quelle che intendono superare il mero riconoscimento del diritto a godere di un trattamento uguale rispetto all'uomo, prevedendo un preciso obbligo in capo agli Stati ad adottare *misure di tipo positivo* che, in deroga al principio della parità formale, permettano di perseguire in termini sostanziali l'obiettivo della parità con l'uomo, superando il divario che di fatto pone ancora le donne in condizione di ingiusto svantaggio.

## **DISCRIMINAZIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ**

Il tema dei diritti delle persone con disabilità è da alcuni anni all'attenzione della comunità internazionale, ma solo di recente è stato predisposto a livello universale uno strumento vincolante per la loro garanzia. In tal senso si è rivelato di estrema efficacia l'impegno del movimento internazionale delle persone con disabilità, come ad esempio, Disabled Peoples' International (DPI), un network di organizzazioni nazionali fondato nel 1981 e costituito per promuovere i diritti umani delle persone con disabilità attraverso la loro piena partecipazione ed integrazione sociale, l'uguaglianza di opportunità e lo sviluppo.

Nel passato, le persone con disabilità soffrivano di una relativa "invisibilità", e tendevano ad essere considerati come "oggetto" di protezione, bisognosi di cure e assistenza, secondo un approccio di tipo medico o caritativo-assistenziale. Nel corso degli ultimi due decenni si è progressivamente assistito ad un cambiamento di prospettiva, grazie anche all'impegno del movimento internazionale delle persone con disabilità. Si parla oggi di un approccio alla disabilità basato sui diritti umani, che vuol dire essenzialmente considerare le persone con disabilità come "soggetti" di diritto. Scopo di questo approccio è conferire potere (*to empower*) alle persone disabili, ed assicurare la loro piena partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale, in una maniera che sia rispettosa e che tenga conto delle loro differenze. Tale approccio, da un punto di vista normativo, si fonda sugli standard internazionali in materia di diritti umani; da un punto di vista operativo è diretto a garantire la promozione e la protezione dei diritti umani delle persone con disabilità. Rafforzare la protezione dei diritti umani è anche un modo per prevenire la disabilità.

Quattro *valori fondamentali* propri del diritto dei diritti umani sono particolarmente importanti in questo contesto:

- la dignità inerente ad ogni essere umano;
- il concetto di autonomia o auto-determinazione, basato sul presupposto dell'esistenza di una capacità di dirigere le proprie azioni ed i propri comportamenti: richiede che la persona sia posta al centro di tutte le decisioni che la riguardano;

- l'eguaglianza inerente ad ogni essere umano, senza alcuna distinzione;
- l'etica della solidarietà, che richiede alla società di sostenere la libertà e i diritti delle persone con adeguati supporti sociali.

Nel Preambolo della *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* (2006) si ribadisce che "la discriminazione contro qualsiasi persona sulla base della disabilità costituisce una violazione della dignità inerente e del valore della persona umana"

La Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro inerente dignità. L'art. 1 definisce le persone con disabilità "quanti hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri". L'art. 3 dà risalto ai principi generali in materia di diritti umani a cui fanno riferimento tutti i successivi articoli della Convenzione:

- a) Il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale - compresa la libertà di compiere le proprie scelte - e l'indipendenza delle persone
- b) La non-discriminazione
- c) La piena ed effettiva partecipazione e inclusione all'interno della società
- d) Il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa
- e) La parità di opportunità
- f) L'accessibilità
- g) La parità tra uomini e donne
- h) Il rispetto per lo sviluppo delle capacità dei bambini con disabilità e il rispetto per il diritto dei bambini con disabilità a preservare la propria identità.



## bibliografia

- Duby, G. e Perrot, M.(1997), *Storia delle donne in Occidente*, vol. IV Ottocento e vol. V Novecento, (Roma – Bari, Laterza)
- Cartelli, G.(1993), *Handicap, pregiudizi e stereotipi* (Roma, Bulzoni)
  - Arcuri, L., Cadinu M. R.,(1998) *Gli stereotipi. Dinamiche psicologiche e contesto delle relazioni sociali*, (Bologna, Il Mulino)
  - Mazzara,B.M. (1999), *Appartenenza e pregiudizio, Psicologia sociale delle relazioni interetniche*, (Roma, Carocci)
  - Pickering, M.(2005), *Stereotipi. L'altro, la nazione, lo straniero* (Firenze, Mediascape)
  - Nussbaum M.C.(2007), *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, a cura di C. Faralli, (Bologna, Il Mulino), [ed. or.: *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge (Mass.)-London, The Belknap Press of Harvard University Press 2006]
  - Eurobarometro, *Discrimination in the European Union*, n° 263, Bruxelles 2007
  - Donà A.(2008), *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*, (Roma-Bari, Laterza)
- Griffo G.(2006), *Diritti umani per le persone con disabilità*, in *Rivista quadrimestrale*, Anno II, n. 3, 2005, Pace diritti umani, Centro Diritti umani Università di Padova, (Venezia, Marsilio)



## sitografia

- Pagina del sito della Commissione dell'UE relativa alle politiche esterne dell'Unione per i diritti delle donne: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/women/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/women/index_en.htm)
- Home page della Corte Europea dei diritti umani: <http://www.echr.coe.int/echr/>
- Home page del Programma Eumap dell'Open Society Institute per il monitoraggio sullo sviluppo dei diritti umani, dello Stato di diritto dei Paesi membri dell'Unione e dei candidati: <http://www.eumap.org>
- Sito dell'ONU relativo ai diritti delle persone con disabilità: <http://www.un.org/disabilities/index.asp>
- Pagine del sito dell'Alto Commissario delle NU relativa alla discriminazione contro le donne: [www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/)

- sito della Presidenza del Consiglio, Dipartimento delle Pari opportunità: <http://www.pariopportunita.gov.it/>
- Pagina del sito "Università delle donne" di approfondimento della Pedagogia dell'esempio segnalata: <http://www.universitadedelledonne.it/ebadi.htm>
- Sito della Conferenza di Durban, tenutasi a Ginevra in aprile 2009, contro il razzismo: <http://www.un.org/durbanreview2009/>

History of Humanity: The contributions of all the peoples of the world to the general progress of humankind : <http://www.unesco.org/culture/humanity/index.html>



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

### **DONNE**

#### **ONU**

Gli strumenti normativi di carattere generale hanno offerto un contributo essenziale all'affermazione del principio di non discriminazione nei confronti delle donne. Nel corso degli anni, tuttavia, si è venuta delineando la consapevolezza circa i limiti che l'adozione di una prospettiva generale anti-discriminatoria presenta sotto il profilo del perseguimento dell'obiettivo dell'eguaglianza reale. L'esigenza maturata nel tempo è stata quella di mettere a punto degli strumenti legislativi tesi a rilevare e contrastare appieno la situazione di svantaggio iniziale che le donne subiscono in molti settori della vita sociale e le specifiche violazioni di cui esse sono ancora oggi vittime.

La *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle NU il 20 dicembre 1993, rappresenta uno dei documenti più avanzati prodotti in sede internazionale su questa materia, per l'ampiezza della nozione di violenza che propone. Nel Preambolo, la violenza è esplicitamente riconosciuta come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne ed è qualificata come uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso cui le donne sono costrette in una condizione di subordinazione rispetto agli uomini. L'idea di violenza comprende il danno fisico, sessuale e psicologico, includendo una gamma di comportamenti o di atti violenti quali le percosse, lo stupro (anche da parte del coniuge), le mutilazioni genitali e altre pratiche dannose per le donne, la violenza legata alla dote, la violenza collegata allo sfruttamento, all'intimidazione sessuale sul lavoro, al traffico di donne e alla prostituzione forzata. Tuttavia, manca ancora una considerazione specifica del diritto delle donne a non subire violenza come diritto umano autonomo.

La *Raccomandazione dell'Unesco sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali*, adottata durante la Conferenza Generale del 1974, è di grande importanza ed interesse perché dà indicazioni sulle politiche inerenti all'educazione ai diritti umani e le modalità pratiche di intervento, ma anche perché fornisce le definizioni, i principi direttivi e i campi culturali in cui tale azione deve attuarsi.

La *Dichiarazione di Vienna, e il relativo Programma d'Azione*, adottati in occasione della Seconda Conferenza mondiale sui diritti umani, Vienna, giugno 1993, nella sua Parte I, all'art. 18 riconosce che " I diritti umani delle donne e delle bambine sono una parte inalienabile, integrante ed indivisibile dei diritti umani universali. La piena ed uguale partecipazione delle donne alla vita politica, civile, economica, sociale e culturale a livello nazionale, regionale ed internazionale, e lo sradicamento di ogni forma di discriminazione sessuale sono gli obiettivi prioritari della comunità internazionale"

È importante sottolineare il ruolo politico fondamentale svolto a partire dalla metà degli anni settanta dalle *Conferenze mondiali sulla donna* (Città del Messico 1975, Copenaghen 1980, Nairobi 1985, Pechino 1995 e New York 2005), che hanno permesso di negoziare un nucleo minimo di politiche comuni in settori chiave per il progresso della condizione della donna. Queste piattaforme hanno ricoperto quindi un ruolo molto importante nella acquisizione di un punto di vista di genere su tutti i diritti e la rilettura dell'intero sistema dei diritti umani da un punto di vista di genere.

La *Piattaforma di Pechino (1995)*, in particolare, ha introdotto due elementi determinanti ai fini delle pari opportunità: *empowerment* (acquisizione di maggiore potere per le donne) e *gender*

*mainstreaming* (l'ottica di genere deve essere utilizzata per affrontare qualsiasi questione), Tali concetti hanno rivoluzionato il modo di intendere il ruolo della donna nella società contemporanea.

La 49° sessione della Commissione sulla donna del 2005 - Conferenza di New York - significativamente denominata "Pechino+10", ha avuto come obiettivo quello di verificare quali e quanti traguardi siano stati raggiunti, a dieci anni dalla Conferenza di Pechino, in ordine agli obiettivi strategici delle dodici aree critiche individuate dalla Piattaforma di Pechino come prioritarie: povertà, istruzione e formazione, salute, violenza, conflitti armati, economia, potere e processi decisionali, meccanismi istituzionali, diritti umani, informazione e mass media, ambiente, bambine. Si è riconfermata la piena validità degli obiettivi di Pechino 1995 e si sono invitati tutti i governi e gli organismi sovranazionali a intensificare gli sforzi per migliorare le condizioni di vita delle donne nel mondo, eliminando ogni forma di restrizione, violenza e discriminazione

L'importanza delle strategie "gender mainstreaming" è stata riaffermata dall'Assemblea Generale delle NU nel giugno del 2000 e nelle risoluzioni susseguenti. La più recente risoluzione sulle politiche "gender mainstreaming" è stata adottata nel 2006.

## EUROPA

In ambito europeo all'inizio degli anni '80 nasce l'espressione "azione positiva" per indicare lo strumento utile a sostenere l'attuazione dei principi di parità e pari opportunità tra uomini e donne. Tramite le "azioni positive" un gruppo di donne parlamentari chiedeva l'introduzione nei paesi comunitari di misure speciali, volte ad accelerare il processo di uguaglianza e a combattere le forme di discriminazione, dirette e indirette, nei confronti delle donne.

Nel 1984 le "azioni positive" diventano lo strumento operativo della politica europea per promuovere la partecipazione delle donne a tutti i livelli attraverso un'apposita Raccomandazione del Consiglio dei Ministri della Comunità europea.

Le azioni positive sono discriminazioni positive che mirano a:

promuovere la figura ed il ruolo femminile;

produrre un mutamento effettivo sul piano sociale ed economico;

inserire le donne a livelli di responsabilità o in lavori storicamente loro preclusi.

Le azioni positive sono state messe in pratica attraverso una lunghissima serie di strategie: Accordi e Trattati, Regolamenti, Programmi d'azione Comunitari, Tabelle di marcia, a tal proposito si segnalano:

Il *Trattato di Amsterdam*, 1997, entrato in vigore il 1 maggio 1999, stabilisce, in tema di azioni positive, l'obiettivo di eliminare le ineguaglianze, nonché promuovere la parità tra gli uomini e le donne ed impegna gli Stati membri a combattere le discriminazioni fondate sul sesso;

Il *Programma Daphne* (lanciato nel 2000) si pone quale obiettivo quello di combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne;

Sono importanti le *Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000*, che invitano la Commissione e gli Stati membri a favorire, nelle politiche per l'occupazione, tutti gli aspetti legati alle pari opportunità di genere e fissano una serie di obiettivi quantitativi di fondamentale importanza per conseguire la parità tra donne e uomini nella vita economica, tra cui l'aumento del tasso di occupazione femminile

La *Tabella di marcia della Commissione europea per la parità tra donne e uomini 2006-2010* (2006), oltre al miglioramento della governance sulla parità tra i generi, ha individuato come ambiti prioritari dell'azione dell'UE:

1. Realizzare una pari indipendenza economica per le donne e gli uomini;
2. Favorire l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare
3. Promuovere la pari partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale
4. Eliminare la violenza basata sul genere e la tratta di esseri umani
5. Eliminare gli stereotipi di genere nella società
6. Promuovere la parità tra donne e uomini all'esterno dell'UE

## **PERSONE CON DISABILITÀ**

### ONU

Dichiarazione universale dei diritti umani Assemblea generale NU 10 dicembre 1948



Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, Assemblea generale 13 dicembre 2006, in vigore 3 maggio 2008

## EUROPA

Il Consiglio d'Europa ha adottato diverse disposizioni normative per tutelare le persone con disabilità da ogni forma di discriminazione. In particolare, nella *Carta sociale europea*, l'art 15 afferma: "Ogni persona con disabilità ha diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità".

Si aggiungono, poi, una serie di documenti come la *Risoluzione sulla protezione degli adulti e bambini con disabilità contro gli abusi* (2005), la *Raccomandazione sull'integrazione sociale delle persone con disabilità* (2003), la *Raccomandazione sulla protezione della lingua dei segni* (2003). È stato inoltre avviato un *Piano d'azione 2006-2015* per la promozione dei diritti e della piena partecipazione nella società delle persone con disabilità, lanciato durante la *Conferenza Europea sulle disabilità*, organizzata a San Pietroburgo nel 2006. Il Piano d'azione contiene 15 linee d'azione privilegiate, tra cui la partecipazione alla vita politica, pubblica e culturale; l'educazione; l'informazione e la comunicazione; l'impiego; l'accesso agli edifici e ai trasporti.

Anche l'Unione Europea prevede nella *Carta dei diritti fondamentali*, all'art. 21, il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla disabilità, e riconosce all'art. 26 "il diritto delle persone disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità". Molte sono le disposizioni specifiche riguardanti la tematica. Segnaliamo, fra le più recenti, la *Risoluzione del Consiglio del 15 luglio 2003 relativa alla promozione dell'occupazione e dell'integrazione sociale delle persone con disabilità*. L'UE ha avviato, inoltre, importanti attività di riflessione sull'argomento. Il 2003 è stato dichiarato "Anno europeo delle persone con disabilità", in preparazione del quale si è tenuto a Madrid nel 2002 un Congresso europeo delle persone con disabilità, che ha prodotto la *Dichiarazione di Madrid*, frutto del lavoro della Commissione, della presidenza e del Forum europeo delle persone con disabilità, coordinamento di ONG, in cui viene affermata la necessità che le organizzazioni di persone disabili siano parte attiva nelle decisioni e nella pianificazione delle attività, all'insegna del motto "Niente su di noi senza di noi".

La tematica della disabilità è stata inserita in tutte le politiche dell'UE in linea con il *Piano d'azione 2004-2010* a favore delle pari opportunità per le persone con disabilità.



### pedagogia dell'esempio

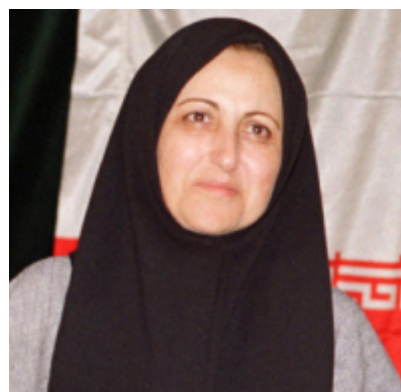
#### Shirin Ebadi: premio Nobel per la Pace

Il 9 ottobre 2003 è stato assegnato ad Oslo il Nobel per la Pace all'iraniana *Shirin Ebadi*, 56 anni, avvocato, madre di due figlie.

Il premio le è stato conferito "per il suo impegno nella difesa dei diritti umani e a favore della democrazia. Si è concentrata specialmente sulla battaglia per i diritti delle donne e dei bambini".

Ebadi è l'undicesima donna a vincere il Nobel per la Pace, da quando il riconoscimento è stato istituito nel 1903, ed è la prima musulmana. Ebadi è stata scelta tra 165 candidati.

Shirin Ebadi, nata nel 1947, è stata la prima donna nominata giudice prima della rivoluzione. Laureata in legge nel 1969 all'Università di Teheran, è stata nominata presidente del tribunale dal 1975, ma dopo la rivoluzione del 1979 è stata costretta a dimettersi per le leggi che limitarono autonomia e diritti civili delle donne iraniane. Con l'avvento di Khomeini al potere, infatti, venne decretato che le donne sono "troppo emotive" per poter amministrare la giustizia. Ha difeso le famiglie di alcuni scrittori e intellettuali uccisi tra il 1998 e il 1999. È stata tra i fondatori



dell'Associazione per la protezione dei diritti dei bambini in Iran, di cui è ancora una dirigente. Nel 1997 ha avuto un ruolo chiave nell'elezione del presidente riformista Khatami. È stata avvocato di parte civile nel processo ad alcuni agenti dei servizi segreti, poi condannati per aver ucciso, nel 1998, il dissidente Dariush Forouhar e sua moglie. Nel 2000 ha partecipato ad una conferenza a Berlino sul processo di democratizzazione in Iran, organizzata da una fondazione vicina ai Verdi tedeschi, che provocò grande clamore e la pronta reazione dei poteri conservatori a Teheran, che arrestarono diversi dei partecipanti al loro ritorno in Iran. Perseguitata a causa delle indagini che stava svolgendo, nel 2000 è stata sottoposta a un processo segreto per aver prodotto e diffuso una videocassetta sulla repressione anti-studentesca del luglio 1999, materiale che secondo l'accusa "disturbava l'opinione pubblica". Arrestata, ha subito 22 giorni di carcere.

Il Comitato del Nobel è lieto di premiare *"una donna che fa parte del mondo musulmano"*, si legge nella motivazione del premio, che sottolinea come Ebadi *"non veda conflitto fra Islam e i diritti umani fondamentali"*.

*"Per lei è importante che il dialogo fra culture e religioni differenti del mondo possa partire da valori condivisi"*, prosegue il comitato, la cui scelta appare particolarmente mirata in un contesto storico di tensioni fra Islam e Occidente. *"La sua arena principale è la battaglia per i diritti umani fondamentali, e nessuna società merita di essere definita civilizzata, se i diritti delle donne e dei bambini non vengono rispettati"*.(cfr. Sara Sesti)

Il Nobel a lei assegnato ci dice che diritti umani, diritti delle donne e difesa della pace fanno tutt'uno e sono patrimonio comune di tutta l'umanità, anche in quella parte del mondo che ancora non ne riconosce il valore.

DIDATTICA ESPERIENZIALE

**Tematica: La diversità culturale** (schede 1.C – 1.B)

**Contenuto / percorso didattico proposto : Educazione al dialogo interculturale attraverso la storia** (vedi anche la scheda precedente)

**Competenze promosse:** Riconoscimento e accettazione dei diversi punti di vista. Capacità di dialogo, confronto e ricerca di affinità con culture diverse. Capacità di superamento degli stereotipi, dei pregiudizi, dei conflitti. **Le competenze personali, interpersonali e interculturali riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale.**

**Spunti metodologici**

Il punto di partenza non può che essere il vissuto di ciascuno: l'obiettivo dell'attività didattica sarà lo sviluppo di **abilità sociali** per rendere possibile, utilizzando nuove e diverse strategie, un costruttivo confronto con l'altro, l'accettazione e la valorizzazione della diversità.

L'**educazione storica** può favorire l'insegnamento della Storia e della cultura europea e mondiale, superando le barriere delle storie nazionali, valorizzando ad esempio il contributo ed il ruolo delle donne nella storia d'Europa e del mondo (il percorso storico dell'emancipazione femminile).

Tra le strategie utili: le **simulazioni**, i **giochi di ruolo** ed anche i **webquest** finalizzati all'acquisizione di strumenti di analisi della realtà.

L'ottica delle proposte educative e didattiche dovrà essere interdisciplinare. Si dovrà lavorare per moduli, coinvolgendo docenti di diverse discipline, che potranno curare, in una prospettiva di Educazione alla Cittadinanza, la propria programmazione didattica disciplinare. Il Consiglio di Classe verrà coinvolto nella progettazione, nello svolgimento delle attività e nella valutazione dell'acquisizione delle competenze.

Si privilegia la metodologia laboratoriale; le proposte dovranno essere diversificate e coinvolgenti per gli studenti, agganciate al loro vissuto ed all'attualità. Si potrà utilizzare la flessibilità oraria prevista dalla normativa vigente.

A titolo esemplificativo si propongono alcune strategie:

- Studi di caso
- Simulazioni /role playing
- Webquest
- Analisi di argomenti di attualità
- Visione di film, documentari, ...
- Incontri con esperti.

A tal proposito si suggerisce di scegliere tematiche idonee a sviluppare l'acquisizione di conoscenze e competenze per esercitare una cittadinanza attiva e responsabile, come: Gli stereotipi - *La discriminazione*. - *La gestione dei conflitti* - *La diversità* - *La cittadinanza inclusiva* - *La partecipazione attiva*, ciascuna da avviare con forme di rilevanza della situazione nel contesto (brain storming) per poi passare a forme attive di ricerca ed approfondimento, come sopra indicato.

**Buone pratiche:**

Unità didattica sui Diritti delle donne, predisposta all'interno di "Adotta un diritto umano", al sito: <http://www.centrodiritiumani.unipd.it/scuola/media/file/05donne/contestualizzazione-diritto/contestualizzazione-diritto.htm>

**Materiali utili**

Per suggerimenti, stimoli e proposte didattiche vedi:

- *Io non vinco. Tu non perdi*. Un kit per promuovere l'educazione alla pace e la gestione dei conflitti tra i ragazzi, UNICEF 2004

- Progetto Daphne, *Diritti umani e tratta di donne e giovani in Europa*, Toolkit educativo per insegnanti e studenti, Padova 2007, scaricabile al sito: [http://www.centrodiritiumani.unipd.it/a\\_attivita/daphne/toolkit.it.asp?menu=attivita](http://www.centrodiritiumani.unipd.it/a_attivita/daphne/toolkit.it.asp?menu=attivita)

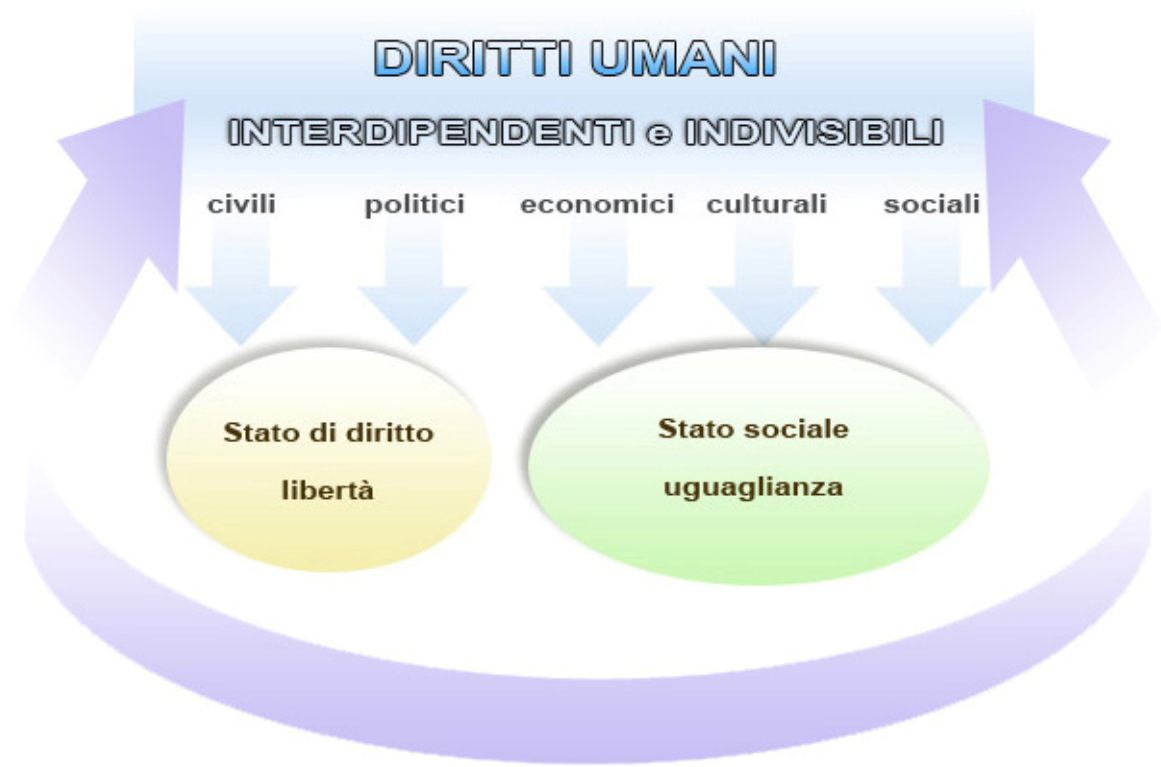
- Unità didattica riguardante gli stereotipi nell'immigrazione del Cestim, al sito:

[http://www.cestim.org/sezioni/materiali\\_didattici/cittadifferenze/stereotipi.pdf](http://www.cestim.org/sezioni/materiali_didattici/cittadifferenze/stereotipi.pdf)

## 1-D - Stato di diritto, stato sociale



in breve



è necessario sapere

...lo Stato di diritto ha come principio base la separazione dei poteri: ...Il potere viene limitato dividendolo allo scopo di evitarne l'esercizio arbitrario, di evitarne gli abusi; il costituzionalismo risponde ad un'esigenza garantista: sottoporre il potere a regole per garantire, appunto, i diritti dell'individuo, la sua libertà. è questo l'obiettivo a cui lo Stato di diritto, con le sue regole, è funzionale.

L. Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, 2002

Lo stato sociale, nelle sue espressioni più avanzate di stato del benessere, è quello che più avvicina alla forma politica istituzionale esigita dai diritti umani. Esso deve procedere ad un ulteriore avanzamento. Dopo le fasi dell'assistenzialità, della previdenzialità, del benessere, esso deve passare a quella segnata dal duplice carattere della finalizzazione alla promozione umana e dell'adeguamento a coerenti processi di internazionalizzazione. È la fase dello stato dei diritti umani. Questo nuovo tipo di stato, oltre che per assicurare la certezza del diritto (stato di diritto), deve operare per garantire a tutti il soddisfacimento dei bisogni umani essenziali che anche la legge internazionale riconosce come "diritti umani", interdipendenti e indivisibili fra loro.

A. Papisca, *I diritti economici, sociali e culturali nel sistema delle relazioni internazionali*, in AA.VV., *Studi economici, sociali e culturali nella prospettiva di un nuovo stato sociale*, Cedam, Padova, 1990

Come inserire una riflessione sulla configurazione ed il ruolo delle istituzioni statuali secondo il paradigma dei diritti umani? Esse si trovano infatti collocate ad un livello intermedio tra quello della centralità della persona, titolare della dignità umana apportatrice dei diritti conseguenti, e quello dell'interdipendenza planetaria, che congiunge le società e le strutture nazionali e sovranazionali nella definizione del 'bene comune' che tutte sono chiamate a realizzare.

Ciò rende necessaria una rilettura del tema della *sovranità*, in relazione all'avvento del diritto internazionale dei diritti umani: esso si pone come 'norma fondamentale' su cui far correre, come su un binario, l'attività delle istituzioni di governo, rispettosa di un corretto approccio alla *democrazia*: è questo che le carica dell'onere di porsi al servizio dei cittadini, titolari nel loro insieme del potere sovrano di scelta e di indirizzo politico, che le istituzioni stesse devono incarnare e realizzare, guidate dalla mappa rappresentata dalla Costituzione e dai principi dello stato di diritto: la sovranità non è una caratteristica dello Stato come di un ente ulteriore rispetto a chi lo costituisce e lo sostiene quotidianamente con la propria forza vitale, ma appartiene, appunto, al popolo: è da questo che promana il diritto, per chi governa, di usare a propria volta quel potere, e soltanto quello, che la Carta costituzionale gli affida, senza alcun margine di arbitrariness, definendone contenuti e modi di esercizio.

Se il popolo è nel suo insieme titolare della sovranità, essa, *pro-parte*, è condivisa dai singoli e dalle comunità intermedie entro la realtà statale, comportando la precettività di tutti i diritti umani, sia di quelli civili e politici: come anche di quelli economico-sociali-culturali: i primi sono tradizionalmente intesi come coerenti con lo schema dello Stato liberale, mentre i secondi sono ritenuti più congruenti all'orientamento dello Stato sociale.

Secondo la concezione liberale, il valore fondamentale su cui far perno per articolare l'organizzazione della comunità statale nel pieno rispetto dei diritti della persona, è quello della libertà (di pensiero, di religione, di parola, di stampa etc.), soprattutto nell'intento di scongiurare derive arbitrarie e tiranniche del potere politico, In tale prospettiva il compito principale che lo Stato è chiamato a realizzare e garantire è quello della tutela dell'uguaglianza formale di tutti davanti alla legge, con conseguente accentuazione del ruolo fondamentale, a tal fine, di un efficiente sistema di applicazione della giustizia e di controllo delle "oggettive" procedure di governo tracciate dalla Costituzione in base al principio di separazione dei poteri.

Nella prospettiva dello Stato sociale, d'altro canto, si tende ad accentuare, sullo sfondo di una visione solidaristica dell'essere umano, l'attenzione all'uguaglianza sostanziale tra i consociati e quindi il compito dell'organizzazione statale di intervenire a sostenere i ceti e le situazioni sociali svantaggiate. In esso appare quindi in primo piano la preoccupazione per il sistema di sicurezza sociale, che garantisca l'accesso di tutti a servizi fondamentali quali la scuola, la sanità, i sussidi alle famiglie, ai disoccupati etc., pur comportando, come contropartita, un'articolazione del sistema fiscale che assicuri un prelievo di carattere progressivo che garantisca un'effettiva e bilanciata redistribuzione della ricchezza.

Sia uno sia l'altro modello presentano, sul versante internazionale, caratteristiche evolutive che tendono ad unificarli: proprio la prospettiva dei diritti umani che qui si va delineando richiede, sul fondamento della loro universalità ed interdipendenza, che ogni Stato assicuri ai cittadini gli standard propri dello Stato di diritto (*international rule of law*) in termini di partecipazione, di accesso alla vita politica, di applicazione della legge, di tutela delle minoranze, senza trascurare la realizzazione dei bisogni vitali imposti dalla dignità cui ogni essere umano nella sua interezza ha diritto, soprattutto se in condizioni di svantaggio sociale come individuo o come comunità statale stessa (*international welfare*).

In base al diritto internazionale dei diritti umani, quindi, la sovranità dello Stato incontra il limite giuridico positivo che le affida un obbligo *erga omnes* di effettività: la dimensione sociale dello Stato di diritto si orienta nella direzione della sostenibilità solo se realizza la dimensione assiopratica dei diritti umani stessi, che chiede di tradurre in azioni politiche concrete le aspirazioni vitali che essi esprimono, sia sul versante delle libertà e delle attese di carattere più spirituale sia su quello della concretezza dell'aiuto a chi non vede risolti sul piano materiale i propri diritti di dignità umana.

La *statualità sostenibile*, cui lo schema dello Stato sociale si riconnette, si sviluppa secondo una struttura di rete che, in nome dell'effettività dei diritti umani e della partecipazione ai processi decisionali di realtà su cui lo Stato perde il dominio, anche nell'ambito territoriale, coinvolge

istituzioni corresponsabili ad esso sia di carattere transnazionale sia di carattere locale dando effettività ad un concetto più realistico di cittadinanza, che si delinea come *plurima*.



## normativa di riferimento

Dichiarazione Universale dei Diritti umani, Artt. 22, 28 (Risoluzione dell'Assemblea Generale delle N.U. 217/A del 10 Dicembre 1948)

Art. 25 : "1. Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

2. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale".

Costituzione Italiana; artt. 2, 3

Carta Sociale Europea.



## approfondimenti

### Lo Stato come garante di un patto sociale positivo

Quanto affermato circa la dignità della persona come punto focale della riflessione sui diritti umani (v. Scheda 1) introduce lo snodo problematico del rapporto tra l'individuo e lo Stato e la definizione del ruolo, delle modalità e dei limiti con cui questo stesso è chiamato ad organizzare la comunità di cittadini che sono portatori in modo originario di quei diritti.

La tradizionale trattazione di tale argomento nei testi scolastici si sviluppa frequentemente secondo una prospettiva diacronica che parte dallo Stato assoluto, si evolve dopo la Rivoluzione francese in Stato di diritto, fatto coincidere discutibilmente con lo Stato liberale, e giunge ai giorni nostri giustapponendolo alle forme proprie dello Stato sociale, talora sbrigativamente sovrapposto con quello democratico.

Il tentativo di leggere anche tali classificazioni nell'ottica del diritto internazionale dei diritti umani comporta una loro risistemazione concettuale che può trascinare con sé delle prospettive di educazione civica stimolanti ed innovative, soprattutto per l'allargamento dell'ottica antropologica e geopolitica che esso propone.

È una sensazione diffusa quella che la vita interna al nostro Stato sia percorsa quotidianamente da elementi che la proiettano allo stesso tempo sia verso livelli di interdipendenza planetaria sia verso problematiche e meccanismi di prossimità che sembrano far vacillare la stessa capacità dello Stato di governare, cioè di gestire processi attuativi di obiettivi e di responsabilità di tipo politico. Sembra necessario che in ciò si superino logiche *confinarie* che si avvertono ristrette ed irrigidite, benché talora invocate come espressioni di una logica difensiva che esprime (e rischia di generare) paure spesso fondate e comunque improduttive.

Ciò non significa dubitare della legittimazione dello Stato ad esistere come istituzione con tutte le caratteristiche sue proprie, ma richiede un inquadramento che lo ridimensiona in tale ruolo rendendolo un tassello irrinunciabile ma non autoreferenziale della convivenza umana.

Nel nostro Stato tale processo può esser facilitato, nella sua concretizzazione, dalla presenza di valori di rango costituzionale germinati dalla stessa radice della Dichiarazione Universale dei diritti umani: intorno ad essi la comunità nazionale si organizzò nel secondo dopoguerra e deve ricoagularsi adesso, in chiave internazionale,

È per esempio evidente l'assonanza, nei Principi Fondamentali della nostra Costituzione, tra i richiami categorici all'uguaglianza tra gli individui senza alcuna distinzione dell'art. 3, comma 1 quella che si indica comunemente come *formale*, e l'assegnazione a ogni individuo dei diritti e delle libertà della Dichiarazione universale all'art. 2 con un elenco simile di ambiti di possibile discriminazione da escludere; analogamente, come nell'art. 3, comma si definisce a carico della Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli effettivi all'uguaglianza

sostanziale, così negli artt. 22-28 della Dichiarazione si articola un programma di risposta ai bisogni di sicurezza sociale delle persone che nega, evidentemente, che essi abbiano carattere residuale rispetto a quelli di libertà.

In tal senso *i valori costituzionali incorporano l'infrastruttura valoriale dei diritti umani*, che, dando veste formale sul piano giuridico ai bisogni vitali delle persone, pone a carico dell'istituzione statale un obbligo *erga omnes* di soddisfarli concretamente e senza cedere al dualismo che, soltanto per motivi storici, ha condotto a scinderli in due categorie separate, quella dei diritti civili e politici e quella dei diritti economici sociali e culturali. I diritti umani infatti, sono, fin dalla loro enunciazione originaria, indivisibili ed interdipendenti, cioè richiedono una realizzazione non frammentata e non gerarchica

Se si prova, d'altro canto, ad immaginare lo Stato come una medaglia, da un verso esso appare come istituzione, ma dal rovescio non si può che vederne il radicamento nella sovranità popolare: di essa ciascuno dei suoi membri non può che esser portatore *pro quota*.

Quale la giustificazione di tale prospettiva? Il fatto che, semplicemente, ogni cittadino sia un essere umano dotato di quella dignità costitutiva ed innata che coincide con il valore stesso della vita. Lo Stato come istituzione non può che essere secondario rispetto ad essa, esistendo solo in funzione del compito di rispettarla e realizzarla, dopo aver potuto soltanto riconoscerla.

*Ut cives digne vivant* è il programma che dà senso alla struttura statale democratica, come ambito strumentale e non arbitrario, fondato sulla definizione originaria della sovranità dell'essere umano titolare di diritti innati e deputata a darne attuazione a tutto tondo come soggetto derivato.

Se ciò è vero, ne consegue che, se la persona umana è portatrice di bisogni vitali che la struttura statale riconosce come diritti fondamentali da rispettare e portare a compimento, e che coincidono con quelli stessi che è la legge internazionale scritta a definire come tali, non è soltanto lo Stato di appartenenza formale di ciascuno a porli come programma primario da perseguire, ma deve essere ogni struttura analoga in tutto il mondo, secondo una logica di funzionalità umana universale ed , evidentemente, interdipendente.

### **La statualità sostenibile**

In tale prospettiva diventa forse più chiara l'articolazione tradizionale dello Stato sopra richiamata: esso, in quanto Stato di diritto, ha il compito di bilanciare l'attività dei poteri separati, che rappresentano l'ambito di gestione formale della sovranità, in vista della democrazia compiuta, cioè secondo i dettami dello Stato sociale. È nello Stato sociale che l'uguaglianza dei singoli e dei corpi intermedi non si esprime con affermazioni teoriche o di garanzia giurisdizionale formale, ma si incarna come uguaglianza sostanziale, realizzata mediante interventi efficaci sul piano economico e sociale, affidati ad istituzioni competenti e procedure fattive da rinvenire anche in ambiti esterni a quello della tutela giudiziaria, per quanto con esso interagenti, che implicano movimentazione di risorse umane e finanziarie ed interventi efficaci sul piano materiale .

Nella prospettiva della *statualità sostenibile* lo Stato di diritto non può che configurarsi come Stato sociale per la necessità di riunificare i diritti umani nell'alveo della dignità integrale della persona e del popolo che ne rappresenta l'aggregato.

In tal senso è da accogliersi l'elencazione adottata dalla Seconda Conferenza mondiale sui diritti umani, svoltasi a Vienna nel 1993, dove simbolicamente le varie categorie che ordinano questi stessi sono elencate in rigoroso ordine alfabetico, a ribadire l'intrinseco legame circolare ed a suggerire la possibilità di smitizzare alcune affermazioni che solo sulla loro dualità si fondano, come quella che ne ritiene alcuni immediatamente precettivi ed altri programmatici perché di lenta realizzazione o che ritiene il conseguimento degli uni a costo zero, mentre ritiene insostenibilmente impegnativi gli altri sul piano economico

La connessione della legittimazione della struttura istituzionale statale alla sovranità del popolo non solo trascina la centralità dei diritti umani che questo chiede di veder realizzati, ma la incrocia anche in un necessario riferimento ai doveri che, con la stessa finalità, si impongono ai cittadini stessi. Insieme alla legittimazione dei governanti e alla partecipazione

elettorale, i processi democratici devono infatti, a pena di sterilità, inglobare le attività dei corpi popolari legittimanti, cioè dei governati: sono essi i più capaci di integrare i diritti umani ai vari livelli della vita politica e sociale in base ad una corretta percezione del principio di sussidiarietà che può promuoverli efficacemente nella quotidianità.

Se in Paesi come il nostro è certamente lento l'adeguamento istituzionale alle procedure richieste dagli organismi internazionali in tema di tutela dei diritti umani, coerentemente con una visione politica ancora di corto respiro, è significativo che a supplire a tale deficit valoriale siano stati, negli ultimi decenni, sia segmenti significativi del mondo accademico, sia governi locali mostratisi sensibili, come anche organizzazioni della società civile. Da essi è tuttora condotto un cammino che rappresenta le esigenze e le utopie concrete di quella che è stata definita 'democrazia di prossimità' e che recupera in modo più immediato la politica, la cura della comunità nell'ottica del servizio piuttosto che in quella del potere.

### Il ruolo dello Stato

Il tema del ruolo dello Stato entro la macro-area dei diritti umani diventa interessante anche se ci si pone nella prospettiva di tradizioni storico-giuridiche diverse dalla nostra: se il binomio Stato di diritto - Stato sociale come grembi naturali dei diritti di prima generazione il primo e di seconda l'altro sono di immediata percezione nel mondo occidentale, lo sono molto meno per i membri di altre aree regionali, che dal canto loro accolgono con entusiasmo la giuridificazione dei diritti cosiddetti di *terza generazione* (vedi ancora la scheda 1.A nel cap.1): essi, identificati sostanzialmente con quelli all'ambiente, alla pace ed allo sviluppo, ben si attagliano, in quanto diritti "collettivi", alla prospettiva di Paesi del Sud del mondo (rappresentati dall'Unione Africana, della Lega araba, dell'Organizzazione degli Stati Americani – in larga parte dell'America Latina) che sono propensi a sottolineare una forte soggettività giuridica del popolo ed esprimono il dinamismo dei diritti umani che segue la crescita, giuridica ed economica, di realtà segnate da urgenze materiali inimmaginabili e talora, inscindibilmente, da storture giuridiche sul piano delle libertà civili.

Da questo punto di vista è confortante il cammino iniziato a New York nel 2000, quando 191 Stati membri dell'ONU, rappresentati dai rispettivi Capi di Stato e di Governo, riuniti in un vertice poi confermato da un voto dell'Assemblea Generale dell'Onu, riconobbero che, al di là di ogni schematizzazione teorica, ciascuno di essi doveva assumersi delle responsabilità verso l'intera specie umana, ed in particolare i Paesi ricchi nei confronti di quelli poveri. Furono così definiti gli otto *Obiettivi del Millennio*, fissandone la scadenza per la loro realizzazione al 2015. Il cammino, raggelato immediatamente dagli attentati del 2001 in quello stesso luogo, avanzerà forse con lentezza, ma non perde certo di senso e continua a rivendicare l'integralità dell'essere umano che reclama il proprio diritto ad una vita degna, cioè senza fame, con un'istruzione primaria, senza discriminazioni di genere etc.

Tali tematiche saranno sviluppate più oltre nel corso della trattazione, ma si ritiene opportuno raccogliere la provocazione che ne proviene, quella alla concretezza della solidarietà imposta dalla indivisibilità ed interdipendenza dei diritti umani, così come quella alla riedizione del nesso diritti-doveri che riporta alla ribalta la società civile insieme al carico di obblighi positivi che gli Stati devono accollarsi per collocarsi con fiducia e serietà nell'ottica di una "umana" interrelazione universale.



### bibliografia

- Papisca, A.(2008), *Dichiarazione Universale dei diritti umani, lievito umanocentrico della civiltà del diritto* (La Comunità Internazionale, fasc. 4/2008 pp. 591-605)
- Bagni G. e Conserva R.(2006), *Insegnare a chi non vuole imparare* (Torino, EGA)
- De Stefani P.(2009), *Diritti umani di terza generazione* (Aggiornamenti Sociali, 1/2009)



- Maturana H. e Davila X.(2006), *Emozioni e linguaggio in educazione e politica* (Elèuthera, Milano)
- Papisca A.(2004), *Democrazia internazionale per la democrazia interna: fiaccola sopra il moggio, non bagliori di guerra*, in *Pace diritti umani* n. 3/2004 (Venezia, Marsilio)
- Papisca A.(1998), *Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico*, in Strumendo L. (a cura di ), *Costituzione, diritti umani Garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione*, (Padova, CEDAM )
- Von Foerster H.(1987), *Sistemi che osservano*, (Roma, Astrolabio)



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

### Dall'ONU

Il cammino dei diritti umani universali, interdipendenti ed indivisibili [così definiti, tra gli altri, dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per il 50° anniversario della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) sarebbe dovuto sfociare, nell'intenzione degli estensori della Dichiarazione universale, in un'unica Convenzione che obbligasse gli Stati che l'avessero ratificata a vincolarsi alla realizzazione dei principi che essa affermava.

Questo progetto non si è concretizzato, per cui ancora oggi si possono rintracciare dei percorsi che sollecitano, a livello globale o regionale la maggiore responsabilità degli Stati ora a garantire le regole proprie del *rule of law* ora a perfezionare interventi più fattivi di *welfare* internazionale.

(vedi anche i riferimenti concettuali nella scheda 1.A "Diritti umani: il riconoscimento dell'eguale dignità di ogni persona" nel cap.1)

1 - Sul primo versante si può cercare di tracciare la garanzia del *diritto di voto*, così come prospettata nel *Commento Generale n. 25 del Comitato per i diritti umani* delle N.U. in riferimento all'art.25 del Protocollo sui diritti civili e politici, per quanto attiene al livello globale, e nella *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, per quanto concerne l'area regionale europea..

Il primo breve documento, risalente al 1996, si preoccupa della realizzazione senza discriminazioni dell'accesso all'elettorato attivo e passivo e ai pubblici uffici. Di esso si sottolinea parte del punto 3 , che appare di particolare interesse rispetto al dibattito in materia che percorre la nostra stessa nazione,

Tale testo riecheggia quello sul voto agli immigrati proposto dal CoE, che tende a migliorare l'integrazione dei non cittadini regolari assicurando loro l'informazione sui loro diritti, la partecipazione ad organismi consultivi ed il diritto di voto nelle consultazioni locali là dove essi risiedono: l'Italia, come altri dei Paesi che hanno aderito alla Convenzione, in vigore dal 1997, ha firmato per il riconoscimento dei primi due punti, ma non del terzo

2 - Quanto al *versante dei diritti sociali*, per essi l'assicurazione dell'effettività, cioè della dotazione dei mezzi per realizzarli, appare più faticosa: già al livello delle N.U. è dovuto trascorrere del tempo perché anche per essi, come già per i diritti civili e politici, si istituisse un Comitato (il CESCR, [Comitato sui diritti economici, sociali e culturali](#)) di controllo dell'accoglimento del Protocollo ad essi relativo; tale Patto, a sua volta, soltanto nel 2008 ha ottenuto dal Consiglio per i Diritti Umani la possibilità di un meccanismo di protezione mediante l'ammissione di *ricorsi individuali* in caso di violazioni dei diritti economici, sociali e culturali , non ancora in vigore.

3. In contrasto con gli altri diritti e libertà riconosciuti dal Patto, che sono assicurati a tutti gli individui che si trovano sul territorio e sotto la sovranità dello stato parte, l'art. 26 protegge i diritti del "cittadino". I rapporti degli stati dovrebbero evidenziare le norme di legge che definiscono la cittadinanza nel contesto dei diritti garantiti dall'art. 25. Non sono ammissibili distinzioni tra cittadini nel godimento di tali diritti, tra chi sia cittadino per nascita e chi abbia acquisito la cittadinanza per naturalizzazione

Commento Generale n. 25 del Comitato per i diritti umani delle N.U. sull'art.25 del Patto sui diritti civili e politici

## Dall'Europa

A livello regionale europeo è stato fondamentale il ruolo del Consiglio d' Europa che, ottemperando ad una delle finalità sue proprie, quella di favorire il progresso economico e sociale mediante la difesa dei diritti umani, produsse già nel 1961 una Carta sociale, poi aggiornata ed integrata nel 1996, che recuperò i diritti sociali al rango di quelli politico-civili già ampiamente assorbiti dalla Convenzione europea dei diritti umani del 1950.

La sua I Parte tutela una serie di diritti che spaziano nel mondo dei rapporti socio-economici, dal lavoro, all'orientamento professionale e all'informazione in caso di licenziamenti collettivi, dalla sicurezza ed assistenza sociale e medica al rifiuto della povertà e dell'emarginazione sociale; alcuni di questi diritti, legati ad obiettivi sia di tutela delle condizioni di lavoro sia di coesione sociale, sono, nella II Parte, indicati come vincolanti per gli Stati che la sottoscrivono e quindi la loro precettività risulta meno debole, mentre per gli altri si lascia agli Stati la scelta di adottarne come obiettivi propri fino ad una quota minima di articoli o paragrafi complessivi

Alla Carta Sociale europea si ispira, come a fonte dichiarata, la Carta di Nizza del 2000, che scinde in due titoli differenziati, il III sull'Uguaglianza ed il IV sulla Solidarietà, l'attenzione alla protezione delle categorie sociali ed economiche più deboli, peraltro anch'essa con valore di Dichiarazione solenne non vincolante. [\(vedi scheda 2.G "Carta dei diritti fondamentali dell'UE" nel cap.2\)](#)

Più pregnante come indicatore di assunzione di responsabilità diretta da parte dell'U.E. rispetto all'effettività dei diritti economico-sociali è l'ex art.136 TCE, attuale art. 151 del Trattato sull'UE, di cui si riporta il testo a lato, notando come esso ricorra, tuttavia, ad espressioni di tono programmatico: ciò sembra confermare che la protezione dei diritti sociali sia intesa come disponibilità alla rimozione dei meccanismi che la ostacolano anziché come spazio di intervento positivo e diretto. Il percorso dell'indivisibilità ed indipendenza dei diritti umani sembra quindi ancora da percorrere rispetto alla loro decisa precettività rispetto agli ordinamenti che li assorbono.

### Trattato sull'Unione Europea, art. 151

L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta Sociale europea (...) hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione.

Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrativi.



Due sono gli esempi suggeriti come testimonianza dell'importanza della difesa dello Stato di diritto non svincolabile da quella della difesa dei diritti sociali: quello di *Aung San Suu Kyi* e quello di *Iqbal Masih*.



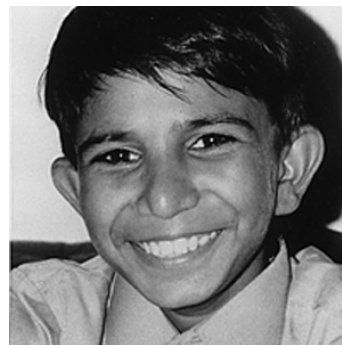
*Aung San Suu Kyi*, birmana, dopo aver lavorato presso le Nazioni Unite, è rientrata in Myanmar nel 1988 mentre si affermava il regime militare che tuttora guida quel Paese: e fedele agli insegnamenti di Gandhi che l'avevano formata, ha cercato di alimentare un'opposizione non violenta fondando un partito, la Lega nazionale per la democrazia, che, quando lei era già agli arresti domiciliari per questa iniziativa, riportò una schiacciante vittoria alle elezioni del 1990. I militari annullarono tale voto stabilendo con la forza un potere dittatoriale, ma Aung San Suu Kyi, insignita del Premio Nobel nell'anno successivo, continuò a sostenere la dignità del suo popolo investendo il premio nell'articolazione di un sistema sanitario ed educativo.

Gli arresti domiciliari le furono revocati nel 1995, ma la si costrinse ad una vita di isolamento dalla sua stessa famiglia, fino a quando nel 2003, dopo un attentato che le ha causato un peggioramento delle condizioni di salute, gli arresti domiciliari le furono nuovamente rinnovati; avrebbero dovuto scadere nel maggio 2008, ma poco prima, in modo quanto meno misterioso, è accaduto un episodio per cui sono stati ancora protratti, poco prima della svolgimento di un referendum con il quale la giunta può sperare

di riuscire ad azzerare il partito di Aung San Suu Kyi.

Questa donna minuta ma coraggiosa e tenace è stata ed è peraltro sostenuta dall'appoggio di varie associazioni a difesa dei diritti umani, da Università, dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea che cercano comunque di mantener viva la pressione sul governo del Myanmar perché ella non soccomba.

La storia di **Iqbal** è, se possibile, ancora più straziante, perché conclusa con la sua morte, a tredici anni, nel 1995. Egli era un bambino pakistano che, per saldare i debiti contratti dalla famiglia per la dote di una figlia andata in sposa, fu venduto a quattro anni per dodici dollari e costretto a lavorare incatenato ad un telaio in una fabbrica di tappeti. Il suo salario ammontava ad una rupia al giorno, ma il giorno di lavoro durava dodici ore ed una rupia equivale attualmente a circa tre centesimi di Euro.



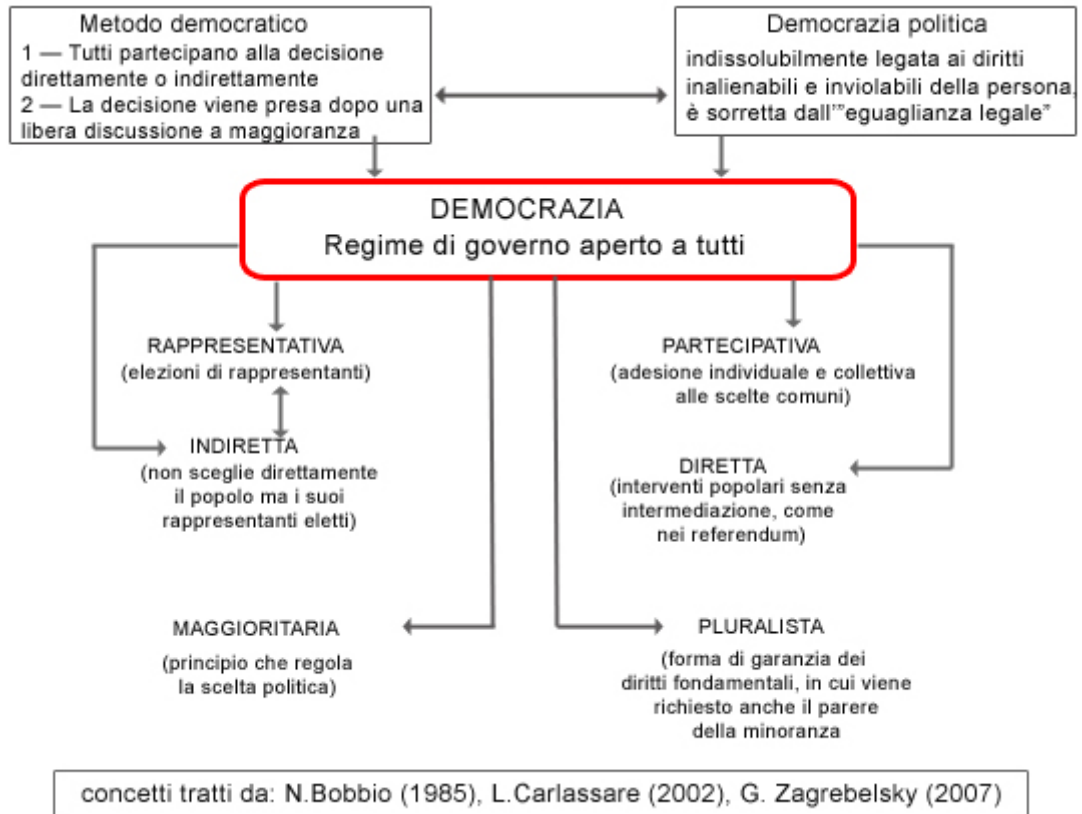
Iqbal si collocò alla ribalta della tutela dei diritti dei bambini contro la schiavitù e lo sfruttamento dopo che, fuggito dalla fabbrica, partecipò ad una manifestazione contro il lavoro schiavizzato nel corso della quale rese pubblica la sua esperienza. Dal 1993 cominciò, con il sostegno di un sindacato del suo Paese a sensibilizzare l'opinione pubblica internazionale, ricevendo premi in denaro che volle destinare al finanziamento di scuole ed offerte di studio che declinò per non venir meno al suo compito di testimonianza. Il governo pakistano, per le pressioni alimentata dalle sue conferenze, dovette chiudere fabbriche di tappeti in cui lavorano circa tremila bambini, ma i fabbricanti di tappeti non ebbero remore a vendicarsi su Iqbal, facendolo assassinare il 16 Aprile del 1995: la polizia ricostruì la morte di Iqbal come la conclusione di una lite personale, ma l'esempio di Iqbal non fu mai più ignorato e la sua attività è stata proseguita dall'associazione Free the Children.

<b>DIDATTICA ESPERIENZIALE</b>	
<b>Tematica: Stato di diritto e Stato sociale</b>	
<b>Contenuto / percorso didattico proposto</b> : Analisi e valutazione di situazioni personali e sociali correlate ad aspetti di organizzazione statale in contesti culturali diversi.	
<b>Competenze promosse:</b> Saper acquisire e interpretare l'informazione visiva. Saper individuare collegamenti e relazioni. Saper costruire una semplice narrazione. Saper verificare i risultati. Saper agire in modo condiviso e responsabile.	
<b>Spunti metodologici</b>	<b>Materiali utili</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Visione di film: "L'anno che i miei genitori andarono in vacanza"</li> <li>o "The millionaire"</li> <li>o Rilettura narrativa individuale</li> <li>o Costruzione di un percorso espositivo collettivo.</li> </ul> <p><b>Fasi di un percorso didattico di confronto fra diverse forme di organizzazione statale</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentazione dei film , con breve descrizione introduttiva, a cura del docente, della collocazione spazio-temporale e visione in tempi diversi.</li> <li>- Ricostruzione, a piccoli gruppi, della vicende narrate.</li> <li>- Confronto dei diversi punti di vista</li> <li>- Individuazione delle ridondanze e riconoscimento delle differenze.</li> <li>- Rilettura delle situazioni evidenziate secondo la griglia delle corrette nozioni di Stato.</li> <li>- Valutazione degli aspetti positivi e delle violazioni colte.</li> <li>- Produzione individuale di elaborati scritti o grafici di timbro narrativo.</li> <li>- Valutazione incrociata degli elaborati da parte degli alunni stessi.</li> <li>- Ricostruzione di una narrazione "corale" conclusiva, che selezioni e colleghi gli elaborati.</li> <li>- Allestimento di semplice mostra nei locali della scuola per l'esposizione del materiale prodotto.</li> </ul>	<p>Lettura di alcuni brani del testo: L. Carlassare, <i>Conversazioni sulla Costituzione</i>, Cedam, 2002</p> <p>Link ad un percorso di educazione civica interattivo, al sito: <a href="http://spazioinwind.libero.it/vetforpisanifinestresulmondo/schede/index.html">http://spazioinwind.libero.it/vetforpisanifinestresulmondo/schede/index.html</a></p> <p>Link a slides didattiche riguardanti la nozione di Stato, al sito: <a href="http://www.atuttascuola.it/allegati/economia/lo_stato.ppt">http://www.atuttascuola.it/allegati/economia/lo_stato.ppt</a></p>
<b>Buone pratiche:</b> una serie di progetti didattici relativi alla tematica della Costituzione e dello Stato sono raggruppati al sito: <a href="http://www.isral.it/web/web/cittadinanzacostituzione/D-%20Costituzione%20a%20Scuola.sitografia.pdf">http://www.isral.it/web/web/cittadinanzacostituzione/D-%20Costituzione%20a%20Scuola.sitografia.pdf</a>	

## 1 E - Democrazia



### in breve



### è necessario sapere

#### 1 - Il significato del termine

Un concetto sul quale è opportuno riflettere per quanto possa apparire scontato, è quello di democrazia. È diffusamente conosciuta la sua etimologia, che accosta i termini greci “demos” (popolo) e “kratos” (potere). Nella prospettiva del diritto internazionale dei diritti dell'uomo, il popolo è un insieme di individui portatori di dignità fondamentale ed originaria..

In questa prospettiva, la democrazia è stata definita “stato naturale dell'uomo” (Maddalena, 2009), in piena consonanza con il dettato stesso della Carta ONU, che ponendo nel Preambolo *i popoli* come soggetto dei propositi di pace e tutela della dignità umana, afferma la loro precedenza rispetto agli Stati nel nuovo ordinamento internazionale.

Norberto Bobbio (1985) sottolinea molto efficacemente la differenza fra *metodo democratico* e *democrazia politica*, fornendo una definizione del termine puramente procedurale, ma interessante per la comprensione delle regole di base del funzionamento democratico. La democrazia sarebbe definita da due regole per prendere decisioni collettive: 1) tutti partecipano alla decisione direttamente o indirettamente; 2) la decisione viene presa, dopo una libera discussione, a maggioranza. Sono questi parametri concreti a stabilire la presenza di una forma di scelta collettiva democratica; la forma democratica è riscontrabile nella politica così come in situazioni comunitarie diverse.

Gustavo Zagrebelsky sostiene che “la democrazia è un regime di governo aperto a tutti” ed analizza la virtù democratica come necessità di disponibilità e cura della cosa pubblica e necessaria attuazione dei principi di partecipazione alla vita politica.

Si tratta del rispetto delle regole di fondo a cui si riferiva N.Bobbio che devono trovare applicazione non solo nella vita di governo ma in tutte le forme di convivenza civile. G.Sartori (1994) sottolinea che “*Le democrazie sono dichiarate tali, dunque, al paragone tra la loro teoria e la loro pratica e in ragione di quanto i fatti si conformino alle prescrizioni*”. (op.cit. p.254). Questo significa che la democrazia non deve essere vista come semplice meccanismo indipendente e isolato da tutto il resto, ma come impegno costante e costruttivo per la formazione di valori.

Quando si parla di democrazia di solito ci si riferisce ad uno specifico carattere di governo, che *richiede il consenso degli interessati*.

Abbiamo di conseguenza (cfr. L.Carlassare (2002)), la democrazia:

*rappresentativa*, che consiste appunto nell’elezione diretta dei rappresentanti del popolo nelle istituzioni. È fondamentale, in questo contesto, stabilire come si scelgono i rappresentanti del popolo, i quali hanno il compito di assumere concretamente le decisioni ed attuare i propositi che hanno riscosso un consenso prevalente, così come è essenziale che questo avvenga senza mortificare il diritto della minoranza ad esser tenuta presente come interlocutore degno e rispettabile;

*partecipativa*, che consiste nell’esercizio della “cittadinanza” nella forma di una partecipazione, appunto da semplice cittadino, al processo decisionale delle istituzioni in riferimento a particolari temi e permette così l’attuazione pratica degli ideali democratici nel sistema di governo (esercitando quella che Zagrebelsky chiama *virtù democratica*, cura della cosa pubblica). Le forme di partecipazione oggi maggiormente costruttiva è quella dell’*associazionismo* e del *volontariato*, modalità di partecipazione che hanno dato vita a nuovi soggetti della politica interna e internazionale, in particolare di movimenti e di organizzazioni nongovernative impegnate nel campo della promozione umana.

La *democrazia propriamente detta* si dà quando sono riuniti entrambi i caratteri indicati della rappresentanza e della partecipazione; essa rappresenta la forma di governo che meglio e più coerentemente rispetta il paradigma dei diritti umani.

La democrazia politica può quindi essere esercitata in forma:

*indiretta*, attraverso l’esercizio del diritto di voto;

*diretta*, quando la volontà popolare viene espressa direttamente, per esempio attraverso istituti di consultazione popolare, come il referendum, ed attraverso diverse forme di iniziativa popolare in campo legislativo (raccolta di firme per una proposta di legge).

Molto interessante l’esame del concetto e della pratica di democrazia, che Zagrebelsky individua in 10 punti di riflessione, un **decalogo che definisce la democrazia centrandone gli aspetti costituenti**:

**1. la fede in qualcosa:** non tralasciare le questioni di principio (relativismo collettivo/pluralismo e ferme verità per il singolo)

**2. la cura delle personalità individuali:** la democrazia è fondata sugli individui, non sulla massa (curare l’originalità/creatività)

**3. lo spirito del dialogo:** rispetto della verità dei fatti per preservare l’integrità del ragionare

**4. lo spirito dell’uguaglianza:** uguaglianza insidiata dal privilegio. Non omologazione ma isonomia (uguale condizione di fronte alle leggi)

**5. l’apertura verso chi porta identità diverse:** le id. particolari sono ininfluenti rispetto alla pari partecipazione alla vita sociale. Democrazia come rispetto del diritto di cittadinanza.

**6. La diffidenza verso le decisioni irrimediabili:** la democrazia implica la reversibilità delle decisioni: essendo dialogica è aperta alla modifica.

**7. L’atteggiamento sperimentale:** Democrazia orientata dai principi ma che impara dalle proprie scelte ed azioni.

**8. Coscienza di maggioranza e coscienza di minoranza:** non è detto che i più vedano meglio. Disponibilità a riconoscere le differenze come parti di una ricchezza comune.

**9. L’atteggiamento altruistico:** solidarietà fra gli esseri umani contro l’emarginazione

**10. La cura delle parole:** la parola, in quanto è condizione per il dialogo, deve essere curata, dando a tutti l’opportunità di corretto apprendimento (uguaglianza delle opportunità). Implica protezione dei diritti dei più deboli

Dalla sovranità popolare scaturisce la conseguenza, problematica, che la democrazia affida al popolo un potere su se stesso. Il “popolo”, in altre parole appare sia come il soggetto collettivo dotato di capacità attiva di governo, sia come un’entità dotata di una disponibilità passiva ad esser governata, a condizione però poter esprimere i propri bisogni fondamentali e quindi i fondamentali diritti.

Ma è necessario avere regole di fondo per le decisioni collettive e vincolanti, che spesso non rispecchiano il parere di ciascuno. Di regola la decisione rispecchia l’approvazione dei più. Si parla quindi, a proposito della democrazia, del suo carattere:

*maggioritario*, il prevalere della maggioranza è il criterio decisionale assunto prevalere in caso di mancanza di unanimità;

*pluralista*, perché le minoranze non sono escluse in modo definitivo, ma contano. La stessa Costituzione italiana, per esempio, pone dei limiti alla maggioranza, richiedendo il contributo della minoranza in alcune specifiche scelte (per le modifiche alla Costituzione, l’elezione del Presidente della Repubblica, l’elezione dei Giudici Costituzionali, ecc.).

## 2 - La Democrazia nella pratica

La “cittadinanza” è l’elemento fondamentale della democrazia, per il fatto che i protagonisti della democrazia sono i “cittadini”, ossia i soggetti e detentori sia dei diritti e doveri civili universali, sia dei diritti e doveri politici connessi all’esercizio della “sovranità popolare”, la dimensione in cui la democrazia trova uno dei suoi momenti culminanti, in particolare nella condivisione di orientamenti politici di fondo proposti da partiti politici e nella coerente partecipazione alle elezioni delle istituzioni di origine direttamente popolare.

Tuttavia la *democrazia partecipativa* è capace di per sé di manifestazioni ulteriori rispetto a quelle “politiche” proprie della sovranità nazionale (voto, sostegno ad un partito politico).

L’elemento fondamentale della democrazia partecipativa è infatti la “cittadinanza attiva”, la quale altro non è che *l’esercizio costante della cittadinanza*, a prescindere sia dalla difesa dei propri interessi strettamente privati o di categoria lavorativa, sia dall’adesione a un partito politico o dalla semplice partecipazione agli appuntamenti elettorali fissati dalle istituzioni.

La *democrazia partecipativa* assicura la circolarità della relazione che il potere popolare postula, un circolo che prevede momenti di verifica, giudizio, confronto tra quanto proposto ed attuato dai governanti e quanto sperimentato e riproposto come positivo, utile ed efficace dai governati. Tutti i consociati sono soggetto costituente permanente del patto sociale fondante la comunità. Ciò è ovviamente più semplice da realizzare in spazi ristretti di tipo locale, ma non è impossibile attuare questo modello di democrazia partecipativa né al livello statale né a quello transnazionale: dipende, e questo è il punto veramente problematico, dalla capacità di educarsi ai valori della convivenza civile, dalla affezione politica in senso lato, dalla circolazione corretta e veramente plurale delle opinioni tramite sistemi informativi ed educativi che sollecitino di nuovo la dignità del retto pensare progettuale per un retto agire, nei vari ambiti politico, economico, sociale, culturale che la democrazia deve connettere.

## 3 - La Democrazia internazionale

Non è ormai tacciabile di utopismo una prospettiva di democrazia allargata ai confini del mondo, proprio da quando la Carta delle Nazioni Unite ha affidato alla sovranità dei popoli la realizzazione dei diritti umani, dotandoli fin da allora di strumenti che permettono la sostenibilità di tale compito. Tra questi strumenti c’è, ad esempio, lo *status consultivo*, riconosciuto a numerose ONG nell’art. 71 dello Statuto dell’Onu, un dispositivo che ha consentito l’allargamento della prospettiva partecipativa presso alcuni dei principali organi delle Nazioni Unite al di là dello spazio interstatale, alla componente più attiva della società civile globale.

Questo è tanto più opportuno se si riflette sulla dilatazione che hanno conosciuto molti dei problemi politici, socio-economici, di sicurezza, ambientali, ecc. negli ultimi anni: problemi che

non sono più collocabili solamente all'interno degli Stati, ma si dilatano a livello planetario con una forma di interdipendenza che ci obbliga a modificare l'ottica di riferimento.

Il problema è, parallelamente a quello che si percepisce sul piano interno, trovare il modo di sostanziare la democrazia mettendola a contatto con i contenuti vitali con i quali deve interfacciarsi: lo sviluppo e la sicurezza umani, un sistema effettivo di sussidiarietà e la formazione di nuove forme di canalizzazione della domanda politica che organizzino il consenso popolare transnazionale che già manifesta sensibilità partecipativa.

*“La gente oggi ha più potere di determinare il proprio futuro come mai prima, e questo può fare tutta la differenza”*

Commission on Global Governance,  
Our Global Neighborhood, Oxford 1995

La “sovranià” degli Stati si presenta oggi, *de iure*, come un attributo derivato, strumentale rispetto all'esercizio della sovranità originaria delle persone e delle aggregazioni-popoli con cui storicamente la “famiglia umana” si organizza e si esprime.

Partendo da questi assunti, storicamente (giuridicamente) fondati, non c'è differenza sostanziale tra il concetto di democrazia per lo spazio dilatato dei rapporti inter-, sopra- e trans-nazionali e quello usato nella pratica nazionale. La differenza sta, ovviamente, nelle modalità applicative. Deve pertanto assumersi che, anche in sede internazionale, la democrazia si proponga e vada perseguita nelle sue tre articolazioni naturali: come legittimazione, quanto più diretta possibile, dei governanti, attraverso procedure elettorali; come partecipazione, quanto più effettiva ed estesa possibile, ai processi di presa delle decisioni da parte delle istituzioni di governo; come assunzione diretta di decisioni da parte dei corpi popolari legittimanti, relativamente a materie e secondo procedure prestabilite dalle carte costituzionali.

A. Papisca, (2004)

#### 4 - Gestire la Democrazia: la *governance*

Il termine *governance*, si diffonde dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, con accezioni diverse a seconda degli ambiti (economico, politico, delle relazioni internazionali, sociale), ma con un nucleo comune di significato che indica un modo nuovo di organizzare, amministrare, governare territori e popolazioni.

Nel contesto di cui ci occupiamo è importante sottolineare che si tratta di una modalità di negoziazione che, sulla scena della politica mondiale, coinvolge tanto le istituzioni di governo (ai vari livelli) quanto altri attori della *società civile* (v. scheda 3.F).

Essa è resa possibile da una complessa attività di coordinamento e da un intenso flusso di informazioni, necessarie ai processi decisionali, provenienti da gruppi di pressione e *lobby*.

Il termine rimanda quindi soprattutto agli aspetti dello svolgimento, strutturali e funzionali “del governare”. Inoltre, “[...] *governance* si riferisce ad attività sostenute da obiettivi condivisi che possono o non possono derivare da responsabilità legali e formalmente prescritte e che non necessariamente poggiano sui poteri della polizia per superare sospetti e ottenere conforme adempimento”. (Roseneau, in Mascia M. 2004).

Per chiarirne ulteriormente il significato, il concetto di *governance* viene generalmente contrapposto a quello di *government*, che invece fa riferimento all'assetto istituzionale dell'attività di governo e all'implementazione di politiche pubbliche in un sistema gerarchizzato fondato sul principio di autorità.

Diversi fattori hanno spinto all'attivazione di nuove modalità di intrattenere relazioni politiche nel sistema delle relazioni internazionali:

OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) (2007)  
Governance is the exercise of political, economic and administrative authority necessary to manage a nation's affairs.

The process by which decisions are made and implemented (or not implemented). Within government, governance is the process by which public institutions conduct public affairs and manage public resources.

Good governance is characterised by participation, transparency, accountability, rule of law, effectiveness, equity, etc.



- l'insufficienza degli Stati a gestire i processi politici, economici, sociali a livello globale
- la crisi della democrazia rappresentativa e dei partiti politici
- la non rappresentatività della leadership politica internazionale.

Di fronte a questa infelice situazione, e spinta dall'urgenza di contrastare tendenze negative che mettono a repentaglio la sopravvivenza dell'uomo (distruzione ambientale, povertà, guerra, violazione dei diritti umani), la società civile globale ha cominciato ad organizzarsi per ottenere ruolo, visibilità e peso, nelle sedi della politica mondiale, accrescendo la dimensione partecipativa della democrazia; dal canto loro le istituzioni internazionali hanno creato meccanismi di coinvolgimento e di consultazione delle organizzazioni della società civile globale, che costituiscono un'importante risorsa di informazioni, competenza, creatività e potere culturale, politico e valoriale (soprattutto nel caso delle ong e dei movimenti solidaristici internazionali), di cui le istituzioni non possono più fare a meno (*good governance*). Si parla quindi di *governance globale*, per sottolineare questa nuova dimensione di passaggio dalla logica statale alla ridefinizione dei confini dell'esperienza della democrazia nell'era dell'interdipendenza planetaria e dell'internazionalizzazione dei diritti umani. Gli attori sono "governativi e non governativi, sopranazionali e transazionali, locali, nazionali, e internazionali. Centrale è considerato il ruolo delle Nazioni Unite, il cui sistema deve essere rilanciato attraverso lo sviluppo del diritto internazionale, la condivisione di valori comuni e l'estensione di della partecipazione dei cittadini ai processi globali." (Mascia M.2004).

**Global governance:** "la somma dei molti modi i cui gli individui e le istituzioni, il pubblico e il privato, gestiscono gli affari comuni. Essa è un processo continuo attraverso il quale conflitti e interessi diversi possono essere conciliati e può essere avviata un'azione cooperativa»

Commission on Global Governance, Our Global Neighborhood, Oxford,

## 5 - La governance secondo l'Unione Europea

Non si può non considerare anche il ruolo giocato dalle istituzioni dell'Unione Europea. Quest'ultima, a partire dal 2000, ha dato vita ad un tentativo di riformare il proprio sistema di *governance* sopranazionale con lo scopo dichiarato di rinforzare la democrazia e di consolidare la legittimazione delle istituzioni europee, nella consapevolezza che i cittadini dell'Unione se da un lato nutrono, nei suoi confronti, sentimenti di estraneità e di sfiducia, dall'altro "si aspettano che l'Unione sia in prima linea nel cogliere le possibilità di sviluppo economico e umano offerte dalla globalizzazione e nel trovare risposte adeguate ai problemi ambientali, alla disoccupazione, ai timori relativi alla sicurezza alimentare, alla criminalità e ai conflitti regionali. Vi è l'aspettativa che l'Unione agisca con la visibilità che caratterizza un governo nazionale." (COM.2001).

La Commissione europea definisce così la *governance*:

*"le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello comunitario, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Questi cinque principi di buona amministrazione rinforzano quelli di sussidiarietà e proporzionalità."*

Il processo di rinnovamento della *governance* deve riguardare le regole, le procedure e le pratiche relative all'esercizio del potere all'interno dell'Unione.

"Il Libro bianco guarda al di là dell'Europa e contribuisce al dibattito sulla *governance* mondiale. L'Unione deve cercare di applicare i principi di buona *governance* anche alle sue responsabilità mondiali, rafforzando l'efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni internazionali." (ibidem)

Gli studi al riguardo mettono in luce come la *multi-level governance* sia una caratteristica forte ed unica del sistema dell'Unione Europea, uno strumento di integrazione; l'espressione *multi-level*

*governance* sta ad indicare proprio la capacità dell'UE di dispiegare forme di *governance* sia secondo una dimensione *verticale* che secondo una dimensione *orizzontale*; nel primo caso il coordinamento avviene tra le autorità istituzionali che esercitano i propri poteri su scale territoriali di diversa ampiezza (sub-regionali, regionali, nazionali e internazionali); nel secondo caso avviene tra soggetti istituzionali di pari livello e *stakeholders* (portatori di interesse o comunque attori) locali che operano in differenti aree territoriali o in ambiti di competenza eterogenei.



## normativo di riferimento

### Dichiarazione Universale dei diritti umani:

art.21- 1. *Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti.*

Art. 28- *Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati.*



## approfondimenti

### Globalizzazione, multi-level governance e democrazia

“La globalizzazione è un fenomeno e un processo, che presenta molte facce, molteplici voci e differenti interpretazioni con impatti drammatici, diversificati sulle persone, sulle culture e sulle società. Essa non può essere ridotto ad una mera espressione economica di crescente interdipendenza e ad accordi internazionali in un contesto competitivo, solamente orientato al mercato. Essa deve essere compresa e analizzata come un fenomeno multidimensionale che coinvolge diversi campi di attività e interazioni attraverso i confini e i continenti, inclusi i settori economico, socio-culturale, politico, tecnologico, etico, ambientale e personale. È necessario che gli individui comprendano e prendano coscienza delle interdipendenze sociali globali e delle connessioni sempre più profonde che si creano tra il locale e il globale.”

L. Bekemans

Viviamo in un mondo reticolare. Gli squilibri provocati dalla globalizzazione sono innanzitutto economici: le rapide trasformazioni in corso hanno determinato una diseguale distribuzione dei benefici, separando nettamente i paesi vincitori dai perdenti, ossia gli esclusi o coloro che rimangono ai margini dello sviluppo. Gli effetti sono avvertiti anche a livello sociale, poiché regole e istituzioni economiche prevalgono su quelle sociali. Eppure da più parti è stato dimostrato che l'esclusione – economica, sociale, culturale – rappresenta una delle maggiori cause dei conflitti.

A vari livelli è stato posto il problema di un governo della globalizzazione che assicuri diritti e condizioni di vita favorevoli per tutti. Una globalizzazione più equa può diventare realtà attraverso una strategia di *multi-level governance* che sappia rispondere alle nuove sfide emergenti.

La globalizzazione infatti contempla un numero sempre maggiore di attori (gli Stati ed i loro Governi, le Istituzioni internazionali, le imprese, le Ong) ed un'area sempre maggiore di azione della politica che chiede regole condivise. Lo Stato Nazionale è uno degli attori, ma deve sempre di più agire in rete con altri: la dinamica complessiva dell'interdipendenza, infatti, è alimentata da un ventaglio di processi che operano trasversalmente alle realtà interne ai vari Paesi. La globalizzazione può essere governata democraticamente a livello di Istituzioni Internazionali (secondo principi di partecipazione, rispetto e responsabilità), purché si operi ad un livello di decisione politica più elevato, data la complessità dei problemi, rafforzando il sistema di norme giuridiche internazionali nell'ottica umano-centrica dei diritti umani. In questo quadro di riferimento il ruolo delle Istituzioni Internazionali deve essere rafforzato, ma esse stesse devono essere rivisitate secondo la visuale del diritto internazionale dei diritti umani, ovvero secondo quanto previsto dalla Risoluzione del Consiglio Diritti Umani 8/5 del 18 giugno 2008 “Promozione di un nuovo ordine democratico”, che prevede “...il diritto individuale/collettivo ad un ordine internazionale democratico e giusto: il diritto alla pace, il diritto ad un ordine economico internazionale basato sulla equa ripartizione dei processi decisionali, il diritto alla solidarietà

*internazionale, il diritto alla promozione/consolidamento di Organizzazioni Internazionali giuste, trasparenti, solidali*. “Democratizzare” le Istituzioni Internazionali significa:

- Conferire una più diretta legittimazione popolare agli organi rappresentativi delle principali istituzioni internazionali create dagli Stati
  - Fornire più adeguati canali d’accesso alla partecipazione politica popolare all’interno dei processi decisionali delle organizzazioni internazionali
  - Rendere più rappresentativa la composizione delle delegazioni degli Stati in seno alle organizzazioni internazionali (rappresentanti dell’esecutivo, del parlamento, della società civile)
- Gli obiettivi della democratizzazione e della good governance in sede internazionale possono essere efficacemente perseguiti all’interno di una strategia operativa che utilizzi contestualmente e sinergicamente due modalità d’azione:

da un lato agendo all’interno delle Istituzioni della politica mondiale, soprattutto in presenza di aperture ed innovazioni nella struttura organizzativa (status consultivi, conferenze mondiali, contro-rapporti ai Comitati Diritti Umani delle NU), ovvero dialogando *all’interno* del sistema;

dall’altro agendo all’interno delle numerose formazioni transnazionali della società civile, rendendo sempre più chiaro, sistematico, organico ed operativo il modello di ordine mondiale fondato sui diritti umani, ovvero impegnandosi *all’esterno* del sistema istituzionale.

L’impegno per la democrazia internazionale offre contenuti di ampio respiro alla politica, ne dovrebbe stimolare la creatività e l’iniziativa, consentirebbe di impiegare meglio risorse umane e finanziarie. Da queste indicazioni iniziali si comprende quanto risultino rafforzate a livello di *governance* sia le Istituzioni Internazionali sia la società civile, al fine di gestire nell’ottica dei diritti umani la complessità odierna, perseguendo gli obiettivi dello sviluppo umano integrale ed affrontando le grandi sfide del futuro (la tutela dell’ambiente, la lotta alla povertà ed allo squilibrio economico-sociale). Il diritto internazionale dei diritti umani, con la sua cogenza universale, muta l’ottica visuale di contrapposizione storicamente consolidata tra ordinamento giuridico interno ed ordinamento giuridico internazionale: la “rivoluzione dei diritti umani” consente di immaginare l’unicità del sistema giuridico universale ancorato al paradigma dei diritti umani quale “bussola” orientativa globale e le Istituzioni Internazionali ne sono il frutto più evidente nella misura in cui si adoperano per la promozione, il monitoraggio e la tutela anche giurisdizionale dei diritti umani, affiancando e talvolta “superando” le stesse giurisdizioni nazionali. Lo stesso concetto di sovranità popolare, tradizionalmente limitato ed ancorato ai confini dello Stato Nazionale, risulta rinvigorito nella nuova ottica partecipativa transnazionale: la sovranità popolare, intesa quale espressione di reale autonomia decisionale, coinvolge anche la dimensione internazionale, pervadendo le stesse Istituzioni internazionali.



## bibliografia

- Papiscia A. *Democrazia internazionale per la democrazia interna: fiaccola sopra il moggio, non bagliori di guerra*, Rivista Pace diritti umani n.3/settembre-dicembre 2004 ( Venezia, Marsilio)
- Arendt, H.(1997), *Vita activa.La condizione umana* (Milano, Bompiani)
- Mandela, N.(1995), *Lungo cammino verso la libertà. Autobiografia* (Milano, Feltrinelli)
- Sartori, G.(2008), *La democrazia in trenta lezioni* (Milano, Mondadori)
- Carlassare, L. (2002), *Conversazioni sulla Costituzione* (Padova, Cedam)
- Bobbio,N.(1985), *Che cos’è la democrazia?*, intervista di giovedì 28 febbraio 1985, (Torino, Fondazione Einaudi)
- Zagrebelsky G.(2007), *Imparare democrazia* (Torino, Einaudi)
- Mascia M.(2004), *La società civile nell’Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico* (Venezia, Marsilio)
- Commissione delle Comunità europee, 2001, *La Governance europea. Un libro bianco*, COM (2001), 428, Bruxelles.



L'Unione europea può vantare, rispetto alle problematiche dell'integrazione democratica in un processo sopranazionale, il potere del Consiglio europeo di sanzionare quello degli Stati membri che violasse i principi democratici, nonché la strutturazione di istituzioni di governo, come il Parlamento europeo, che segnalano il consolidarsi di meccanismi elettivi in cui si realizza il livello rappresentativo di una democrazia allargata; tali istituzioni appaiono capaci, almeno potenzialmente, di sensibilità alle istanze di portatori di interessi, sia individuali sia collettivi, come imprese o enti no-profit, che rappresentano soggetti plurali del processo di sperimentazione democratica al livello partecipativo. In tal senso possono esser citate le varie iniziative per accordi di partenariato e la stessa pubblicazione del Libro Bianco sulla governance europea per attestare l'esistenza quantomeno di un'attenzione alle Organizzazioni di Società Civile, entro il disegno, dichiarato a partire dagli anni 2000, di rinforzare la democrazia europea: non manca la percezione di sentimenti di estraneità e scoraggiamento dei cittadini dell'Unione, ma si coglie al contempo l'aspettativa che essa sappia "cogliere le possibilità di sviluppo economico e umano offerte dalla globalizzazione e trovare risposte adeguate ai problemi ambientali, alla disoccupazione, ai timori relativi alla sicurezza alimentare, alla criminalità e ai conflitti regionali." (Commissione delle Comunità europee, 2001, *La Governance europea. Un libro bianco*, COM (2001), 428, Bruxelles). Da ciò l'apertura della Commissione al rafforzamento del dialogo con i vari livelli di soggettualità istituzionale e non, sia locale sia regionale, e l'introduzione di un "metodo aperto di coordinamento" che non affidi soltanto alle soluzioni normative la definizione di nodi politici problematici per la complessità degli obiettivi o degli interessi in gioco che comportano.

Presso le N.U. è rinvenibile un percorso analogo di progressivo sprigionamento di energie tese a realizzare forme di democrazia transnazionale, che è forse più semplice tracciare con riferimento alle varie Conferenze mondiali organizzate fin dal 1968 e che, non a caso, hanno visto lievitare il numero sia delle ONG accreditate sia dei partecipanti ai Forum paralleli che ben presto hanno preso ad affiancarle.

In tema di democrazia internazionale pare inevitabile il riferimento alla Conferenza di Vienna del 1993 sui diritti umani: da essa scaturì un Programma quinquennale d'azione per realizzare gli assunti della contestuale Dichiarazione, la quale affermava, al punto 8 della Parte I, "La democrazia, lo sviluppo e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali sono interdipendenti e si rafforzano a vicenda. La democrazia è fondata sulla volontà popolare liberamente espressa di determinare i propri sistemi politici, economici, sociali e culturali e la piena partecipazione in tutti gli aspetti della propria vita. In tale contesto la promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale ed internazionale dovrebbe essere universale e venire perseguita senza condizioni..."

A dieci anni di distanza da tale presa di posizione, che proveniva da 171 Stati membri e 841 ONG, il Segretario delle N.U. ha preso atto che, mentre il fenomeno politico globale e le questioni legate alla sua governabilità sollecitavano forme di democrazia partecipativa dal basso, le istituzioni di democrazia rappresentativa non erano capaci di adeguarvisi e ha quindi costituito un Comitato (Panel) per le Relazioni tra N.U. e Società Civile che ha prodotto, nel 2004, il *Rapporto Cardoso*. In esso si afferma la necessità, per l'ONU, di definire una propria "agenda multilaterale" tenendo conto non solo dei governi ma della opinione pubblica mondiale, pur senza rivedere il ruolo consultivo delle ONG in seno all'Onu, che proprio per quanto rilevato può apparire ormai insufficiente.

Una prospettiva di ulteriore crescita di partecipazione globale al cammino della democrazia universale e dei diritti umani è segnalata tuttavia dalla *Carta dei difensori dei diritti umani* (v.) che appare, in tale materia, come una sorta di strumento costituente la cui titolarità è attribuita agli individui e alla formazioni di società civile. Per suggerirne il tono si cita di seguito l'art. 18 che, riecheggiando l'assunto dell'art. 28 della Dichiarazione Universale, così dispone: "...2) *Gli individui, i gruppi, le istituzioni e le organizzazioni non governative hanno un importante ruolo e responsabilità nella salvaguardia della democrazia, nella promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e nel contribuire alla promozione e al progresso delle società, delle istituzioni, e dei processi democratici.* 3) *Gli individui, i gruppi, le*

*istituzioni e le organizzazioni non governative hanno inoltre un importante ruolo e responsabilità nel contribuire, ove appropriato, alla promozione del diritto di tutti ad un ordine sociale ed internazionale in cui i diritti e le libertà sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e dagli altri strumenti sui diritti umani siano pienamente realizzati.”*



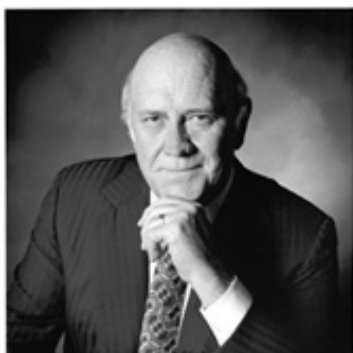
## pedagogia dell'esempio

Coerentemente con il concetto di democrazia che si è cercato di chiarire si dovrebbe qui riferirsi ai popoli che ancora, nel mondo, stanno faticosamente e spesso dolorosamente costruendo il loro cammino verso la sua conquista. D'altra parte spesso essi scelgono a simbolo delle figure carismatiche che diventano l'immagine di questo stesso percorso, per cui il pensiero va, in tal senso, a Nelson Mandela (1918) e a F. W. de Klerk (1936).

Essi, nemici per circa trenta anni in Sudafrica, dove l'uno era in prigione per la sua lotta contro l'apartheid a fianco dell'African National Congress e l'altro ne era al governo come presidente del National Party che proteggeva i privilegi della minoranza bianca,, condivisero il Premio Nobel per la pace nel 1993, avendo avuto entrambi la capacità di gestire, in forma negoziale, il riconoscimento di diritti fondamentali per la maggioranza nera e i conflitti razziali interni a questa, consentendo l'avvio del processo democratico nel Paese.

Ecco come il primo descrive questa situazione:

*“...Il premio era un riconoscimento per tutti i sudafricani, e in special modo per i militanti del movimento: lo avrei accettato a loro nome. Non avevo mai pensato al Premio Nobel, perché anche negli anni più duri di Robben Island, Amnesty International, che condannava ogni forma di violenza, si era sempre rifiutata di sostenere la nostra candidatura per il fatto che predicavamo la lotta armata...”*



Alla cerimonia approfittai del mio discorso non solo per ringraziare il Comitato Nobel e illustrare la nostra visione di un futuro Sudafrica giusto e democratico, ma anche per rendere omaggio all'altro premiato, F. W. de Klerk. che ha avuto il coraggio di riconoscere che un terribile errore era stato commesso ai danni del nostro paese e del nostro popolo con l'imposizione del regime dell'apartheid. Ha avuto la lungimiranza di comprendere e di accettare che tutto il popolo del Sudafrica, sedendo ai negoziati su basi di uguaglianza, dovesse determinare insieme cosa fare del proprio futuro”. (Mandela, 1995).

## 1.F - RESPONSABILITA' PERSONALE E SOCIALE, RESPONSABILITA' DI PROTEGGERE, SICUREZZA



in breve



è necessario sapere

### 1 - Il "principio della responsabilità"

La scelta del "principio di responsabilità", come criterio di regolazione dell'agire per la difesa della persona, deriva dalla particolare natura delle norme dei diritti umani, che è quella di partire dall'assunto della persona come valore assoluto, al fine di aiutarla a realizzare integralmente la sua dignità nel rispetto di quella altrui (vedi scheda 1.A). Un diritto che promuove la centralità della persona non può accontentarsi di un mero omaggio formale al suo dettato, ma deve promuovere una ricerca dello spirito delle norme. Per questo esso sceglie di adottare il criterio della responsabilità. Questo criterio, costruito sul valore etimologico di "risposta", chiama in causa una reciprocità, cioè una domanda e una risposta alla chiamata, e interpreta al meglio il senso della relazione, che è dimensione costitutiva della persona.

*Rispondere* presuppone l'aver ascoltato e compreso il significato della domanda: operazione non facile perché implica il superamento del paradigma individualistico all'interno del quale "l'altro" è sempre visto e trattato come strumento per raggiungere ciò a cui si tende, per assumere il paradigma della relazione con l'altro (paradigma personalista), all'interno della quale si risponde e si è capaci di rispondere o ci si educa per raggiungere questa capacità. Rispondere significa essere con l'altro, essere aperto all'altro; nella relazione si realizza l'incontro di due singolarità che nel volto concreto dell'altro si caratterizzano ma non si condizionano: rispondere non significa pretendere che la risposta esaurisca la domanda dell'altro, rispondere significa lasciar essere la libertà dell'altro, concorrere alla sua liberazione e alla sua autonomia.

## 2 - La solidarietà

La responsabilità non obbliga, sollecita a prendersi cura dell'altro in un approccio di solidarietà "universalista", in cui il riconoscimento dell'altro non ha confini, perché potenzialmente ogni altro è "questo altro" con cui si entra in relazione; ogni altro è in qualche modo capace di fiducia, per cui si deve essere disponibili ad una reciprocità e quindi ad una assunzione di responsabilità. È un'ottica di solidarietà, che deve comunicare con altre idee di solidarietà (localista e individualista), e quindi richiede necessariamente coinvolgimento emotivo, affetto, empatia per dare significato alla responsabilità.

## 3 – La reciprocità

Imperniata sulla dinamica della reciprocità (chiamata-risposta) e sostenuta dalla matrice della solidarietà, la responsabilità esprime l'idea del "mettersi al servizio" nel senso quasi del "donare" e risulta quindi indispensabile per creare la "comunità", all'interno della quale i compiti per l'affermazione della dignità umana siano pienamente condivisi.

*La responsabilità di proteggere i diritti umani è l'impegno di educare ad essere responsabile: è una responsabilità "politica", che deve essere condivisa da tutti i componenti la famiglia umana (comunità educante) e grazie alla quale è possibile realizzare quella trasformazione delle coscienze che si pone come garanzia fondamentale dei diritti umani.*

## 4 – La responsabilità: punto di incontro di diritti e doveri nella Costituzione Italiana

La Costituzione Italiana esprime già nell'art. 2 la sua vocazione personalista, frutto di quello "spirito universale e trans temporale" di cui porta l'impronta, come ebbe a dire G. Dossetti (*I valori della Costituzione, in Costituzione italiana istruzioni per l'uso, pagg. 12 – 15*):

*"Insomma , voglio dire che nel 1946 certi eventi di proporzioni immani erano ancora troppo presenti alla coscienza esperienziale per non vincere, almeno in sensibile misura, sulle concezioni di parte e le esplicitazioni, anche quelle cruente, delle ideologie contrapposte e per non spingere in qualche modo tutti a cercare, in fondo, al di là di ogni interesse e strategia particolare, un consenso comune, moderato ed equo. Perciò, la Costituzione italiana del 1948 si può ben dire nata da questo crogiolo ardente e universale, più che dalle stesse vicende italiane del fascismo e del post-fascismo: più che dal confronto-scontro di tre ideologie datate, essa porta l'impronta di uno spirito universale e in certo modo trans temporale"*

L'adozione della coppia concettuale diritti-doveri per declinare la responsabilità e il disegno di una amministrazione imperniata sul valore dell'interdipendenza istituzionale, professionale e umana fra soggetti e strutture, che operano per un fine comune, ne sono la prova.

I diritti fondamentali della persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali all'interno delle quali si afferma la sua personalità, sono riconosciuti "inviolabili", e in quanto tali "garantiti", e richiedono l'adempimento di doveri "inderogabili": i diritti esigono un esercizio responsabile perché inviolabili, ai doveri non ci si può sottrarre.

Il binomio diritto-dovere non è enunciato solo all'interno dell'art. 2, ma caratterizza l'impianto della Costituzione: nell'art. 4 il diritto al lavoro reclama condizioni che lo rendano effettivo; contemporaneamente il lavoro viene definito come dovere di concorrere in base alle proprie capacità al progresso comune, attraverso attività che non necessariamente sono attività di tipo materiale.

All'interno del nucleo di norme dedicate alla famiglia, il principio di responsabilità si evince già nella scelta di anteporre al concetto di diritto quello di dovere, dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, dovere che, in caso di inadempimento, può portare alla sostituzione della figura genitoriale: "È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio." Nell'art. 31 il principio di responsabilità è espresso nelle forme della cura della famiglia, affinché possa essa in primo luogo adempiere al dovere che le è proprio.

Negli artt. 3, 97-98 e nel nuovo art. 118 si delinea la strategia della condivisione delle responsabilità e si pongono le basi per promuovere nuove forme di protagonismo nella vita

pubblica secondo la prospettiva della cittadinanza “attiva”, perfettamente aderente alla dinamica del rispondere e alla matrice della solidarietà, su cui fa leva il principio di responsabilità. La condivisione delle responsabilità emerge dall’uso del termine “Repubblica” per indicare tutti i soggetti coinvolti nel progetto di promozione e di tutela della dignità umana: dalla città allo Stato. Questa condivisione si evince nel dettato degli artt. 97 e 98, che enunciano i principi di adeguatezza e proporzionalità dell’azione amministrativa e ribadiscono il suo carattere di servizio alla Nazione; è espressa, infine, nel nuovo art. 118 attraverso l’enunciazione del principio di sussidiarietà.

## 5 - L’azione al servizio della dignità: diventare difensore dei diritti umani

La Dichiarazione universale ha il significato di una chiamata di leva universale per l’umanizzazione degli ordinamenti giuridici e dei sistemi politici, sociali ed economici. È un’investitura solenne, giuridica, morale e politica allo stesso tempo: la legge sollecita la responsabilità della famiglia umana e le consente di manifestarsi aprendole l’orizzonte dello spazio vitale che le è proprio, ossia lo spazio-mondo, uno spazio senza confini in cui le persone, i gruppi, le minoranze e i popoli esercitano tutti i diritti della cittadinanza universale. È un nuovo “esercito” quello che la Dichiarazione mobilita e al quale la successiva Dichiarazione delle Nazioni Unite sul “diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà e i diritti umani universalmente riconosciuti” dà forma, munendolo di nuovi e più efficaci strumenti: è l’esercito degli *human rights defenders*.

Persone, formazioni di società civile e organizzazioni non governative, organi rappresentativi dei popoli ovvero Comuni e Regioni: le nuove leve.

La possibilità di lottare in sede sia nazionale sia internazionale, la possibilità di associarsi e organizzarsi sia a livello nazionale sia a livello internazionale, il diritto di sviluppare e discutere nuove idee e principi sui diritti umani e di promuovere la loro accettazione: le nuove “armi”.

Il Diritto internazionale dei diritti umani ha innescato una rivoluzione umanocentrica all’interno dell’ordinamento giuridico internazionale, ponendo a suo fondamento il principio in base al quale *humana dignitas servanda est* e rendendo strumentale a questo l’esercizio della sovranità degli Stati. (vedi scheda 1.A “Diritti umani e dignità della persona”) È una conquista irrinunciabile che legittima la famiglia umana ad assumere l’altissima responsabilità di agire per realizzare il bene comune universale, obbligando parallelamente gli organi di governo nazionali, regionali e locali a proteggere la famiglia umana e a garantirle un ordine sociale e internazionale, nel quale i diritti e le libertà enunciati dal nuovo diritto possano essere pienamente realizzati (Art. 28 Dichiarazione Universale).

## 6 - Responsabilità di proteggere e sicurezza

La responsabilità di proteggere è per gli Stati l’impegno di proteggere le persone:

dalle minacce derivanti da violenza diretta agli individui e alle comunità (guerre, terrorismo etc.), nonché da gravi e reiterate violazioni di diritti umani (gross violations);

dalle minacce derivanti da condizioni come la mancanza di reddito da lavoro (dovuta a malattia, disabilità, maternità, incidenti sul lavoro, disoccupazione, anzianità,

### Sicurezza umana:

Nel 2003, la **Commissione indipendente sulla sicurezza umana** ha presentato al Segretario Generale delle Nazioni Unite il proprio rapporto finale “Human Security Now”, chiarendo che **“sicurezza umana significa proteggere le libertà fondamentali, libertà che sono l’essenza della vita. Significa proteggere le persone da minacce e situazioni critiche e pervasive. Significa utilizzare processi che si fondino sulle energie e le aspirazioni degli individui. Significa creare sistemi politici, sociali, ambientali, economici e culturali che insieme forniscano gli elementi costitutivi la sopravvivenza, il sostentamento, la dignità”**

Dal Report of the Commission on Human security, al sito <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline.pdf>



morte di membri della famiglia), l'accesso precario alle cure sanitarie, l'insufficiente aiuto alla famiglia, in particolare per i bambini e gli adulti non autosufficienti;

dalle minacce provenienti dagli squilibri ambientali.

La responsabilità di proteggere implica l'adozione di regole e la creazione di strutture ordinate ad ampliare le opportunità di scelta delle persone e a rendere possibile l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, condizione indispensabile perché le persone possano vivere senza paura, in sicurezza. La sicurezza umana, "human security", è il fine da raggiungere, è "sicurezza multidimensionale comprensiva di ordine pubblico, giustizia sociale ed economica, salvaguardia dell'ambiente".

È una responsabilità che deve essere condivisa da tutta la comunità internazionale e finalizzata a garantire la sicurezza di tutti i popoli "peoples' security"; essa esige che gli Stati attivino e facciano funzionare il sistema di sicurezza collettiva delineato nella Carta delle Nazioni Unite, rinunciando alla tentazione di far prevalere le ragioni dell'interesse nazionale su quelle dell'interesse di tutte le nazioni della famiglia umana.

Assumere la responsabilità di proteggere significa prendersi cura di tutte le nazioni della famiglia umana in un'ottica di dialogo, di cooperazione, di condivisione che è la strada maestra per realizzare il fine ultimo del nuovo diritto internazionale: la pace.



## normativa di riferimento

- Carta delle Nazioni Unite, Artt. 1 e 2, Articoli dei capitoli VI, VII e VIII
- Dichiarazione Universale dei Diritti umani, Preambolo, Articolo 1,
- Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione 53/144, 8 marzo 1999 Artt. 1, 2, 5, 7, 9, 16, 18
- Dichiarazione del Millennio (2000)
- Raccomandazione dell'Unesco sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali, 1974
- Costituzione Italiana artt. 2, 3, 4, 29-30-31, 34, 97-98, 118



## approfondimenti

### La "responsabilità di proteggere le popolazioni da gravi violazioni di diritti umani"

Le gravi e reiterate violazioni dei diritti umani - omicidi di massa, genocidi, "pulizie etniche, stupri, torture - che hanno segnato gli anni '90 del secolo scorso e continuano a minacciare la vita di molte persone nel mondo, i pericoli derivanti da fenomeni quali il terrorismo, i disastri ambientali, le crisi alimentari sollecitano

Il sistema di sicurezza collettiva si fonda su due postulati fondamentali: da un lato, **vieta agli Stati di minacciare e usare la forza in via unilaterale** (art. 2, par. 4) salvo il caso della legittima difesa (art. 51), dall'altro, esso **affida al Consiglio di Sicurezza il compito di mantenere l'ordine** e imporre coattivamente la pace, anche attraverso misure militari (art. 39, 41, 42)

l'intervento della Comunità Internazionale e riaccendono il dibattito sulla la necessità di operare per la protezione degli esseri umani (e non degli stati) in una prospettiva multidimensionale di human security (sicurezza comprensiva di ordine pubblico, giustizia sociale ed economica e salvaguardia dell'ambiente). Si fa strada il concetto di "responsabilità di proteggere", alla ricerca di una risposta meno ambigua del concetto di ingerenza e che cela la resistenza degli Stati a far funzionare il sistema di sicurezza collettiva disegnato nella Carta delle Nazioni Unite e ripropone il ricorrente motivo del bisogno di rafforzare le Nazioni Unite per potenziarne il ruolo di difensore della pace e dei diritti umani.

Rispetto agli anni passati, nel corso dei quali il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha autorizzato interventi a sostegno delle popolazioni minacciate (Kurdi iracheni 1991, Somalia 1993, Bosnia ed Erzegovina 1994, Kosovo 1999), interpretando le gravi e massicce violazioni di diritti umani come situazioni capaci di mettere in pericolo la pace e la sicurezza, oggi l'intervento all'interno di uno Stato che non protegga la sua popolazione da violazioni gravi di diritti umani poggia sul principio che "essendo gli Stati responsabili della sicurezza umana nel caso in cui siano incapaci di provvedervi è "diritto-dovere" della Comunità Internazionale intervenire".

Il principio è il frutto delle riflessioni e del dibattito svolto in ambito ONU:

- dal Panel di Alto livello, messo al lavoro dal Segretario delle NU, che ha preparato il Rapporto *A More Secure World: Our Shared Responsibility* nel dicembre del 2004;
- dal Segretario Generale delle NU, che ha redatto il Rapporto *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, presentato nel marzo 2005;
- dal World Summit Outcome Document, il cui documento finale dedica al principio della responsabilità di proteggere i seguenti fondamentali paragrafi:

138. A ciascuno Stato compete la responsabilità di proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. Tale responsabilità comporta la prevenzione dei crimini, compresa l'incitazione a commetterli, mediante mezzi necessari e appropriati. ...

139. la comunità internazionale, nel quadro delle Nazioni Unite, ha anche la responsabilità di utilizzare i mezzi diplomatici e umanitari e altri mezzi pacifici appropriati, in conformità ai capitoli VII e VIII della Carta, per aiutare a proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. In questo contesto, siamo pronti ad adottare azioni collettive, in maniera decisa e tempestiva, attraverso il Consiglio di Sicurezza, ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, in particolare del Capitolo VII, sulla base di una valutazione caso per caso e in cooperazione con le pertinenti organizzazioni regionali se necessario, dovessero i mezzi pacifici rivelarsi inadeguati e le autorità nazionali non si assumessero in maniera chiara la protezione delle loro popolazioni.... Sottolineiamo la necessità che l'Assemblea Generale continui l'esame della responsabilità ... tenendo a mente i principi della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto internazionale.

A questo principio, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha dato il proprio avallo con la Risoluzione 1674, adottata il 4 maggio 2006, riguardante la protezione dei civili nei conflitti armati: "Il Consiglio di Sicurezza riafferma le disposizioni contenute nei paragrafi 138 e 139 del World Summit Outcome Document riguardanti la protezione delle popolazioni dal genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità". Disposizioni che ribadiscono il triplice assunto di fondo della responsabilità di proteggere:

la responsabilità di proteggere è da intendersi come espressione del diritto-dovere degli Stati di garantire la sicurezza umana;

la Carta delle Nazioni Unite è il punto di riferimento normativo di ogni azione, che si renda necessaria al fine di proteggere le popolazioni minacciate;

la responsabilità di proteggere deve essere esercitata nel pieno rispetto del diritto internazionale dei diritti umani.

Sulla scia della diffusione del concetto di Sicurezza Umana si sta insomma passando dal principio di intervento umanitario per lo più a posteriori o dal più recente di ingerenza umanitaria, al concetto di prevenzione e responsabilità di proteggere. Si tratta di una evoluzione che ha aspetti positivi, come il riconoscimento della necessità e legalità dell'intervento collettivo qualora lo stato non sia in grado di garantire i diritti umani, negativi, come il mancato approfondimento sugli obblighi e sulle sanzioni e rischiosi, come quello del pericolo di un'estensione delle iniziative unilaterali di intervento degli Stati (che potrebbe derivare da un'interpretazione estensiva del diritto di autotutela riconosciuto dall'art. 51 per la situazione di legittima difesa) a scapito di soluzioni di intervento di iniziativa multilaterale (azioni collettive, che, se fossero intraprese attraverso il Consiglio di Sicurezza in cooperazione con le organizzazioni regionali, costituirebbero la premessa per dare esecuzione agli artt. 43 e 42 e per realizzare il progetto di difesa delineato nella Carta delle Nazioni Unite). Il destino dell'evoluzione del concetto della responsibility to protect dipenderà quindi da come si muoveranno l'Onu e il Consiglio di Sicurezza nei prossimi anni, e anche dalla

risposta che la comunità internazionale riuscirà a dare in vicende come quella del Darfur .(Per l'analisi approfondita si rimanda all'articolo del prof. Papisca "Riforma delle Nazioni Unite: l'articolo 51 della Carta, da "eccezione" a "norma generale"? L'incubo della guerra facile, Rivista Pace diritti umani n. 1, gennaio-aprile 2005).



## bibliografia

- Papisca A.(2008) *Diritto universale dei diritti umani: nell'era della globalizzazione esiste la legge buona e giusta per tutti i membri della famiglia umana*, (Bollettino PaceDirittiUmani n.35-36)
- Zanuso F.(2007), Il concetto di responsabilità tra legalità e etica, (Nuova Rassegna, n. 20/2007).

Strumendo L.(a cura di), con contributi di Massimo Cacciari, Italo De Sandre e Cesare Mirabelli (2007) *La responsabilità nel lavoro sociale*, (Regione del Veneto-Università degli Studi di Padova Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli).

Papisca A. (2006), Gravi violazioni dei diritti umani e uso della forza: "La responsabilità di proteggere", I Quaderni de la La Comunità Internazionale n.10

Mascia M.(2006) Il paradigma dei diritti umani per le missioni di sicurezza umana dell'UE. Il contributo del Rapporto di Barcellona, in Rivista Pace diritti umani n. 2/2006

Flores M. (2008), *Storia dei diritti umani* (Bologna, il Mulino)

Cassese A.(2008) Voci contro la barbarie, La battaglia per i diritti umani attraverso i suoi protagonisti, (Milano, Feltrinelli)

Gargiulo P., Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani in La Comunità Internazionale, Editoriale Scientifica Srl, Napoli, 2007, fasc. 4/2007 pp. 639-669



## sitografia

Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani: [www2.ochr.org/english/issues/defenders/](http://www2.ochr.org/english/issues/defenders/)

Amnesty International: [www.amnesty.org/en/human-rights-defenders](http://www.amnesty.org/en/human-rights-defenders)

International Service for Human Rights: [www.ishr.ch](http://www.ishr.ch) (Sezione HRD)

Enti locali per la pace e I diritti umani: [www.entilocalipace.it](http://www.entilocalipace.it)

International Commission on International and State Sovereignty, The Responsibility to protect, 2001, disponibile sul sito <http://www.iciss.ca/report-en.asp>

High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, UN Doc. A/59/565 nel sito <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>

Rapporto *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005, parr. 16-22 nel sito <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>

- Documento finale del Summit mondiale

Security Council, *Resolution 1674*, 28 aprile 2006, par.4



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

La responsabilità di proteggere nell'Unione Europea

Nell'Unione Europea il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto sono i valori su cui l'Unione si fonda. L'azione di tutela dei diritti umani è diventata obbligo della Comunità nella sua azione interna, dove il rispetto dei diritti umani è visto come una specifica competenza degli Stati e risulta oggi rafforzata dall'adozione delle "Linee guida sugli human rights defenders" (vedi la scheda 3.F "Le Istituzioni e la protezione a livello di Unione Europea") che impegnano le Rappresentanze degli Stati membri e della stessa UE nelle varie parti del mondo a farsi parte attiva nel difendere i difensori dei diritti umani.

Un ulteriore prezioso contributo dell'Unione Europea viene dalla "Strategia europea in materia di sicurezza", delineata dal Consiglio europeo nel 2003, e dal Rapporto "A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities", elaborato da un gruppo indipendente di studiosi e presentato a Javier Solana il 15 settembre 2004 sul tema della "responsabilità di proteggere". Concordemente con gli orientamenti espressi dai Documenti internazionali, il Rapporto di Barcellona accoglie il principio per cui la responsabilità di proteggere è associata all'esigenza di garantire la sicurezza umana e deve essere esercitata nel rispetto delle regole poste dal diritto internazionale dei diritti umani. Ma rispetto ai Documenti Onu che lasciano aperta la via a soluzioni unilaterali di esercizio della responsabilità di proteggere, il Rapporto di Barcellona interpreta la responsabilità di proteggere degli Stati come "obbligo" di attivare e far funzionare il sistema di sicurezza collettiva. La responsabilità di proteggere implica azioni "integrate", decise in sede di Nazioni Unite e di Unione Europea e condotte sotto la loro autorità; il riferimento alle autorità sopranazionali consente di evitare il ricorso alla strategia della coalizione di Stati, nel caso in cui la via del Consiglio di Sicurezza non sia esperibile.

"Diplomazia delle città": l'azione *glocale*

A livello internazionale, un passaggio significativo nell'affermazione del principio della responsabilità di proteggere è costituito dalla creazione di un movimento a raggio mondiale dei governi locali, promosso dall'associazione "United Cities and Local Governments" UCLG, con status consultivo all'ONU, e dalle città di Barcellona e L'Aja, movimento denominato "*Diplomazia delle città*". Il movimento, nei giorni dall'11 al 13 giugno 2008, a L'Aja, nello storico "Palazzo della Pace", sede della Corte Internazionale di Giustizia, ha svolto i lavori del suo Primo Congresso Mondiale. Ai lavori hanno partecipato 400 Sindaci e amministratori di enti locali provenienti da 70 paesi dei vari continenti, tra i quali i Sindaci di Kabul, Sarajevo, Parigi, L'Aja, Nazareth e Faradis (Israele), Betlehem, Freetown, Newark, Brazzaville.

L'obiettivo strategico del movimento è quello di diffondere la cultura e la prassi dell'autonomia locale quale principio universale, sviluppare e rafforzare il ruolo internazionale dei "local governments" per la realizzazione dei diritti umani, la coesione sociale e territoriale, la costruzione della pace.

Al termine dei lavori è stata adottata la "Agenda dell'Aja sulla Diplomazia delle Città" documento di portata storica per lo sviluppo del ruolo internazionale dei Governi locali. [\(vedi al riguardo le "indicazioni dall'UE" nella scheda 1.B "Cittadinanza plurima..."\)](#)



## pedagogia dell'esempio

L'opera di associazioni, di gruppi organizzati e di movimenti di società civile, fra i quali un ruolo di primo piano è da riconoscere ad Amnesty International, l'azione di singoli individui che hanno il coraggio di intraprendere la lotta per la difesa dei diritti umani, rappresentano l'interpretazione autentica del mandato contenuto nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Sono questi gli esempi ai quali è doveroso guardare per alimentare l'onda della speranza che da essi ha avuto origine.

*"Minuscole onde di speranza"*

*La lotta per i diritti umani avviene a due livelli: a quello intergovernativo, e si incentra soprattutto sull'Onu; e a livello di società civile internazionale. L'azione dell'Onu, per quanto generosa, si sta esaurendo. Sempre più decisiva è dunque quella della società civile. Questa opera non solo attraverso associazioni, gruppi organizzati o movimenti (Amnesty International e altre Ong). La società civile fa sentire la sua voce anche attraverso singole persone che hanno la forza di opporsi, di criticare, di mettere in discussione l'autorità dello stato nel quale vivono. Sono i dissidenti, coloro che sacrificano i propri interessi personali per poter liberamente e pubblicamente revocare in caso di dubbio la legittimità del potere.*

*Certo, il mondo in cui viviamo cambia ogni giorno grazie all'opera faticosa di uomini politici, di ingegnosi innovatori che elaborano nuovi progetti sociali. Ma se storture, deviazioni, autoritarismi*

vengono in qualche modo arginati o erosi, lo dobbiamo ai dissidenti. Essi sono animati da un formidabile spirito critico. Guardano più in alto e più lontano. Sono accaniti. E la loro azione, in apparenza velleitaria, utopistica o sterile, è un acido potente che intacca la realtà, se non subito, alla lunga. La loro azione può suscitare in tutti noi che assistiamo attoniti a tanta violenza nel mondo, “una minuscola onda di speranza” (per riprendere le parole del bellissimo discorso di Robert Kennedy a Città del Capo).

L'azione di alcuni oppositori, solitari e pervicaci, ha smosso gli animi di tante altre persone. Se il 27 giugno 1937 il pastore luterano Martin Niemöller non si fosse pronunciato a Berlino, nel suo sermone domenicale, contro l'oppressione nazista, venendo per ciò arrestato dalla Gestapo e trascinato prima a Sachsenhausen e poi a Dachau, allora e ancora oggi si sarebbe potuto credere che in Germania vi fosse il deserto morale. Se nel 1939 Aleksandr Solženitsyn non si fosse apertamente rivoltato contro il regime di Stalin, subendo il carcere per lunghi anni, e se poi non avesse avuto il talento e la forza di scrivere libri rivoluzionari sulla società sovietica, molto più tempo sarebbe stato necessario per smantellare i gulag. Se il 1 dicembre 1955 Rosa Parks, una “cucitrice” nera di Montgomery nell'Alabama, non si fosse seduta in un posto dell'autobus riservato ai bianchi e non fosse stata quindi arrestata per aver violato le leggi americane sulla segregazione razziale, il giorno dopo non sarebbe stato organizzato il boicottaggio di tutti gli autobus della città (boicottaggio guidato da un giovane pastore nero, Martin Luther King jr.) e la Corte suprema degli Stati Uniti non avrebbe approvato, il 13 novembre 1956, la decisione di un coraggioso giudice di colore secondo cui le leggi sulla segregazione razziale erano incostituzionali. Se Andrej Sakharov non avesse contestato nel 1957 e 1958 gli esperimenti nucleari sovietici a scopo bellico e non avesse poi cominciato a ribellarsi apertamente, nel 1970, contro il soffocamento delle libertà in Unione sovietica, probabilmente lo sgretolamento del potere in quello stato sarebbe stato più lento. Se in Birmania da anni Aung San Suu Kyi non si battesse con enorme coraggio per la democrazia, soffrendo insopportabili limitazioni della propria libertà, con il carcere e l'impossibilità di incontrare liberamente altri cittadini, la giunta militare che dal 1962 governa il paese sarebbe sprofondata ancora di più nell'autoritarismo. Se in Iran l'avvocata Shirin Ebadi non lottasse da anni contro i regimi autoritari che si sono succeduti nel tempo, oggi in quel paese i diritti delle donne sarebbero ancora misconosciuti.

Akbar Ganji appartiene a questa alta schiera di contestatori morali. Con i suoi scritti e con sei anni di carcere egli ha mostrato come si può resistere alla dittatura.... Akbar Ganji si è battuto e si batte per la libertà di manifestazione del pensiero. È un bene prezioso. La libertà di pensiero è quel che i dittatori odiano di più. Sono disposti a dare case, scuole, palestre, strade, ospedali, ma solo a sentir parlare di libertà di pensiero danno in escandescenze.

Domandiamoci infine: perché Akbar Ganji e gli altri che ho ricordato sopra si rifiutano di accettare l'esistente, le menzogne, i luoghi comuni cui si conformano tutti gli altri, gli “uomini che non si voltano” di cui parlava Montale? Perché, con gesti dimessi e quotidiani, ma con insopprimibile forza d'animo, si ribellano e rompono le regole? La ragione la diede per tutti Rosa Parks, il 1 dicembre 1955. Spiegò che il suo rifiuto di alzarsi dal posto dell'autobus destinato ai bianchi e di sedersi in uno dei posti assegnati ai neri era stato per lei “una questione di dignità; se mi fossi mossa di lì, dopo non avrei potuto affrontare me stessa e la mia gente”. Anche per Akbar Ganji criticare le autorità iraniane e affermare la libertà di opinione è stata una questione di dignità. Gliene saremo sempre riconoscenti, perché è grazie a persone come lui che la lotta per i diritti umani ogni tanto registra qualche piccola vittoria. È grazie a persone come lui che ogni tanto possiamo ancora percepire “qualche “minuscola onda di speranza”.”

Da *Il sogno dei diritti umani*, Antonio Cassese

DIDATTICA ESPERIENZIALE	
<b>Tematica: Valori e responsabilità</b> (scheda 1.F)	
<b>Contenuto / percorso didattico proposto</b> : Riflessioni ed approfondimenti degli Human Rights Defenders	
<b>Competenze promosse</b> : Capacità di esprimere le proprie idee, di confrontarsi ed accettare quelle degli altri. Capacità di mediazione e superamento dei conflitti. Capacità di accettare e rispettare le responsabilità civiche. Disponibilità ad una partecipazione civica attiva.	
<b>Spunti metodologici</b>	<b>Materiali utili</b>
<p>Chi assume la <b>responsabilità</b> di promuovere e di incoraggiare il rispetto dei diritti umani opera la <b>prima</b> fondamentale <b>garanzia</b> della dignità umana e dei diritti ad essa inerenti; per questo motivo vengono date congiuntamente le indicazioni didattiche relative ai concetti di responsabilità e garanzie.</p> <p><b>1 - Appropriarsi del sapere dei diritti umani</b> è condizione indispensabile per realizzare la “missione” educativa. Se non c'è amore e volontà di prendersi cura degli allievi, non ci può essere educazione.</p> <p>L'insegnante che si prende cura degli studenti testimonia l'etica della responsabilità ed educa all'assunzione di responsabilità.</p> <p>L'educazione ai diritti umani è la prima garanzia dei diritti stessi.</p> <p><b>2 - La riflessione sui valori: dignità – libertà – giustizia – pace</b></p> <p>Uno studio attento e approfondito di alcuni passi di Carte internazionali o Documenti delle Nazioni Unite, della Costituzione italiana, di Statuti di Enti locali, studio attraverso il quale soffermarsi sulle parole dignità, libertà, giustizia e pace per riscoprirle, ricostruirne i significati forti e ritrovarne il valore, potrebbe aiutare gli studenti a risvegliare il loro sentire, a recuperare il significato del rispondere, a maturare la convinzione di essere in grado di agire in modo tale da diventare protagonisti delle proprie azioni.</p> <p><b>3 - Condividere i valori per condividere le responsabilità</b>: il “<b>patto di responsabilità</b>”</p> <p>Introdotta con il D.P.R. 235/2007, il patto di responsabilità innova il dettato dello Statuto delle Studentesse e degli Studenti puntando sul ruolo strategico che può essere svolto dalle famiglie nell'ambito di un'alleanza educativa che coinvolga la scuola, gli studenti ed i loro genitori, ciascuno secondo i rispettivi ruoli e responsabilità.</p> <p><b>4 - Simulazione, gioco di ruolo</b>:</p> <p><b>Promuovere la partecipazione</b> attraverso la scelta di una didattica innovativa e aderente alle sensibilità e al linguaggio del mondo giovanile. Il Progetto CIVIL LIFE elaborato dal Consiglio regionale del Veneto propone interessanti strumenti per rafforzare il processo di partecipazione dei cittadini alla vita politica; fra essi il <b>gioco di ruolo ELECTION PLAY</b> con il quale si è inteso far presente ai giovani il dovere di imparare e di misurarsi sul serio, passando da un concetto di “ospitalità nell'ambito delle istituzioni” ad un'esplicita sollecitazione a sperimentare il gioco della competizione democratica imparando a vincere per assumere la responsabilità del governo, scegliendo le opzioni programmatiche, le alleanze, facendosi giudicare per questo...</p>	<p>1 - Vedi nel sito <a href="http://www.centrodiritiumani.unipd.it">www.centrodiritiumani.unipd.it</a> Abc...diritti umani “Qual è la sfida dell'educare, oggi?” di Antonio Papisca</p> <p>2 - Vedi <i>Programmazione didattica e diritti umani</i> di Antonio Zulato in <i>Il sapere dei diritti umani nel disegno educativo</i>, Quaderni, a cura di Antonio Papisca, 2002 n.5</p> <p>3 - Vedi nel sito <a href="http://www.pubblica.istruzione.it">http://www.pubblica.istruzione.it</a>, in particolare il Quaderno, al sito: <a href="http://www.pubblica.istruzione.it/mp/ pubblicazioni/2009/allegati/quader no_corresponsabilita.pdf">http://www.pubblica.istruzione.it/mp/ pubblicazioni/2009/allegati/quader no_corresponsabilita.pdf</a> . Nel Veneto è interessante un particolare tipo di “ Patto Educativo di corresponsabilità” riferito alla lotta contro il bullismo, al sito: <a href="http://www.smontailbullo.it/osservatori/veneto/linee-guida-patto-di-corresponsabilita-set08.pdf">http://www.smontailbullo.it/osservatori/veneto/linee-guida-patto-di-corresponsabilita-set08.pdf</a></p> <p>4 - Vedi TERZOVENETO il portale dell'e-democracy del Consiglio regionale del Veneto, al sito: <a href="http://www.terzoveneto.it/v/modules/home/index.php?id=1">http://www.terzoveneto.it/v/modules/home/index.php?id=1</a></p>
<b>Buone pratiche</b> : Diversi sono gli esempi di Patto di corresponsabilità proposto da tutti gli ordini di scuola. Segnaliamo quello del Liceo “Labriola” di Roma, al sito: <a href="http://www.liceolabriola.it/docs/PattoCorresponsabilita.pdf">http://www.liceolabriola.it/docs/PattoCorresponsabilita.pdf</a>	

# 1. G - DIRITTI E GARANZIE

## DIRITTI E GARANZIE



in breve

Tutelare i diritti umani significa soddisfare i bisogni vitali, materiali e spirituali, che essi sottendono

promovendo, attraverso l'educazione, l'etica della responsabilità di proteggere i diritti umani e controllando l'adempimento dei doveri e degli obblighi da parte dei soggetti responsabili



è necessario sapere

### 1 – Garanzie e responsabilità

Il riconoscimento della condizione di libertà ed eguaglianza di ogni essere umano implica la responsabilità di agire, affinché all'enunciazione del principio corrisponda la sua realizzazione concreta: indissociabile dai diritti umani è il concetto di garanzia.

Garantire i diritti umani significa riconoscere i bisogni vitali, materiali e spirituali, ad essi soggiacenti, come diritti fondamentali, e farsi carico della loro soddisfazione concreta, *astenedosi dall'invadere la sfera delle libertà personali (diritti civili e politici) e operando per contribuire a colmare le disuguaglianze economiche e sociali (diritti economici, sociali e culturali).*

### 2 - Prevenzione

L'approccio al tema della garanzia pertanto non è solo quello della sanzione, che deve essere comminata in caso di violazione dei diritti e che costituisce un momento irrinunciabile per la loro difesa, è prima di tutto quello della prevenzione delle violazioni, come indica la Dichiarazione Universale nel suo preambolo quando sollecita la responsabilità degli individui e degli organi sociali a "promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali". *Nell'insegnamento e nell'educazione si individua la prima garanzia dei diritti umani.*

### 3 – Educazione ai diritti umani

L'educazione ai diritti umani è evento trasformatore, capace di operare il passaggio dalla cultura dell'individualismo alla cultura del dialogo e della cooperazione; essa si pone come condizione indispensabile per la difesa della persona e dei suoi diritti fondamentali.

La cultura dei diritti umani è l'infrastruttura valoriale e giuridica basilare degli ordinamenti democratici, fattore irrinunciabile affinché gli Stati possano declinare la sovranità come responsabilità di proteggere la persona, come servizio "ut cives digne vivant".

La tutela dei diritti umani è l'azione di difesa della persona, azione finalizzata a garantire la soddisfazione dei suoi bisogni vitali, materiali e spirituali; attraverso essa si realizza la giustizia dei diritti umani che è giustizia "sostantiva". Essa esige l'impegno degli Stati e dell'intera famiglia umana; si esprime nei due fondamentali momenti della promozione del rispetto dei diritti (finalizzata a prevenire le violazioni) e della garanzia, in caso di violazione di essi.

#### **4 - Il ruolo delle istituzioni di governo:**

##### **a) il sistema di protezione universale dei diritti umani**

La protezione dei diritti umani è responsabilità primaria degli Stati e di tutti i membri della famiglia umana: istituzioni di governo, persone e organi della società devono agire in sinergia per assicurare la soddisfazione dei bisogni vitali, che il diritto internazionale dei diritti umani riconosce come diritti fondamentali.

La responsabilità delle istituzioni di governo è stata sollecitata con la creazione delle Nazioni Unite e con la sottoscrizione, nella Carta del 1945, dell'impegno di "promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti". Frutto copioso dell'impegno degli Stati sono il Codice Universale dei diritti umani e, accanto ad esso, le fonti normative regionali, quali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950, la Convenzione interamericana del 1969, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, la Carta araba dei diritti umani del 2004 (vedi Cap. 2 La normativa).

All'interno di questi documenti si enunciano e si specificano i diritti umani e si prevedono i meccanismi di garanzia finalizzati a dare voce ai diritti proclamati. (vedi Cap. 2 La normativa)

Il sistema di protezione, elaborato, a livello universale, nell'ambito del processo di positivizzazione dei diritti umani, comprende:

misure di garanzia volte a prevenire le violazioni dei diritti umani, promuovendo l'incorporazione del paradigma diritti umani da parte degli Stati nel loro ordinamento interno e monitorando il grado di implementazione di essi;

misure di garanzia successiva volte a sanzionare le violazioni dei diritti, privilegiando meccanismi di garanzia non giurisdizionale (pregiurisdizionale o quasi giurisdizionale).

Il sistema di protezione universale mira a rafforzare la garanzia dei diritti all'interno dello Stato (garanzia dentro lo Stato).

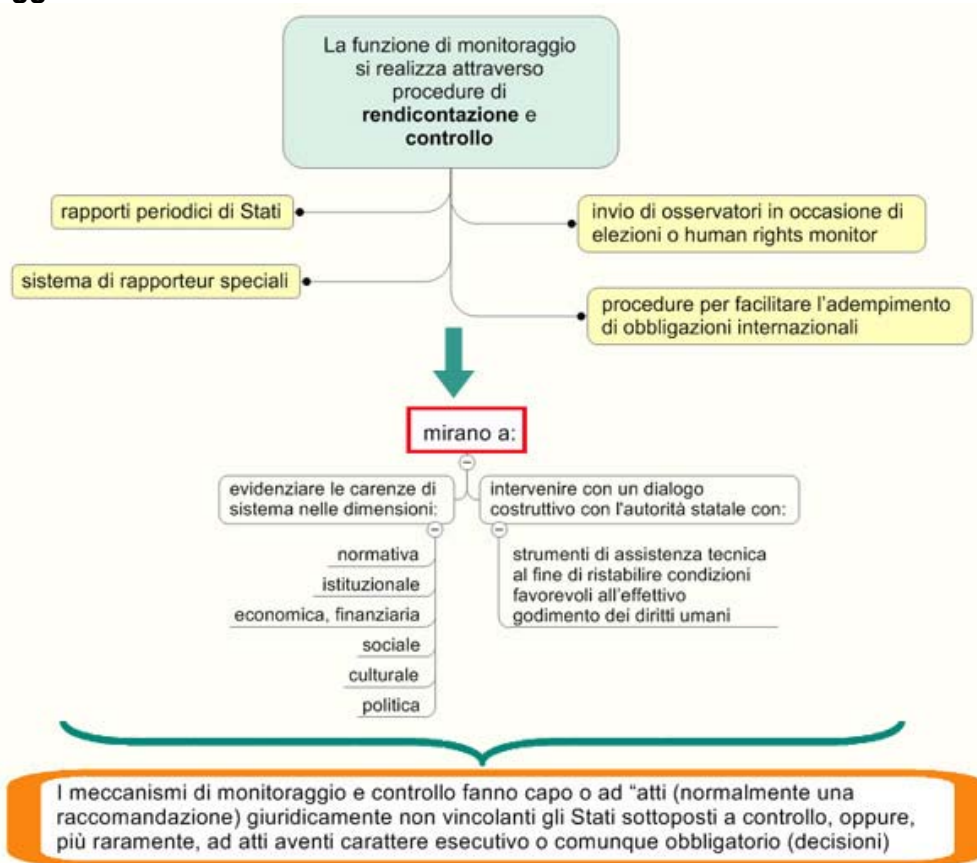
Le *misure di garanzia preventiva* "si fondano sul principio della cooperazione tra stati o tra stati e organizzazioni internazionali finalizzata a mettere a punto a livello statale o internazionale politiche più incisive per la realizzazione dei diritti umani proclamati universalmente" (P. De Stefani, Gradi di "esigibilità" dei diritti umani internazionalmente riconosciuti). Fanno capo ad organi di garanzia istituiti in ambito Onu e ad organi istituiti dai Trattati: il Consiglio Diritti Umani, l'Alto Commissario per i diritti umani, in ambito Onu, i Comitati o Organi dei Trattati (Treaty Bodies). Hanno la funzione di promuovere l'incorporazione dei diritti umani negli ordinamenti statali e di *monitorare* il grado di implementazione di essi al loro interno.



## La promozione:



## Il monitoraggio:



Le misure di garanzia successiva hanno la loro "ratio" nell'esigenza di valorizzare la dimensione giuridica dei diritti umani, rispondono cioè alla prospettiva della "giustiziabilità". Hanno la funzione di identificare uno specifico diritto e di accertarne la violazione e sono esperibili, in via sussidiaria, quando risulta verificata l'impossibilità, nell'ambito dell'ordinamento di un certo Stato, di avere effettivo riconoscimento di un diritto umano che quello stesso Stato si è impegnato a rispettare e promuovere. Le misure di accertamento previste dal sistema di protezione internazionale (comunicazioni interstatali e comunicazioni individuali) sono misure di tipo quasi-giurisdizionale, poste in essere dagli organi di garanzia internazionali istituiti dai Trattati: i Comitati o Organi dei Trattati. I Comitati sono organismi di natura sopranazionale poiché ne fanno parte persone le quali, pur elette dagli stati parte delle varie Convenzioni, sono tenute ad agire in maniera imparziale e indipendente; non sono ancora "tribunali" in senso proprio, ma ne preludono l'avvento. I Comitati adottano, a conclusione del procedimento, atti aventi carattere meramente raccomandatorio per gli stati. (vedi le schede 3.C, 3.D, 3.E, 3.F sulle Istituzioni Internazionali e la protezione dei diritti umani).

## b) Il sistema di protezione nazionale dei diritti umani: le *Istituzioni nazionali dei diritti umani*

Il sistema nazionale di garanzia si fonda sull'opera di *adattamento dell'ordinamento statale al nuovo diritto internazionale*, alla quale opera deve seguire l'edificazione dell'*infrastruttura diritti umani*.

La tutela dei diritti umani muove dal compito fondamentale degli Stati di incorporare nel proprio ordinamento i diritti proclamati dalla normativa internazionale, operazione che *“non dovrebbe essere considerata come una forma di adattamento quanto piuttosto come conseguenza di una limitazione di sovranità che lo stato pone in essere per dare maggiore espansione possibile a determinati valori che costituiscono fondamento comune del proprio ordine costituzionale così come dell'ordine costituzionale internazionale (P. De Stefani, L'incorporazione dei diritti umani. L'adattamento al diritto internazionale e il nuovo articolo 117 della Costituzione). (vedi la scheda 2.A “I diritti inviolabili della persona nella Costituzione Italiana”)*

In linea con questo approccio e nell'ottica posta dal principio di beneficenza, ossia dal principio di perseguire il miglior interesse della persona, gli Stati devono declinare l'esercizio della sovranità in termini di servizio *“ut cives digne vivant”*, superando l'approccio del *“ne cives ad arma veniant”*. Prevedere istituzioni e tecniche di tutela è il secondo naturale passaggio per realizzare la giustizia *“sostantiva”* dei diritti umani: una giustizia che assume come indispensabile e irrinunciabile il dato formale del *“riconoscimento”* dei diritti fondamentali mediante atti giuridicamente vincolanti, ma che richiede la loro pratica realizzazione attraverso strategie a contenuto multidimensionale, che si facciano carico di *“eliminare le disegualianze fra paesi e gruppi sociali”* e, allo stesso tempo, di *“aumentare la sicurezza”* nelle sue articolazioni sociali, economiche, ecologiche e di ordine pubblico.

Tutelare i diritti umani significa operare per una garanzia *“piena”* – cioè democratica e concreta – dei diritti fondamentali. La garanzia dei diritti umani non può essere intesa solo in termini di garanzia successiva alle violazioni dei diritti e affidata alle strutture giurisdizionali (costituzionali e ordinarie) col compito di accertare i fatti, condannare i colpevoli, indennizzare le vittime: la *garanzia dei diritti umani è garanzia ex ante ed ex post, prevenzione e sanzione, garanzia rituale e irrituale, azione di monitoraggio permanente e promozione di politiche sociali” ( A. Papisca)*. Essa richiede, accanto agli apparati governativi statali, strutture *“indipendenti”*, specializzate per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali che si prefiggono non soltanto di partecipare alla formazione delle politiche, ma anche di promuovere e sviluppare la cultura dei diritti umani e di prevenirne la violazione per vie che sono diverse da quelle perseguite dai poteri governativi.

Le strutture indipendenti sono le *Istituzioni nazionali dei diritti umani*, i cui requisiti vengono specificati nei c.d. Principi di Parigi (fatti propri dalla Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite); esse sono state individuate - concordemente in ambito ONU, Consiglio d'Europa, OSCE e Unione Europea - nella *Commissione nazionale per i diritti umani* e nel *Difensore Civico Nazionale*.

## 5 - Il ruolo della società civile e degli Enti di governo locale

La responsabilità delle persone e degli organi di società civile è stata sollecitata già nel preambolo della Dichiarazione Universale e in seguito è stata rilanciata dalla Dichiarazione degli Human Rights Defenders. La risposta degli individui e degli organi della società alla chiamata di leva universale per l'affermazione della dignità umana ha prodotto uno sviluppo significativo della cultura assiopratica dell'associazionismo e del volontariato e una estesa mobilitazione *“costituzionale”* di enti di governo locale e di enti istituzionali, in primis delle Università.

L'azione delle organizzazioni non governative e dei gruppi di volontariato operanti su scala mondiale a fini di solidarietà e promozione umana si è sempre più rafforzata grazie alla creazione di *“piattaforme”*, *“coalizioni”*, *“reti”* e *“reti delle reti”* che hanno contribuito a dare continuità al loro agire. *“L'intero continente non-territoriale delle formazioni transnazionali (nella definizione del politologo Johan Galtung) di società civile si è ormai appropriato del Diritto internazionale dei diritti umani facendone la propria legge e la propria bandiera, strumento di legittimazione e di identificazione etico-politica dentro, al di là e al di sopra dei confini degli stati” (A. Papisca)*. Attraverso il dialogo con le istituzioni di governo, le formazioni di società civile assicurano nuovo vigore all'azione di protezione e garanzia dei diritti umani. Molte ONG, anche non specializzate

nella materia dei diritti umani, hanno assunto, tra i loro compiti, quelli di informare ed educare ai diritti umani, nonché quelli di collaborare con gli organismi sopranazionali di garanzia, quali i Comitati dei Trattati, i Tribunali e la Corte penale internazionale, nelle funzioni di monitoraggio e di garanzia giurisdizionale dei diritti internazionalmente riconosciuti. (vedi la scheda 3.F “ONG locali, nazionali e internazionali”)

All’azione delle formazioni di società civile si affianca una significativa mobilitazione degli *Enti di governo locale*. Partendo dal principio che la “responsabilità di proteggere” i diritti fondamentali, internazionalmente riconosciuti, di coloro che vivono nei loro territori incombe su di loro, gli Enti di governo locale avviano il dialogo con gli stati e con le istituzioni internazionali, adottando sempre più frequentemente il metodo della cooperazione mediante networks e associazioni transnazionali. Sollecitati dall’associazione “United Cities and Local Governments”, UCLG, con status consultivo all’ONU, e, a livello regionale europeo, dalle iniziative intraprese dal Comitato delle Regioni e dal Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d’Europa, gli Enti di governo locale hanno dato vita a numerose reti tra cui quella delle “Città dei Diritti Umani” e quella delle “Città interculturali”. A livello mondiale, si è attivato di recente il movimento “Diplomazia delle Città”. (vedi Cap. 3 Le Istituzioni, Infrastrutture locali e regionali)

In Italia a partire dal 1991 la c.d. “norma pace diritti umani” è stata inclusa in migliaia di Statuti di Comuni e Province e in numerosi Statuti e Leggi regionali: siamo in presenza di un processo che realizza una *“vera e propria saldatura tra Diritto interno e Diritto Internazionale con l’interessante risultato che la prima parte della nostra Costituzione risulta per così dire blindata: dall’alto, in virtù del Diritto internazionale, dal basso, in virtù del Diritto degli enti di governo locale e regionale”* (A. Papisca).

A livello locale, l’infrastruttura per i diritti umani è costituita da una rete di Difensori civici e di Tutori pubblici dei minori, la cui esperienza costituisce un patrimonio significativo a cui guardare nell’ottica di realizzare una nuova concezione della legalità, dell’equità, dell’efficacia nella Pubblica Amministrazione e una nuova cultura della responsabilità nei cittadini.

(A questo proposito vedi anche la scheda 2.B “Statuti comunali, leggi regionali”)



## normativa di riferimento

- Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, Preambolo, artt. 1 e 2.
- Raccomandazione dell’Unesco sull’educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull’educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali (1974).

Principi relativi allo status delle Istituzioni nazionali per i diritti umani (Principi di Parigi)(1993).

Dichiarazione di Vienna e Programma d’Azione (1993).

Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (1999), Artt. 1 e 2.

- Costituzione Italiana.
- Legge della Regione del Veneto, 16 dicembre 1999, n. 55.
- Carta Europea dei Diritti Umani nella Città.



## approfondimenti

### Istituzioni nazionali per i diritti umani

Gli Stati hanno un ruolo fondamentale nella creazione delle strutture indipendenti per i diritti umani la Commissione nazionale per i diritti umani e il Difensore Civico Nazionale come viene dichiarato nella Risoluzione 53/144 dell’8 marzo 1999 sui diritti e le responsabilità dei difensori dei diritti umani all’art. 14.3. Esse, infatti, rappresentano l’infrastruttura indispensabile a realizzare l’indissociabile binomio Stato di diritto-Stato sociale e dovrebbero svolgere, secondo le indicazioni della Conferenza di Vienna (1993), un ruolo di ponte fra diritto internazionale dei diritti umani e attuazione dei principi a livello nazionale.

La *Commissione nazionale dei diritti umani* è composta da rappresentanti delle istituzioni dello stato, degli enti di governo regionale e locale, del mondo della cultura, delle strutture di società civile operanti a fini di promozione umana. I suoi compiti sono: di consulenza nei confronti sia del Parlamento sia dell'Esecutivo (per es., per la preparazione di rapporti periodici destinati agli organismi sopranazionali di controllo, per la elaborazione di progetti di legge), di monitoraggio, di informazione, di promozione di programmi educativi (per le scuole, per il personale giudiziario, di polizia, per la pubblica amministrazione) e di cooperazione internazionale. La Commissione nazionale dei diritti umani intrattiene rapporti permanenti sia con le strutture specializzate degli enti di governo locale e regionale sia con le competenti istituzioni internazionali, in particolare con il Centro diritti umani delle Nazioni Unite e con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani.

Il Difensore Civico Nazionale deve essere concepito, quanto a competenze e funzioni, tenendo conto dei più avanzati standards seguiti da paesi quali la Svezia, la Spagna e l'Austria. Al Difensore civico nazionale si raccorda – funzionalmente non, quindi, gerarchicamente – la rete subnazionale della Difesa civica (Difensori civici regionali, comunali, provinciali).

La difesa civica è una forma di tutela alternativa alle tradizionali forme di tutela amministrativa e giurisdizionale, tutela che viene attivata nei casi di disfunzioni ed abusi che si verificano nell'azione amministrativa. In particolare, l'ufficio del difensore civico ha la funzione di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni e di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma 1, della Costituzione). Essa agisce anche in via preventiva, prima, cioè, che vi sia stata violazione delle norme. È assolutamente gratuita, dà luogo ad un procedimento tempestivo, è un'azione "mite" e di persuasione. La difesa civica consente a migliaia di cittadini, che non potrebbero soddisfare il "bisogno vitale di giustizia", il diritto di avere giustizia. La difesa civica è un diritto dei cittadini.

### **La garanzia dei diritti umani nella Costituzione italiana**

Anche la Costituzione Italiana, ponendo al centro del suo dettato il principio-valore della eguale dignità e della eguale sovranità originaria di tutte le persone umane (principio personalista) e specificando le libertà e i diritti inviolabili della persona all'interno dei titoli relativi ai rapporti civili, ai rapporti etico-sociali, ai rapporti economici e ai rapporti politici ([vedi in questo capitolo la scheda 1.H "La Costituzione Italiana"](#) e [nel prossimo cap. la scheda 2.A](#)), ha posto le basi per un fedele adattamento dell'ordinamento giuridico nazionale alla normativa internazionale. Il sistema di garanzie, delineato nella Costituzione a protezione dei diritti fondamentali della persona, è informato, in linea con i criteri universali, al principio della prevenzione e della sanzione.

#### Costituzione della Repubblica Italiana

Art. 2. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 10. L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11. L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

La dichiarazione di “inviolabilità” dei diritti umani esprime la prima fondamentale garanzia costituzionale: essa sancisce l'impossibilità, non solo da parte del legislatore ordinario (garanzia questa derivata dal carattere di rigidità della Costituzione Italiana), ma anche da parte del legislatore costituzionale, di eliminare le norme che prevedono i diritti umani.

Il principio di uguaglianza dinnanzi alla legge (primo comma art. 3), arricchito dei contenuti collegati all'enunciazione del principio di eguaglianza sostanziale (secondo comma art.3), è la garanzia che la Costituzione prevede per realizzare l'uguaglianza nelle possibilità di esercitare i diritti umani. I diritti umani esigono politiche economiche (art. 4), politiche a difesa dell'ambiente (art. 9), politiche sociali (art. 31, 32), politiche scolastiche (art. 33 e art. 34), politiche del lavoro (art. 35). (vedi la scheda 2.A)

Garanzie specifiche sono previste relativamente alla giurisdizione e all'azione amministrativa. Nell'ambito del titolo dedicato ai rapporti civili, sono delineate le garanzie relative alla giurisdizione: sono le riserve di giurisdizione previste a tutela della libertà personale, della libertà di domicilio, della libertà di corrispondenza e di stampa e i diritti alla tutela giurisdizionale sanciti negli artt. 24, 25 e 27.

Nell'ambito delle attività *amministrative*, fondamentale è l'imperativo – dettato dal primo comma dell'art. 97 – che i pubblici uffici vengano “organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”; in forza di questo imperativo, ogni qualvolta i diritti della persona si concretizzano nella pretesa al ricevimento di prestazioni da parte della pubblica amministrazione, l'erogazione del servizio deve avvenire immediatamente e senza discriminazioni.

La tutela dei diritti umani si realizza attraverso il *sistema di giustizia costituzionale*, che prevede la possibilità (art. 134) di chiedere alla Corte costituzionale il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi, assicurando così la preminenza della Costituzione (e dei valori in essa riconosciuti) sulle fonti di rango inferiore. L'attività interpretativa, propria delle Corti costituzionali, dà un contributo fondamentale allo sforzo di rendere effettiva la garanzia dei diritti, perché consente l'acquisizione dei valori giuridici e metagiuridici che le regole sui diritti umani esprimono senza che debba intervenire una procedura formale di adattamento operata dal legislatore nazionale; esso pone le basi per la creazione di una sorta di giurisprudenza diffusa sul complesso normativo in materia di diritti umani, che potrebbe supplire alla mancanza di una “Corte suprema internazionale”.

Per quanto attiene alle istituzioni di garanzia dei diritti umani, l'Italia ha rafforzato il versante governativo della garanzia dei diritti umani attraverso l'istituzione del Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani e la ristrutturazione del *Comitato Interministeriale per i diritti umani (CIDU)* presso il Ministero degli Affari esteri, ma non ha provveduto a dotarsi delle strutture apicali dei diritti umani, riconducibili al modello raccomandato in sede universale ed europea, quali la “Commissione Nazionale per i Diritti Umani” e il “Difensore Civico Nazionale” . (vedi la scheda 3.B “ *Infrastrutture Nazionali, regionali e locali per i Diritti Umani*”).



## bibliografia

- Zanghì, C. (2006), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo* (Torino, G.Giappichelli)
- Cassese, A.(2005), *I diritti umani oggi*, (Roma-Bari, Laterza)
- Cassese, A.e Gaeta, P.(2008), *Le sfide attuali del diritto internazionale* (Bologna, Il Mulino)
- Bobbio, N.(1990), *L'età dei diritti* (Torino,Einaudi)
- Papisca, A. *Infrastruttura nazionale per i diritti umani: L'Italia è in ritardo*, Rivista Pace diritti umani, n. 2/2007
- Papisca, A. *Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico*, in Strumendo L.(a cura di), *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione* (Padova, CEDAM)

- De Stefani, P. (2003), *L'incorporazione dei diritti umani. L'adattamento al diritto internazionale e il nuovo articolo 117 della Costituzione*, Research Paper 1/2003
- De Stefani, P. (2000), *Gradi di "esigibilità" dei diritti umani internazionalmente riconosciuti* – Research Paper 4/2000



## sitografia

Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani: [www.comitatodirittiumani.org](http://www.comitatodirittiumani.org) Difesa civica: [www.difensorecivico.veneto.it](http://www.difensorecivico.veneto.it)

Il Tutore Pubblico dei Minori nella Regione Veneto: [www.tutoreminori.veneto.it/](http://www.tutoreminori.veneto.it/)

Il sito ufficiale del Mediatore Europeo: <http://www.euro-obudsman.eu.int/home/it/>



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

### Europa

I sistemi di garanzia previsti in ambito regionale prevedono, oltre a meccanismi di promozione e di controllo, anche misure di tutela giurisdizionale e pre-giurisdizionale facenti capo ad organi giudiziari, quali, ad esempio, la Corte europea dei diritti umani e l'analoga Corte interamericana. I sistemi regionali appaiono più avanzati sul piano dell'efficacia delle garanzie perché, superando il sistema nazionale, sono in grado di realizzare il passaggio fondamentale dalla garanzia *dentro lo Stato* alla garanzia *contro lo Stato*.

Il *Consiglio d'Europa*, a due anni dalla proclamazione della Dichiarazione Universale, ha dato vita propria ai diritti enunciati, creando in Europa un sistema di tutela di natura giurisdizionale. Tale frontiera avanzata della "giustiziabilità" dei diritti fondamentali trova fondamento nella *Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)* (vedi nel cap.2 la scheda "Convenzioni internazionali regionali sui diritti umani"), firmata a Roma nel 1950, che dà forza ad un certo numero di diritti della Dichiarazione universale dotandoli di robusti strumenti attuativi: una Corte sopranazionale, la Corte europea dei diritti umani, che emette sentenze e un organo intergovernativo, il Comitato dei Ministri, che agisce quale suo braccio secolare per far sì che le sentenze abbiano concreta esecuzione nei 47 stati europei che sono parte della convenzione. Inoltre il sistema regionale europeo dei diritti umani innova profondamente l'ordinamento internazionale, fino ad allora esclusivamente statocentrico, rendendo possibile, per la prima volta, la facoltà per una persona di ricorrere ad un'istanza giudiziaria sopranazionale, nel caso di presunta violazione dei diritti umani contenuti nella CEDU da parte di uno o più stati Europei. Il sistema europeo, per primo, offre argomenti inoppugnabili per sostenere che la persona umana in quanto tale è soggetto, non più oggetto, di diritto internazionale.

L'Unione Europea istituisce con il Trattato di Maastricht il Difensore Civico con il nome di *Mediatore europeo* (vedi la scheda 3.F "Le Istituzioni e la protezione a livello di Unione Europea").

A livello mondiale, opera l'I.O.I. International Ombudsman Institute con sede in Canada presso la facoltà di Legge dell'Università di Alberta (<http://law.ualberta.ca/centres/ioi>): è un'associazione internazionale che rappresenta Ombudspersons di 86 Paesi in Africa, Asia, Australia e Pacifico, Europa, America Latina e Caraibi, Nord America.

### ONU

Una particolare forma di garanzia dei diritti umani viene dall'azione della giurisprudenza della Corte Internazionale di giustizia e dall'evoluzione del diritto internazionale penale.

La *Corte Internazionale di Giustizia* è stata frequentemente chiamata a pronunciarsi su casi che riguardavano i diritti umani; tuttavia essa può essere adita solo dagli Stati (art. 35 del suo Statuto) o, per quanto riguarda la sua competenza ad emettere advisory opinions, da organi dell'ONU. Attraverso le sue sentenze ha contribuito in maniera autorevole a rafforzare l'efficacia delle norme relative ai diritti umani.

L'istituzione dei Tribunali penali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda e della Corte penale internazionale (operativa dal 2002) rappresentano la manifestazione più avanzata del nuovo

corpus di diritto penale internazionale, frutto dell'opera di sintesi tra il diritto internazionale dei diritti umani del tempo di pace e il diritto umanitario (c.d. di Ginevra) applicabile in tempo di conflitto armato. Queste istituzioni rispondono all'esigenza di garantire la protezione dei diritti umani nelle situazioni di estrema tensione interna o internazionale, nelle quali le violazioni dei diritti essenziali della persona assurgono a crimini di diritto internazionale, crimini di cui possono essere responsabili stati e individui.



## pedagogia dell'esempio



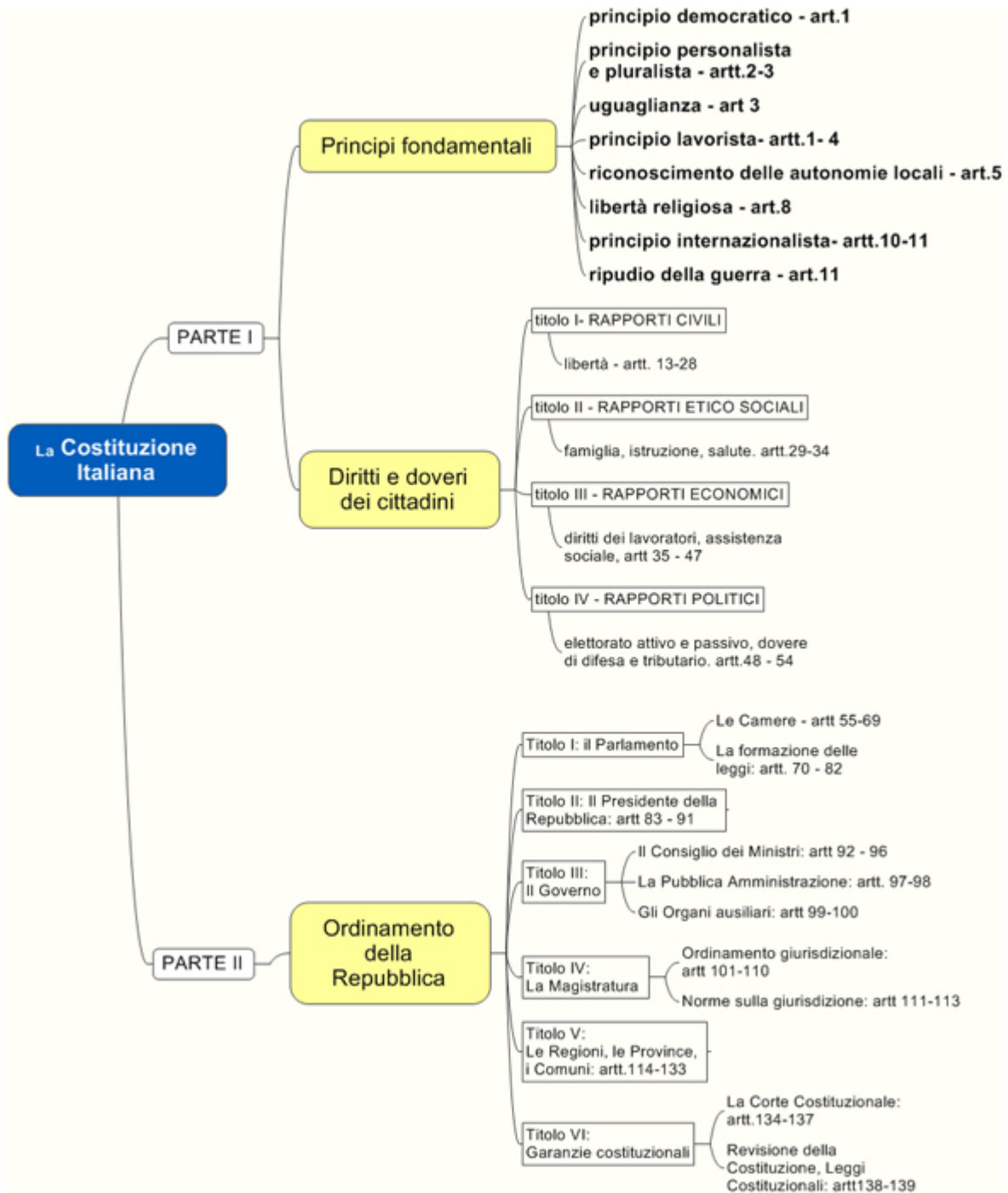
**AMNESTY**  
INTERNATIONAL

Amnesty International è un'Organizzazione non governativa indipendente, una comunità globale di difensori dei diritti umani che si riconosce nei principi della solidarietà internazionale. L'associazione è stata fondata nel 1961 dall'avvocato inglese Peter Benenson, che lanciò una campagna per l'amnistia dei prigionieri di coscienza. Conta attualmente **due milioni e duecentomila soci, sostenitori e donatori in più di 150 paesi**. La **Sezione Italiana** di Amnesty conta **oltre 80.000 soci**. Dal 1961, Amnesty International lavora per la difesa dei diritti umani lanciando **campagne** su un paese o su un tema, realizzando **progetti educativi** per promuovere l'adesione ai valori della Dichiarazione universale dei diritti umani e organizzando **eventi pubblici** al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica. Nel **1977** Amnesty riceve il **Premio Nobel per la pace**, per aver "contribuito a rafforzare la libertà, la giustizia e conseguentemente anche la pace nel mondo".

# 1.H - La Costituzione Italiana



in breve



Lo schema qui rappresentato mostra la struttura generale della nostra Costituzione Repubblicana. In questo lavoro sono previste 3 schede specifiche riguardanti la Costituzione Italiana. Nella scheda presente, relativa ai concetti fondamentali, si tratterà la storia, i valori e le idee dai quali la Costituzione è nata e su cui poggia. Nel capitolo 2, la normativa, verrà affrontata la Parte I del documento, mentre nel capitolo 3, le Istituzioni, verrà specificata la Parte II.





## 1. Che cos'è una costituzione

In un qualunque gruppo sociale, è possibile individuare un complesso di norme, scritte o anche non scritte, ed una struttura organizzativa fondamentale. Norme e struttura esprimono i valori e i fini che tale gruppo sociale persegue, così come l'apparato autoritario per mezzo del quale il gruppo mira a garantire il rispetto delle norme e il raggiungimento dei propri fini. In questo senso qualunque gruppo sociale organizzato in quanto "costituito" in un modo piuttosto che in un altro, con una struttura organizzativa piuttosto che un'altra, ha una "costituzione"(cfr. Martines, 2007, p. 183).

Anche ogni Stato, in quanto gruppo sociale organizzato, ha una Costituzione, intendendo con tale termine il suo *assetto fondamentale*. Questo è il risultato storicamente determinato di ideologie dominanti e dei rapporti di forza tra le diversi componenti della società. Questo concetto di Costituzione è definito *Costituzione in senso sostanziale*.

La trascrizione dell'assetto fondamentale di una società in *norme scritte* (ma ci possono essere delle eccezioni: il Regno Unito non possiede una Costituzione scritta, pur essendo la patria del costituzionalismo) mira a stabilizzare nel tempo i valori, i fini e la struttura organizzativa ed è definita *Costituzione in senso formale*.

Può accadere che nel corso del tempo, a causa del mutare dei rapporti di forza tra le parti sociali o dell'ideologia dominante, si modifichi l'assetto fondamentale dello Stato. Viene così meno la coincidenza tra Costituzione-assetto (sostanziale) e Costituzione-norma (formale) e prende forma una *Costituzione in senso materiale* che, secondo il costituzionalista italiano Costantino Mortati, si identifica nei *principi, valori ed interessi di cui sono portatrici le forze dominanti* che in un determinato momento storico riescono ad interpretare l'interesse generale della comunità politica. (Carlassare, 2002,; Martines, 2007), p. 19).

Nell'ipotesi di un contrasto tra Costituzione formale e Costituzione materiale sorge la necessità di una revisione delle norme costituzionali. In alcuni casi, tuttavia, potrebbe accadere che principi, valori, regole condivise - in una parola lo spirito informatore della Costituzione formale - siano travolti da forze politiche momentaneamente al potere in nome di interessi che in realtà sono solo contingenti e limitati. In questo caso vi possono essere le condizioni per un vero e proprio mutamento costituzionale dello Stato.

Finora si è preso in considerazione il concetto di Costituzione nell'accezione di struttura organizzativa fondamentale di ogni società politica. Il significato di "Costituzione" che emerge dalle prime carte costituzionali scritte a seguito delle rivoluzioni americana e francese della fine del XVIII secolo è invece legato ad un *contenuto preciso* di tali leggi. Con esse si va oltre un concetto neutro, meramente descrittivo di Costituzione, poiché la stessa viene scritta con lo scopo precipuo di *limitare il potere* dell'Autorità, di *definire le condizioni e i modi* in cui esso deve essere esercitato, di *fissare i diritti* degli individui che l'autorità non può violare.

Il contenuto fondamentale del costituzionalismo moderno riguarda dunque i principi base della *sovranità popolare* (ossia il principio democratico), della *garanzia dei diritti individuali* (tutela delle libertà), della *separazione dei poteri* tra una pluralità di organi indipendenti. Poiché le Costituzioni in senso moderno nascono per limitare i poteri e garantire i diritti, è in esse presente l'idea di un patto tra chi detiene il potere e si impegna a garantire i diritti ed i soggetti titolari dei diritti che riconoscono l'Autorità in quanto si impegna a rispettare tale patto.

L'*idea moderna* di costituzione non è legata ad un concetto "neutro" di legge fondamentale e costitutiva di una data società ma a dei *precisi contenuti* che tale legge fondamentale deve avere: fissare limiti ai poteri pubblici e riconoscere i diritti che tali poteri non possono violare.

L'art.16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, emanata nel 1789 dall'assemblea rivoluzionaria francese, recitava infatti "Un popolo che non riconosce i diritti dell'uomo e non attua la divisione dei poteri, non ha Costituzione" (V. Onida, 2004, cit., p. 8 e segg.).

La nostra *Costituzione Repubblicana* si inserisce coerentemente nell'ambito del costituzionalismo del secondo dopoguerra. Essa rappresenta la volontà e la necessità avvertite diffusamente all'interno della cultura democratica europea, di riprendere il cammino dell'affermazione dei principi democratici bruscamente interrotto dall'esperienza autoritaria e totalitaria del nazifascismo.

## 2. L'elaborazione della Carta Costituzionale nel contesto del secondo dopoguerra

La Costituzione della Repubblica italiana, approvata il 22 dicembre 1947, entrò in vigore il 1 gennaio 1948: la sua elaborazione durò circa 18 mesi. Il punto di partenza di questo lungo e, per certi aspetti, tormentato processo di elaborazione fu il Referendum del 2 giugno 1946. Infatti, contemporaneamente alla scelta tra monarchia e repubblica, *tutti i cittadini italiani* furono chiamati ad eleggere i 556 membri che avrebbero fatto parte dell'assemblea incaricata di scrivere la nuova Costituzione. Dopo vent'anni di dittatura fascista e cinque anni di guerra, l'intera popolazione era chiamata a scegliere su quali basi fondare la democrazia italiana.

L'*Assemblea costituente* elesse 75 membri, i quali si divisero in tre sottocommissioni, ognuna delle quali incaricata di redigere il testo per un settore determinato: *i diritti e i doveri dei cittadini*, *l'ordinamento dello stato*, i diritti e i doveri *economico-sociali*. Per dare coerenza giuridica ai lavori delle tre sottocommissioni, fu nominato un comitato di coordinamento formato da soli 18 membri, che elaborò una bozza della Carta Costituzionale e la presentò, nel marzo del 1947, all'Assemblea costituente per essere discussa alla presenza di tutti i 556 membri. Dopo 170 sedute plenarie e la discussione e selezione dei 1663 emendamenti, in un clima di serietà ed impegno straordinari, si giunse all'approvazione del testo definitivo.

Si tratta di una Costituzione "lunga": i suoi 139 articoli non si limitano a definire gli assetti organizzativi fondamentali dello Stato, ma entrano a regolare settori della vita sociale, civile, economica del paese. I costituenti vollero stendere una carta che non solo indicasse i diritti e i doveri dei cittadini e l'organizzazione politica della nazione, ma da cui emergesse il *forte orientamento democratico* del nuovo assetto repubblicano quale espressione di una società che aveva a lungo sofferto la dittatura fascista.

La Costituzione, che da oltre sessant'anni regola la vita pubblica del nostro paese, salvaguardandone i fondamenti democratici anche nei momenti di più intensa crisi istituzionale, è stata una grande e laboriosa opera di "ingegneria" legislativa poiché rappresentò il più alto livello di mediazione politica tra le diverse istanze culturali e aspirazioni ideali dell'epoca, nonché tra le differenti componenti sociali e professionali che caratterizzavano i partecipanti all'Assemblea costituente. La volontà comune era comunque quella di superare gli "steccati" ideologici nella consapevolezza dell'enorme responsabilità e dell'alto incarico che ricoprivano. Tra i 556 deputati costituenti prevalevano gli avvocati, i professori universitari e in generale gli esponenti delle professioni liberali, mentre i tecnici, i lavoratori manuali e gli imprenditori rappresentavano una esigua minoranza. Furono quindi gli esperti di giurisprudenza e i tecnici del diritto (Piero Calamandrei, Costantino Mortati, ecc.) a costituire il fulcro dell'attività legislativa e dei lavori dell'Assemblea, garantendo in questo modo al documento finale quel rigore e quella compostezza formale che lo caratterizzano. È importante sottolineare che, tra i componenti "politici" in senso stretto, solo 93 deputati avevano già ricoperto una carica nel precedente parlamento liberale, tutti gli altri provenivano dall'opposizione antifascista (tra questi Ferruccio Parri, Sandro Pertini, Emilio Lussu, Umberto Terracini) o addirittura avevano partecipato in prima persona alla guerra di Liberazione (Arrigo Boldrini, Cino Moscatelli, Franco Modanino). Erano inoltre presenti tutti i principali leader politici e segretari di partito (da Palmiro Togliatti ad Alcide De Gasperi e Pietro Nenni), né mancavano i rappresentanti più noti ed illustri della cultura del tempo (Benedetto Croce, Luigi Einaudi, Epicarmo Corbino) tutti ugualmente accomunati dall'opposizione al passato regime. Il testo definitivo, nella sua unitarietà e completezza, rappresenta un coraggioso, e riuscito, tentativo di "integrazione" tra le tre maggiori culture politiche di quel tempo: quella liberale, la cattolico-democratica e la socialista-marxista, le cui tracce si possono rinvenire, ad esempio, nel diverso modo con cui viene inteso il soggetto politico, che è *cittadino* (matrice liberale), *persona* (matrice cattolico-democratica) e *lavoratore* (matrice socialista-marxista).

D'altra parte questo "universo" politico ristretto confermava la composizione della leadership di quella classe dirigente che aveva condotto l'opposizione al fascismo attraverso l'azione del Comitato di liberazione nazionale e aveva ereditato, insieme alla monarchia, fin dalla primavera del 1944, il compito di guida della nazione, nella misura consentita dal permanere dello stato di guerra e di occupazione. Da questa esperienza di governo di una situazione di emergenza è emerso un nuovo personale politico, non compromesso con la dittatura, meno legato agli schemi ideologici e culturali prefascisti, più pragmatico e attento ai problemi di amministrazione tecnica dello stato, perciò più incline a perseguire l'opera di costruzione delle fondamenta politico-istituzionali del nuovo assetto repubblicano. Come sostenne Terracini: "un fallimento avrebbe alienato dall'impresa costituente l'interesse delle masse popolari, aprendo tra di queste una spaccatura difficilmente colmabile e quindi disperdendo le maggiori conquiste della grande guerra di popolo che era stata la Resistenza".

Lo sforzo di mediazione, lungi da rappresentare un facile "compromesso" tra le tante anime dell'Assemblea costituente, a cui corrispondevano altrettante e diverse concezioni di stato, di società e di sistema economico, realizzò appieno il desiderio di pacificazione presente nelle forze politiche antifasciste, profondamente sentito da tutta la società civile, stremata da una lunga guerra combattuta contro nemici esterni ed interni.

### 3 – Le idee e i valori su cui è fondata la Costituzione Italiana

È importante sottolineare come l'Assemblea Costituente sia stata libera, nel suo percorso di costruzione della Carta costituzionale, tranne in un punto: la forma repubblicana dello Stato, già scelta dal referendum con voto popolare.

L'idea di fondo è rappresentata dal *valore che viene attribuito alla democrazia*, come rilevante scelta della posizione antifascista comune a tutti i costituenti, ed evidenziata dal primo articolo "*L'Italia è una Repubblica democratica...*".

A questa affermazione iniziale la Costituzione fa seguire gli strumenti concreti per renderla effettiva. I vari componenti l'Assemblea, infatti, intendevano dar vita ad un documento fondato sui principi di massima garanzia dei diritti civili e politici negati nel ventennio fascista.

L'architettura della Costituzione repubblicana si ricollega chiaramente ai due elementi fondamentali delle Costituzioni moderne, cioè il *riconoscimento dei diritti dell'uomo e la separazione dei poteri pubblici* come strumento di garanzia dei diritti, elementi considerati ineludibili perché si possa parlare di "Costituzione".

La struttura della Carta presenta il "profilo di una piramide rovesciata, secondo il criterio della socialità progressiva". Essa pone il cittadino dapprima nella sua *individualità*, anche se inserito all'interno di una società (Titolo I, Rapporti civili); quindi *nei rapporti fondamentali con la comunità* (Titolo II, Rapporti etico - sociali); infine nella sfera più ampia del *mondo economico* (Titolo III, Rapporti economici) e del *mondo politico* (Titolo IV, Rapporti politici) (Politi F. 2005). Ne emerge chiaramente un'impostazione imperniata sulla centralità della persona e del pluralismo sociale che si riassume nel cosiddetto *principio personalista* che pervade di sé l'intera Carta costituzionale e che trova una sua compiuta espressione in particolare negli artt. 2 e 3 della Costituzione.

L'art.2 riconosce e garantisce i "*diritti inviolabili*" dell'uomo, mentre l'art. 3 sancisce il principio di uguaglianza, fondato sulla "*pari dignità sociale*" di ogni individuo ([vedi più a fondo, la scheda 2.A](#)).

Il principio personalista, collegandosi al principio di uguaglianza nella sua dimensione formale e sostanziale, esprime da una parte il valore prioritario della persona rispetto allo Stato e pone dei limiti invalicabili all'intervento dello Stato nei confronti dell'individuo. Dall'altra richiede però un intervento attivo dei pubblici poteri al fine di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che "*impediscono il pieno sviluppo della persona umana*" e la sua effettiva partecipazione alla vita economica, sociale e politica del paese, portando così a compimento il principio democratico. ([vedi anche la scheda 1.D, "Stato di diritto - Stato sociale"](#))

Tornando al *principio personalista*, esso trae origine dal famoso ordine del giorno presentato all'Assemblea costituente nella seduta del 9 settembre 1946 da *Dossetti*, uno tra i più noti padri costituenti. In esso si asserisce che la nuova Costituzione deve, tra l'altro:

- riconoscere *“la precedenza sostanziale della persona umana ( intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni.) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella”;*
- riconoscere *“la necessaria socialità di tutte le persone... anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose etc.) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato;”*
- affermare *“l’esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato (Gallo D., Ippolito F.,2005, p.25).*

L’art. 2 della Costituzione, facendo propri i principi e i valori dell’ordine del giorno Dossetti afferma che *“la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”* sancendo così che la persona umana è un valore originario che l’ordinamento deve riconoscere e rispettare in ogni circostanza.

È proprio il valore della persona umana, la sua anteriorità rispetto allo Stato che rende *inviolabili* i suoi diritti fondamentali, nel senso che non possono essere disconosciuti o violati né dai pubblici poteri, né da soggetti privati. Essi non possono essere eliminati o menomati neppure attraverso la procedura di revisione costituzionale prevista dall’art.138 della stessa Costituzione.

Tra questi valori supremi non può non rientrare il più volte menzionato *principio di uguaglianza*: *“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personale e sociali.* Esso, come si è già detto, è intimamente collegato con il principio personalista. Infatti se ogni persona umana è un valore non vi possono essere discriminazioni tra le persone sul piano dei diritti.

È sempre sulla base del principio personalista che *“non è ammessa la pena di morte...e le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato (art. 27 Cost).*

E per lo stesso principio *“L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali” (art.11 Cost.),* poiché la guerra è causa della distruzione di persone umane cioè di valori di cui l’ordinamento non può disporre. (Gallo D., *op.cit.*, pp. 26-27)

Va infine evidenziato che il principio personalista pone dei limiti sotto il profilo ontologico allo stesso principio della sovranità popolare, poiché neppure il popolo sovrano possiede il potere giuridicamente fondato di intaccare il valore della persona umana. Esso costituisce di fatto un temperamento dello stesso principio democratico. (*Ibidem*, pag. 27)

L’art.11 della Costituzione ci consente di porre l’attenzione su di un altro principio fondamentale, rilevante per il nostro lavoro, *il principio internazionalista*, espresso anche nell’art. 10.

L’art.11 non soltanto proclama solennemente il ripudio della guerra, auspicando una nuova era di pace, di eguaglianza, di rispetto dei diritti universali dell’uomo e dei popoli, facendo propri i principi sanciti dalla Carta delle nazioni Unite del 1945, ma consente anche alle *“limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo “.*

Questa norma, pensata essenzialmente in vista dell’ingresso dell’Italia nell’Onu (avvenuto nel 1955), unitamente a quella prevista dall’art.10 *“L’ordinamento italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”* sancisce l’apertura dell’Italia alla Comunità internazionale stabilendo la supremazia del diritto internazionale generale sull’ordinamento interno.

È importante qui sottolineare che il principio internazionalista rappresenta uno degli aspetti di maggiore discontinuità prodotti dalla Costituzione repubblicana rispetto al precedente ordinamento dello Stato. Viene cancellato infatti dalle prerogative della sovranità statale lo jus ad bellum, conferendo un nuovo volto all’Italia sul terreno della politica estera, della relazioni internazionali.

Per concludere con le parole di Piero Calamandrei, l’art.11 può essere raffigurato come *“una finestra “* dalla quale *“si riesce ad intravedere , laggiù, quando il cielo non è nuvoloso, qualcosa che potrebb’essere gli Stati Uniti d’Europa e del Mondo “(commento dell’art. 11 del 1950 citato da Valerio Onida, *op.cit.*, pag.113).*



## Il “compromesso” politico della Costituente

La maggior parte degli articoli che compongono la nostra Costituzione fu approvata con larghissime maggioranze, ma il loro contenuto è il frutto dell'incontro di idee e valori dei partiti presenti all'interno dell'Assemblea Costituente, spesso diversi, tuttavia uniti, come si è già sottolineato, dalla ferma volontà di dare all'Italia una Costituzione che traducesse in precise disposizioni le speranze e le attese per un profondo mutamento dello Stato e della società.

La Costituzione italiana nasce dalla confluenza di diversi principi ispiratori: all'idea democratica di base, si uniscono i valori dell'antica tradizione liberale italiana, quelli propri del socialismo dei partiti della sinistra e infine quelli della dottrina sociale della Chiesa a cui si ispirava la Democrazia Cristiana.

Il risultato che ne seguì venne definito da molti un *compromesso costituzionale*.

Non si trattò in realtà di un semplice compromesso, ma di una fusione di culture diverse, come bene specifica Paolo Maddalena, riferendosi ai principi di libertà, uguaglianza e solidarietà:

La fusione tra le diverse culture si manifestò, non solo in ordine alle caratteristiche proprie dello Stato democratico (riassunte nell'ordine del giorno Perassi), ma anche e soprattutto dalla scelta dei valori che si vollero consacrare in Costituzione.

La scelta di questi valori, riguardanti i diritti inviolabili dell'uomo e i principi fondamentali della vita democratica, dette luogo a quella che è stata definita “l'etica repubblicana”, la quale ha fatto tesoro della tradizione liberale, del solidarismo cristiano e delle esigenze egualitarie della sinistra marxista. Si trattò di una fusione di valori, dei quali furono espressione soprattutto gli interventi di La Pira, che misero in risalto la debolezza di una teoria dei diritti fondamentali basata soltanto sulla tutela offerta dalla legge ordinaria, alla quale si riferisce d'altronde la stessa Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e l'ordine del giorno Dossetti (presentato nella seduta del 9 settembre 1946), sul quale confluirono i comunisti, che posero in primo piano la “precedenza sostanziale della persona umana”.

Si conìò, in tal modo, la felice espressione “la Repubblica riconosce e garantisce...”, più volte ripetuta in Costituzione, la quale sta a significare che prima e al di sopra della Costituzione esistono principi e diritti, per i quali non è improprio parlare di diritti naturali o innati, che concernono “la dignità della persona umana” e che vanno garantiti e salvaguardati sul piano effettuale del diritto.

P.Maddalena, 2008

Ne nacque un documento ispirato ad ideali liberali, con l'apporto rilevante della dottrina dei cattolici e dei socialisti, le due forze dominanti in sede costituente, con i limiti e le modificazioni necessarie come conseguenza della reciproca accettazione.

“Al centro del sistema è la persona umana nella sua dignità e nel suo sviluppo, non più lo Stato: è questo il principio essenziale e condiviso su cui il nuovo ordine si fonda” (Carlassare, 2002), rafforzato dall'essenziale principio democratico enunciato nell'art.1: “La sovranità appartiene al popolo,...”. Il popolo, le persone, non è solo fonte di legittimazione del potere, ma ne è l'effettivo titolare.

## Perché conoscere e studiare la Costituzione oggi?

“La Costituzione è la bibbia dei laici che dovrebbe essere sfogliata prima di andare a dormire” (C. A. Ciampi)

La risposta potrebbe venire dall'invito del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, fatto recentemente a Venezia in occasione di una delle molteplici iniziative pubbliche svoltesi nel 2008,

quando ha spronato tutti a “impegnarsi a “bucare il velo d’ignoranza” che circonda [la Costituzione] : facendone conoscere e studiare il testo, facendone cogliere le virtualità e gli stimoli critici. È un impegno che deve assolutamente continuare, ben oltre il 60° anniversario della Costituzione repubblicana”. Perciò è necessario “insegnare, studiare e analizzare nelle scuole il dettato costituzionale per offrire ai giovani *un quadro di riferimento indispensabile* a costruire il loro futuro di cittadini consapevoli dei propri diritti e doveri”.

Si può senz’altro affermare che questo compito di “costruzione del futuro” la nostra Costituzione l’ha svolto in pieno, considerato che, pensata 60 anni fa dopo una lunga dittatura, mantiene intatta quella tensione ideale che tutt’oggi si riflette nell’attualità dei valori fondamentali in essa contenuti. Eppure da più parti negli ultimi anni si parla di crisi e di necessità di revisione della Costituzione in relazione soprattutto alla nostra esperienza storica concreta legata alle trasformazioni profonde che la società italiana ha conosciuto dagli anni Sessanta in poi. Forse come fonte di regolamentazione di fenomeni particolari essa può oggi necessitare di arricchimenti e di adeguamenti, in relazione soprattutto a certi meccanismi economici e finanziari non sempre governabili e prevedibili, ma non certo come fonte di ispirazione ideale e di sovranità democratica, patrimoni al contrario rimasti intatti e incorrotti nonostante i molteplici attacchi e le crisi istituzionali che si sono succedute.

Si pone invece urgentemente la necessità di adeguare le interpretazioni della nostra Carta costituzionale alle esigenze delle molteplici forme di sovranità sovranazionale e sub-nazionale che l’Europa impone nel suo processo di allargamento verso una cittadinanza plurale e responsabile, nei cui meccanismi di rappresentanza, a livello locale, sta il vero fulcro della partecipazione democratica.

Si impone quindi sempre di più l’obbligo per coloro che svolgono compiti educativi e formativi di far conoscere questo documento fondamentale, di leggerlo assieme agli studenti e di interpretarlo in modo progressivo, evidenziandone la completezza e la modernità, ma soprattutto svelandone i passaggi che maggiormente offrono strumenti di tutela e di garanzia dei diritti della persona, del cittadino e del lavoratore. Sarebbe opportuno completare questa attività di alto valore educativo con una lettura comparata della Dichiarazione universale dei diritti umani e della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, per riflettere sui principi fondamentali che accomunano i tre distinti livelli normativi.



## bibliografia

- Carlassare, L.(2002), *Conversazioni sulla Costituzione* (Padova, Cedam)  
Dossetti, G.(1994), *La ricerca costituente* (Bologna, Il Mulino)  
Onida, V.(2004), *La Costituzione* (Bologna, Il Mulino)  
Novelli, C.D., in Morelli M.T. ( a cura di), *Le donne della Costituente* (2007), (Roma-Bari, Laterza)  
Martines, T.,(2007), *Diritto Costituzionale* (Milano, Giuffrè)



## pedagogia dell’esempio

### Le donne dell’Assemblea costituente

Il 2 giugno 1946 si tennero le elezioni per eleggere i deputati dell’Assemblea costituente che avrebbero dovuto elaborare la nuova Carta costituzionale (vedi gli **approfondimenti** nel capitolo). Su 226 donne candidate dai diversi partiti furono elette 21 deputate su un totale di 556 eletti. Nove provenivano dalle fila della Democrazia cristiana, nove dal Partito comunista, due dal Partito Socialista di Unità Proletaria e una dall’Uomo Qualunque.

Di queste, cinque - Maria Federici, Angela Gotelli, Nilde Iotti, Angela Merlin, Teresa Noce - entrarono a far parte della Commissione dei 75 che aveva il compito di redigere il progetto di Costituzione.

Il 2 giugno 1946 si tennero le elezioni per eleggere i deputati dell'Assemblea costituente che avrebbero dovuto elaborare la nuova Carta costituzionale (vedi gli **approfondimenti** nel capitolo). Su 226 donne candidate dai diversi partiti furono elette 21 deputate su un totale di 556 eletti. Nove provenivano dalle fila della Democrazia cristiana, nove dal Partito comunista, due dal Partito Socialista di Unità Proletaria e una dall'Uomo Qualunque.



Di queste, cinque - Maria Federici, Angela Gotelli, Nilde Iotti, Angela Merlin, Teresa Noce - entrarono a far parte della Commissione dei 75 che aveva il compito di redigere il progetto di Costituzione.

Due deputate parteciparono ai lavori della prima sottocommissione che doveva occuparsi dei diritti e doveri dei cittadini, tre ai lavori della terza che aveva da oggetto i diritti e doveri economico-sociali, nessuna deputata fece parte della seconda sottocommissione che doveva redigere il testo relativo all'organizzazione costituzionale dello Stato. Dalle biografie delle 21 costituenti emerge la passione politica che le animava e che aveva permesso loro di superare le barriere, costituite dai pregiudizi, dalla tradizione, dal costume, che ostacolavano la partecipazione delle donne alla vita politica. La maggioranza delle costituenti si era inoltre formata alla

“scuola” della Resistenza contro il nazifascismo. Alcune combattendo in prima linea, come Laura Bianchini, Nilde Iotti, Teresa Mattei, altre impegnandosi come staffette o crocerossine tra le formazioni partigiane come Angela Gotelli, altre ancora conoscendo negli anni della dittatura fascista il carcere o il confino come Adele Bei, Angela Merlin, Maria Maddalena Rossi o anche, come Elettra Pollastrini, la deportazione in Germania. (Dau Novelli C., 2007)

Le donne della Costituente rappresentano la **prima stagione della partecipazione femminile alla vita politica unita al godimento dei diritti civili e politici** conquistati sul campo ed esercitati per la costruzione di una nuova Italia libera e democratica. Ne sono una testimonianza forte le parole vibranti della venticinquenne Teresa Mattei nel suo intervento alla seduta del 18 marzo 1947 “ *In una società che da lungo tempo ormai ha imposto alla donna la parità dei doveri, che non le ha risparmiato nessuna durezza nella lotta per il pane, nella lotta per la vita e per il lavoro...che non ha risparmiato alla donna nemmeno l'atroce prova della guerra guerreggiata nella sua casa...e l'ha spinto a partecipare non più inerme alla lotta, salutiamo finalmente come un riconoscimento meritato e giusto l'affermazione della completa parità dei nostri diritti* “. (Assemblea Costituente, seduta del 18 marzo 1947)

Questo periodo lusinghiero per la storia dell'emancipazione femminile, con il ritorno alla “normalità” dopo gli anni della dittatura fascista, della guerra, della lotta per la Liberazione, sarà seguito da una fase di minore impegno delle donne nella vita politica del paese. Si dovranno attendere gli anni '70 per assistere ad un rinnovato slancio della partecipazione e dell'impegno sociale e politico delle donne per l'estensione della parità dal terreno giuridico-formale a quello sociale, come già aveva rivendicato con forza la deputata Mattei nei suoi interventi del 1947 a sostegno dell'uguaglianza sostanziale, della parità effettiva tra uomo e donna in ogni sfera della realtà sociale ed economica del paese. Infatti, l'attuazione della Costituzione sul piano legislativo (con l'apertura a tutte le carriere, la tutela della madre lavoratrice ecc.) aveva avuto luogo tra la metà degli anni '50 e la metà degli anni '60, ma non aveva ancora dato pienamente i suoi frutti. (Novelli, C.D. *op.cit.*, pag. XXVIII.) (vedi anche capitolo 1, La discriminazione delle donne nella scheda “Principio di non discriminazione...”)

Nonostante la loro esiguità numerica, la pattuglia delle 21 costituenti, ottenendo il riconoscimento nella Carta costituzionale di fondamentali principi di parità, q aveva gettato le basi per l'effettiva

affermazione dei diritti delle donne. È al loro impegno, alla loro tenacia, che si deve l'art.29 della Costituzione sull'uguaglianza giuridica e morale dei coniugi, così come l'art. 37 sui diritti della donna lavoratrice e l'art.51 sull'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza. Costante è stata inoltre la loro attenzione, pur con diversità di approccio e di accenti, ai temi della tutela economico-sociale della famiglia e della maternità, della protezione dell'infanzia. È da ricordare infine l'emblematica battaglia condotta dalle costituenti, in particolare da Maria Federici e Maddalena Rossi, per il diritto di accesso delle donne alla magistratura che la formulazione letterale dell'art. 98 (106 nel testo costituzionale vigente) tendeva di fatto a limitare. Maria Federici, dopo aver stigmatizzato la contraddizione dei costituenti di sesso maschile nel voler discriminare le donne nell'accesso alla magistratura pur avendo riconosciuto il principio di uguaglianza senza distinzione di sesso sancito dall'art. 3 e la parità di diritti nell'accesso ai pubblici uffici prevista dall'art. 48 ( futuro art. 51), con sottile ironia così concludeva il suo intervento nella seduta del 26 novembre del 1947 :” *Vorrei anche dire - e specialmente ai colleghi del Partito al quale mi onoro di appartenere (La Democrazia Cristiana ndr)- che se una donna ha ricevuto dalla Provvidenza talenti speciali, che la Provvidenza è ben libera di seppellire in un cervello femminile, quale diritto avete voi per impedire che questa donna possa sfruttare i talenti che ha ricevuto e che è suo dovere mettere a profitto ?.....Allora, onorevoli colleghi, la severità della carriera farà cadere le incapaci, non temete. Ma salutate fin d'ora quella donna che, anche per vostro merito, salirà per prima ad amministrare la giustizia, con coscienza virile, illuminata, sorretta e riscaldata da un cuore femminile .”* (Assemblea Costituente, seduta del 26 novembre 1947)

In conclusione una curiosità: è a Teresa Mattei che si deve il simbolo della mimosa per la ricorrenza della festa della donna, l'8 marzo. Fu lei a scegliere quel “ *fiore povero che si trovava dappertutto in primavera*”, che ogni donna avrebbe potuto permettersi, come ebbe a dire, la “battagliera ” costituente in un'intervista del 2004.



## 2 - La normativa dalla città all'ONU

*Antonio Gasperi (coordinatore),  
Cinzia Crivellari,  
Domenica Merlo,  
Maria Cristina Paoletti,  
Giuliana Simeone*

Premessa - Fondamenti normativi: fonti, generazione dei diritti, adeguamento alle normative internazionali, confronto Costituzione Italiana- Dichiarazione Universale

2 A - I diritti inviolabili della persona nella Costituzione italiana

2 B - Statuti comunali, leggi regionali

2 C - Codice Internazionale dei diritti umani: le origini

2 D - Codice Internazionale dei diritti umani: i Patti e le Convenzioni Internazionali specifiche

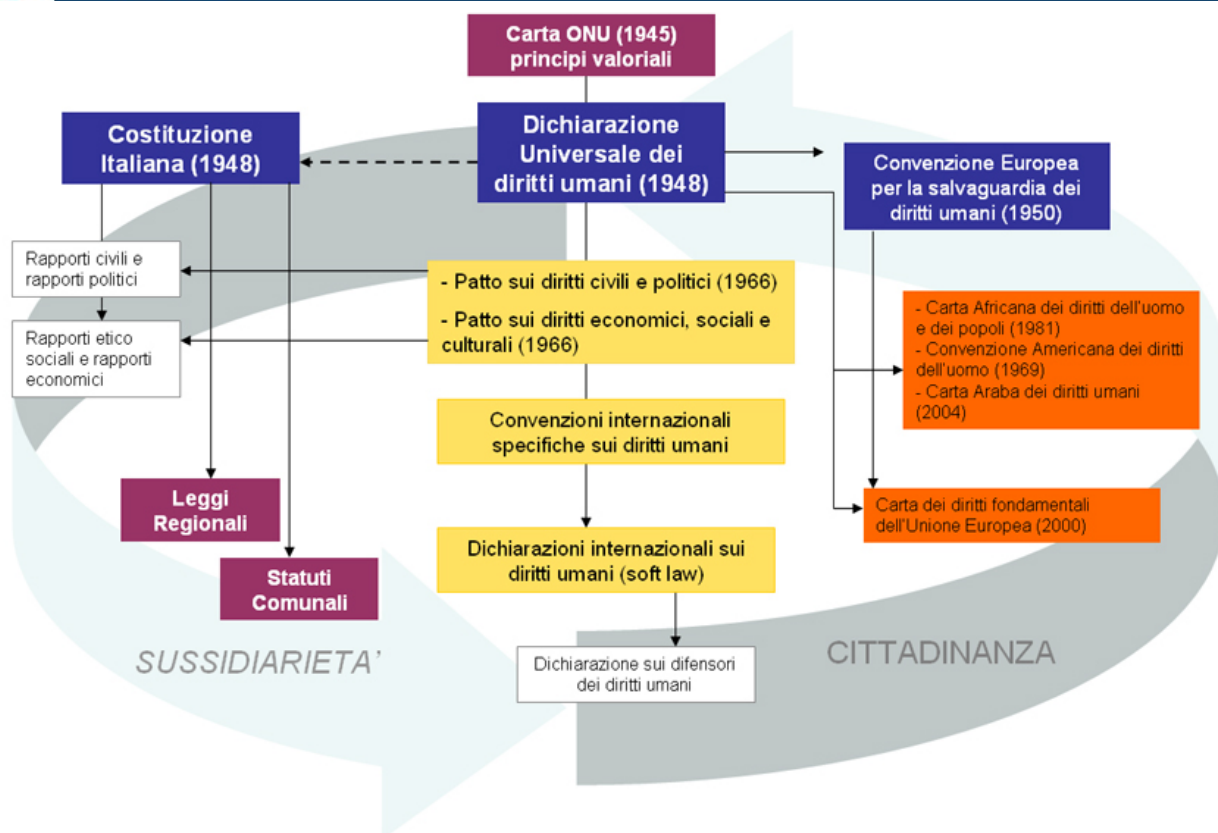
2 E - Convenzioni Internazionali Regionali sui diritti umani

2 F - Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

## Premessa – I Fondamenti normativi



in breve



è necessario sapere

### 1 - Quale percorso

La prospettiva da cui intendiamo partire è quella di evidenziare gli stretti legami, etici e giuridici, esistenti tra il Codice internazionale dei diritti umani, la nostra Carta costituzionale e la copiosa normativa che è stata di seguito adottata a livello regionale e locale a partire dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso nel nostro paese. In tale prospettiva verranno anche messi in luce gli aspetti comuni e le specificità della tutela dei diritti umani nelle diverse regioni del nostro pianeta, a partire dall'Europa. Entrare all'interno della logica dei diritti umani, studiandone in modo non superficiale le caratteristiche di portata universale, significa permettere al singolo e ai gruppi sociali di esercitare pienamente il ruolo di cittadinanza attiva in una società globale in cui la conoscenza è divenuta il bene primario per poter partecipare responsabilmente alle decisioni collettive.

### 2 - Storia e correlazione fra i principali strumenti sui diritti umani

La *Dichiarazione Universale dei diritti umani* fu adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 10 dicembre 1948, ossia il giorno successivo all'approvazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di Genocidio. Pur non essendo vincolante, secondo i delegati all'Assemblea "la Dichiarazione ha un valore reale intrinseco perché essa indica in maniera precisa

quali sono i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali il cui rispetto deve essere incoraggiato secondo l'impegno che hanno preso gli stati membri firmando lo Statuto dell'ONU. Se tale Dichiarazione non impone obblighi giuridici agli Stati membri, non si può tuttavia dimenticare che questi ultimi, firmando lo Statuto dell'ONU, hanno voluto conformarsi in buona fede ai principi ivi enunciati tra i quali figurano l'incoraggiamento e lo sviluppo dei diritti dell'uomo"(Zanghì, 2006, p. 26) (v. approfondimento in questo capitolo).

Prendendo a prestito dal prof. Papisca (2008, pp. 591-605) l'efficace metafora della madre e delle figlie, la Dichiarazione Universale dei diritti umani ha generato circa 130 Convenzioni giuridiche universali di contenuto più specifico, molte delle quali si sono poste l'obiettivo di tradurre in contesti specifici il principio di non discriminazione contenuto nell'art. 2 della Dichiarazione medesima; tali Convenzioni rappresentano le fonti giuridiche del diritto internazionale dei diritti umani. Ad esempio la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro la donna adottata il 18 dicembre del 1979, ha creato un apposito Comitato per la eliminazione della discriminazione verso le donne che opera per tutti i paesi aderenti. È un dato di fatto che, dagli ormai lontani anni del dopoguerra fino alla fine del secolo scorso, gli stati che hanno sottoscritto Convenzioni internazionali sui diritti umani siano aumentati costantemente, così come sempre più numerose sono anche a livello nazionale e regionale le norme a tutela della dignità umana. Questa tendenza ha indotto molti Stati con una debole tradizione giuridica, in materia di salvaguardia della libertà della persona e di tutela dei diritti, a ratificare alcune Convenzioni internazionali e quindi ad accoglierne almeno formalmente i principi. (v. approfondimento nella scheda 2.C di questo capitolo)

La filiazione di Convenzioni generate dalla Dichiarazione Universale non avrebbe potuto accadere se la *Carta delle Nazioni Unite* - adottata a S. Francisco prima ancora che la seconda guerra mondiale finisse - non contenesse principi di etica universale organizzati attorno al principio cardine della dignità di ogni persona umana (v. scheda 1.A nel cap.1). In tal modo il diritto internazionale dei diritti umani pone anche una sfida al principio della sovranità originaria degli Stati, in quanto afferma che prima di tale sovranità esistono sempre e comunque i diritti umani.

D'altra parte possiamo notare che, nel caso italiano, *il diritto internazionale dei diritti umani è perfettamente in linea con i principi contenuti nella nostra Carta Costituzionale*: quest'ultima ne ha addirittura anticipato l'ispirazione e la formalizzazione di quasi un anno, a conferma di quanto le ragioni storiche abbiano pesato nella formazione e diffusione di una nuova cultura della pace e del rispetto della persona umana (v.scheda 2.A). In questo senso è possibile compiere una lettura sinottica della Dichiarazione Universale ONU e della Costituzione della Repubblica Italiana: sia l'una che l'altra infatti distinguono chiaramente i diritti civili e politici da un lato e i diritti economici, sociali e culturali dall'altro, tanto che è possibile individuare una sorta di simmetria fra i due documenti (v. gli approfondimenti nella scheda 2.A).

L'accennata simmetria fra i due gruppi di diritti si riflette nell'adozione separata da parte dell'Assemblea ONU il 16 dicembre 1966 del *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* e del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*: queste Convenzioni giuridiche universali sono state ratificate da un numero elevato di Stati, al 2009 rispettivamente 160 e 163, ed assieme ai tre Protocolli opzionali da esse derivati, e alla Dichiarazione del 1948, formano il *Codice internazionale dei diritti umani* (v. scheda 2.D "I Patti e le Convenzioni Regionali specifiche" Per i riferimenti filosofico valoriali della tematica, invece, v. la scheda 1.A "Diritti umani e dignità della persona").

A proposito dell'adozione separata dei due Patti, va osservato che essa fu il riflesso del clima politico dell'epoca, dominato dal bipolarismo fra le due superpotenze mondiali: il rifiuto di certuni ad ammettere che tutti i diritti umani sono interdipendenti ed indivisibili era in palese contraddizione

con lo stesso art. 25 della Dichiarazione Universale, nella sua affermazione del diritto universale ad un tenore di vita dignitoso.

Tornando al periodo del secondo dopoguerra, nella direzione della protezione dei diritti civili e politici si mosse fin dal 1949 il Consiglio d'Europa, il cui Consiglio dei Ministri adottò il 4 novembre 1950 la *Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* seguita da numerosi *Protocolli* aggiuntivi: la Convenzione ha dato vita alla Corte europea dei diritti dell'uomo, presso la quale chiunque può ricorrere per tutelare i propri diritti di libertà. Si tratta della prima Convenzione sui diritti umani a carattere regionale, alla quale hanno fatto seguito le adozioni nel 1969 della Convenzione Americana, nel 1981 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ed infine nel 2004 della Carta araba dei diritti umani. Tali convenzioni sono a fondamento di altrettanti sistemi regionali di protezione dei diritti umani, in alcuni dei quali trovano ampia protezione anche i diritti economici, sociale e culturali, ed in un caso anche il diritto a pace, sviluppo e ambiente. Un sistema regionale particolare è quello basato sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata dai Presidenti delle Commissioni del Parlamento e dal Consiglio Europeo di Nizza del 7 dicembre 2000, sia perché esso è parzialmente sovrapposto dal punto di vista geografico a quello della Convenzione Europea (in quanto i paesi membri dell'Unione Europea aderiscono anche alla Convenzione del 1950), sia perché i diritti umani – non riconosciuti esplicitamente dal Trattato di Roma che nel 1957 ha avviato il cammino di integrazione europea – sono entrati nel sistema giuridico comunitario per via giurisprudenziale, con le sentenze emesse a partire dal 1969 dalla Corte di Giustizia del Lussemburgo, fino al loro riconoscimento formale nei primi articoli del Trattato dell'Unione Europea. (v. approfondimento scheda 2.E). L'incertezza che per alcuni anni ha accompagnato il progetto di Costituzione europea e poi le vicissitudini legate all'adozione del Trattato di Lisbona hanno reso precario, fino alla fine del 2009 (entrata in vigore del Trattato di Lisbona) lo status giuridico della Carta di Nizza e degli effetti che ne conseguono (v. [scheda 2. F](#)).

### 3 - L'ottica globale

Se i principi di etica universale contenuti nella Carta dell'ONU e nella Dichiarazione Universale sono più che mai al centro dell'attenzione nel clima attuale di globalizzazione, essi vengono riconosciuti anche a livello sub-nazionale, in ottica "glocale".

Nel caso italiano la Regione Veneto ha per prima riconosciuto con l.r.18/88 la *pace come diritto delle persone e dei popoli*. A partire dagli anni '90 del secolo scorso altre regioni italiane

hanno approvato analoghe leggi, mentre molti enti locali del Veneto e di altre regioni hanno introdotto nei loro statuti la norma "pace diritti umani": sono casi di *governance* dei diritti in senso verticale, in applicazione del principio di sussidiarietà, in base al quale i compiti di gestione della cosa pubblica vengono attribuiti in prima istanza agli enti più vicini ai cittadini ([vedi scheda 2. B. In riferimento al concetto di stato sociale, v. scheda 1.D nel cap. 1](#)).

Il principio di *sussidiarietà* è stato esplicitamente introdotto nel 2001 all'art. 118 della nostra Costituzione: l'azione di promozione dei diritti umani dal basso, combinata con il principio internazionalista previsto dall'art. 11 della Costituzione ([vedi scheda 2.A](#)), rende perfettamente legittima anche dal punto di vista costituzionale tale produzione normativa degli enti regionali e l'attività amministrativa che ne consegue. Complementare all'attuazione del principio di sussidiarietà è la *governance* dei diritti in senso orizzontale attraverso la promozione della cittadinanza attiva in tutti i settori della gestione della cosa pubblica, e in particolare nel settore

Assumere un'ottica globale vuol dire pensare all'intreccio fra normativa, istituzioni, persone che agiscono a livello del contesto locale, perciò alle politiche locali e nazionali di governo, e le normative, istituzioni e politiche attivate ai livelli internazionali, regionali e universali, in un *feedback* ormai indissolubile attraverso cui leggere i principali fenomeni del nostro tempo, come i flussi migratori, l'economia ecc.

dell'educazione alla pace e al rispetto dei diritti umani, prospettiva di azione che sta particolarmente a cuore a noi insegnanti: la legittimazione giuridica universale dell'azione di pace e promozione umana viene dalla *Dichiarazione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1948 sui Difensori dei diritti umani*; essa rappresenta la "Magna Charta" degli operatori di pace (v. scheda 1.E), che - secondo quanto affermato all'art. 7 - possono quindi legittimamente agire dentro e fuori degli Stati nel cantiere di costruzione della nuova cittadinanza democratica (v. scheda 2.D).



## normativa di riferimento

### Fonti giuridiche principali:

Carta delle Nazioni Unite, 1945

Costituzione italiana, 1948

Dichiarazione Universale dei diritti umani, 1948

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1966

Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966



## approfondimenti

### Le fonti di produzione del diritto internazionale e lo *jus cogens*

Le principali fonti di produzione dell'ordinamento giuridico internazionale sono le consuetudini e i trattati. Le prime sono norme di diritto internazionale generale che si formano nell'ambito della comunità internazionale attraverso l'uso. Si tratta di fonti non scritte che vincolano tutti gli Stati e di cui può affermarsi l'esistenza solo se si dimostra che esse corrispondono ad una prassi costantemente seguita dagli Stati.

Esse sono costituite dal ripetersi nel tempo di un comportamento *in modo costante ed uniforme* (la c.d. *diuturnitas*), accompagnato dalla *convinzione della obbligatorietà* dello stesso. Sono due quindi gli elementi di questa fonte del diritto: la prassi e *l'opinio juris sive necessitatis* (cioè la convinzione della obbligatorietà e doverosità di un dato comportamento).

Alle norme di diritto internazionale generale fa riferimento l'art. 10 della Costituzione italiana (*"l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"*).

Un eventuale contrasto tra il diritto internazionale generale e una legge ordinaria italiana comporta l'illegittimità costituzionale di quest'ultima.

Gli accordi internazionali (patti, convenzioni, trattati) sono invece norme di diritto internazionale particolare che vincolano solo gli stati contraenti.

Consuetudini e trattati sono previsti da due principi fondamentali del diritto internazionale: *"consuetudo servanda est"* che significa che i soggetti internazionali devono rispettare gli obblighi derivanti dal diritto consuetudinario e *"pacta sunt servanda"* cioè le parti di un trattato hanno l'obbligo di ottemperare alle norme in esso previste. Con il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani che ha preso le mosse dalla Carta delle NU del 1945 si è posto al centro del sistema non più lo stato "sovrano" ma la persona umana. Si è venuto così a costituire un diritto internazionale nel quale un nuovo principio, *"humana dignitas servanda est"* (la dignità umana deve essere rispettata), è stato posto al di sopra del principio di sovranità degli Stati ([Papisca 2004, p.16](#)).

Continuando nella disamina delle fonti di produzione giuridica dell'ordinamento internazionale sono da menzionare quelle previste dagli accordi e dagli atti delle organizzazioni

internazionali. Tra le fonti non scritte rientrano anche i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili, inclusi tra le fonti di diritto internazionale generale dall'art.38 dello Statuto della Corte Internazionale di giustizia delle NU.

Successivamente al secondo conflitto mondiale si è gradualmente affermata l'idea che esistono norme generali cui gli Stati non possono derogare attraverso la stipulazione di trattati.

Si tratta di un gruppo di norme di diritto internazionale generale, imperative ed inderogabili, accettate e riconosciute dalla comunità internazionale degli Stati nel suo insieme e alle quali non può essere apportata deroga alcuna poiché incorporano valori supremi dell'ordinamento giuridico internazionale nel suo complesso e che pertanto non sono negoziabili. Le norme a tutela di questi valori fondamentali costituiscono il c.d. *jus cogens* internazionale, riconosciuto per la prima volta a livello internazionale dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (Conforti 2006, Cassese 2006, pp.190 ss.).

Infatti l'art. 53 della Convenzione stabilisce che "è nullo qualsiasi trattato in contrasto con una norma imperativa del diritto internazionale generale".

Dello *jus cogens* si occupa anche l'art. 64 della stessa Convenzione affermando che "nel caso emerga una nuova norma imperativa di diritto internazionale generale, ogni trattato esistente che è in contrasto con tale norma diviene nullo e si estingue". Poiché tuttavia non esistono dei criteri certi per qualificare una norma generale come norma di *jus cogens*, è stato previsto, ai sensi dell'art. 66, lett. a, della Convenzione, un meccanismo di accertamento giudiziario di tali norme affidato alla giurisdizione obbligatoria della Corte Internazionale di Giustizia dell'ONU. In altri termini, qualora sorga una controversia tra Stati contraenti la Convenzione circa la nullità di un trattato perché in contrasto con norme di *jus cogens*, essa verrebbe decisa dalla CIG su ricorso unilaterale di una delle parti.

Tra le norme di *jus cogens* internazionale si ritiene che debbano sicuramente rientrare quelle relative al divieto di aggressione, di schiavitù, di genocidio, di apartheid, di inquinamento massiccio dell'atmosfera e dei mari. (Cassese, 2006)

Inoltre facendo riferimento ad alcune sentenze del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) o alla decisione della House Of Lords nel caso Pinochet, possono essere aggiunte le norme che proibiscono la tortura e le norme di diritto internazionale umanitario che proibiscono crimini di guerra e crimini contro l'umanità) (*Ibidem*, pag.206).

Tra le fonti di diritto internazionale va infine menzionato il c.d. *soft law* ("diritto morbido").

Per *soft law*, in contrapposizione al c.d. *hard law*, cioè il diritto internazionale in senso proprio, si intende un insieme di impegni, di dichiarazioni congiunte, dichiarazioni di intenti o politiche, di risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU o di altre organizzazioni internazionali. Esso si forma di norma proprio all'interno di quest'ultime e concerne materie quali i diritti umani, la protezione dell'ambiente ecc. Gli strumenti di *soft law* non impongono obblighi internazionali vincolanti per gli stati. Tuttavia essi possono contribuire alla graduale formazione di norme consuetudinarie o alla stipulazione di trattati (*Ibidem*, pp. 278-279)



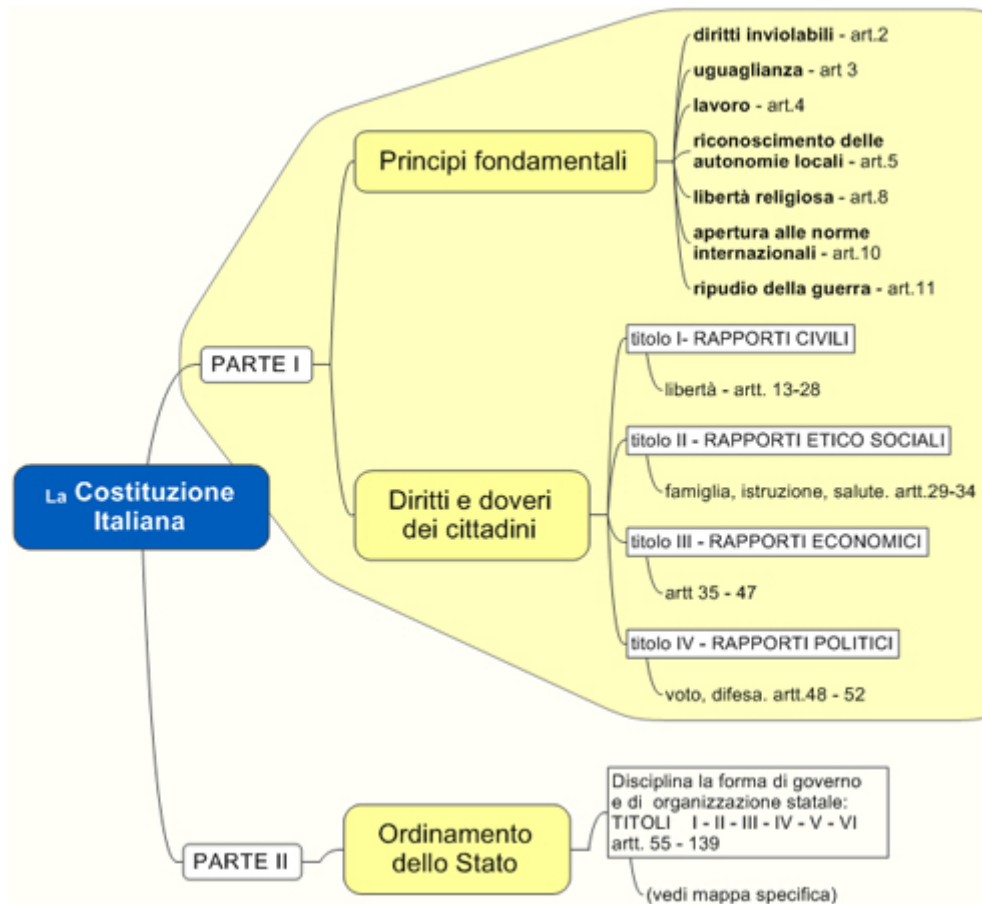
## bibliografia

- De Stefani, P. (a cura di), *Codice internazionale dei diritti umani* (2009), Quaderni del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli (Padova, Cleup)
- Conforti B., *Diritto internazionale*, ESI, Napoli, 2006
- Papisca, A.(2008), *Dichiarazione Universale dei diritti umani, lievito umanocentrico della civiltà del diritto* (La Comunità linternazionale, fasc. 4/2008)
- Cassese, A.( 2006), *Diritto internazionale* (a cura di Paola Gaeta) (Bologna, Il Mulino)
- Papisca, A. (2004) *Lo lus Novum Universale: alle radici della cultura dei diritti umani e della pace*, (Indire, Punto Edu Europa)

## 2.A - I diritti inviolabili della persona nella Costituzione Italiana



in breve



In questa sezione tratteremo ancora della Costituzione Italiana, ma sotto il profilo normativo, affrontando in particolare la prima parte della Carta: i principi fondamentali e i diritti e doveri dei cittadini.



è necessario sapere

### I PRINCIPI FONDAMENTALI E I DIRITTI UMANI INVOLABILI NELLA COSTITUZIONE

#### 1 - La struttura

La nostra Carta costituzionale esprime l'esigenza da una parte di prevedere garanzie costituzionali al fine di proteggere il sistema democratico (attraverso l'introduzione di una Corte costituzionale con il compito di garantire il rispetto della Costituzione da parte degli organi legislativi e la previsione di una procedura aggravata per le leggi di revisione ed integrazione della Costituzione); dall'altra di superare la concezione di democrazia coincidente con il mero suffragio universale per affermare un modello di democrazia inclusivo, fondato sulla partecipazione e sul principio di eguaglianza non solo formale ma anche sostanziale (vedi scheda 1.E "La democrazia").

La struttura della Costituzione è molto chiara. Essa si divide in due parti (vedi mappa nel capitolo): la prima intitolata "Diritti e doveri dei cittadini"; la seconda "Ordinamento della Repubblica". Esse sono anticipate dal titolo relativo ai "Principi fondamentali", che sono alla base di tutte le altre norme della Costituzione e che per quanto attiene ad efficacia e vincolatività, va considerato parte integrante della Costituzione.

L'architettura della Costituzione repubblicana si ricollega chiaramente a due degli elementi fondamentali delle Costituzioni moderne, di cui abbiamo già trattato nel precedente capitolo (vedi scheda 1.H), cioè il *riconoscimento dei diritti dell'uomo e la divisione dei poteri pubblici* come strumento di garanzia dei diritti, elementi considerati ineludibili perché si possa parlare di "Costituzione".

## 2 – I principi costituzionali

Dei principi su cui si fonda la nostra Carta costituzionale abbiamo già precedentemente trattato (vedi scheda 1.H), ma forse è il caso di riprendere il discorso per specificarne il ruolo di argine in caso di revisione costituzionale. A questo proposito la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha affermato che *"La Costituzione contiene alcuni principi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale, neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali"* poiché *"appartengono all'essenza dei valori supremi su cui si fonda la Costituzione"* (Corte Costituzionale, Sent. N. 1146/1888). Si tratta di principi inviolabili:

<p>Art.1</p> <p>L'Italia è una Repubblica, fondata sul lavoro.</p> <p>La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione</p>
<p>Art. 2</p> <p>La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.</p>
<p>Art. 3</p> <p>Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.</p> <p>È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.</p>

Secondo Costantino Mortati, uno dei maggiori costituzionalisti italiani, già deputato nell'Assemblea costituente, i principi fondamentali che identificano la forma di Stato e i caratteri della democrazia italiana sono cinque: il principio democratico (art.1), il principio personalista (artt.2 e 3), il principio lavorista (artt. 1 e 4), il principio pluralista (art. 2) ed il principio internazionalista o supernazionale (artt. 10 e 11).

- Il *principio democratico* emerge immediatamente come primo articolo e specifica subito come la sovranità appartenga al popolo, non ne deriva, con ciò stabilendo che il popolo non è solo fonte di legittimazione, ma è anche titolare diretto del potere. Questa appartenenza afferma anche il diritto dei cittadini alla partecipazione, a: *"concorrere, direttamente o indirettamente, attraverso l'esercizio dei poteri, diritti e libertà ad essi spettanti, a formare la volontà suprema governante nella repubblica italiana"* (Crisafulli, 1970).

In particolare gli artt. 2 e 3 Cost. delineano la struttura di Stato *di diritto e democratico* insieme, attraverso l'elemento qualificante rappresentato dall'eguaglianza, non

<p>L'eguaglianza davanti alla legge è detta formale; ma la parte più innovativa dell'art. 3 sta nel secondo comma, laddove si afferma che per rendere effettiva l'eguaglianza fra i cittadini, lo Stato deve fare interventi che tutelino e migliorino le condizioni delle categorie svantaggiate (si parla quindi qui di eguaglianza sostanziale).</p>
---



solo formale ma anche sostanziale.

Il discorso è di vitale importanza perché riguarda le stesse basi della democrazia: il ruolo della reale sovranità del popolo, che deve poter partecipare effettivamente e con piena coscienza all'esercizio continuo del proprio potere ed al godimento dei propri diritti civili, politici, economici, sociali e culturali.

- Del *principio personalista* abbiamo trattato nella scheda 1.H del capitolo precedente, rilevando come al centro del sistema stia la persona con i suoi diritti, legata a tutte le altre persone in rapporto di solidarietà politica.
- Il *principio lavorista* rimanda ancora all'art.1, rilevando la preminenza del lavoro rispetto alla proprietà, scelta confermata anche nell'art.4 e nel titolo III relativo ai rapporti economici.
- Il *principio pluralista* modella tutta la Costituzione, da tutti i punti di vista: politico, territoriale, linguistico, religioso (v. Carlassare, 2005). Particolarmente rilevante, a livello politico, come presupposto di funzionamento del sistema che richiede rappresentanza e partecipazione dei gruppi minoritari all'interno delle istituzioni. Anche a livello territoriale la conseguenza derivata dalla scelta pluralista è significativa perché introduce le Regioni, Enti autonomi con competenze amministrative, ma anche legislative (v.scheda 3.A "L'organizzazione della Repubblica italiana").
- Il *principio internazionalista e pacifista* (anch'esso già discusso nella precedente scheda 1.H) trova il suo fondamento nell'art.11:

#### Art. 11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Qui non solo è ripudiata la guerra, ma vengono delineate le finalità di giustizia, pace e libertà verso cui la politica italiana deve orientarsi a livello internazionale. (vedi anche gli approfondimenti in questa scheda)

### 3 – I diritti costituzionali

Prima di illustrare l'elenco dei diritti (artt. 13-54) che va a specificare i diritti inviolabili riconosciuti dall'art.2 della Costituzione è importante sottolineare che non vi è una contrapposizione tra i diritti di libertà (civili e politiche) e i diritti sociali, c.d. diritti di seconda generazione, in termini rispettivamente di immediata precettività dei primi e di programmaticità per i secondi. (vedi, al cap.1 la scheda "Diritti umani e dignità della persona", negli approfondimenti "Le differenti generazioni dei diritti umani" )

L'affermazione dei diritti sociali, permettendo all'individuo di affrancarsi dal bisogno, crea i presupposti concreti per l'effettivo godimento dei diritti formali di libertà e quindi l'affermazione piena del principio democratico. Esiste quindi un rapporto di reciproca connessione tra diritti sociali e democrazia compiuta.

L'argomentazione in senso contrario basata sulla necessaria "*interpositio legislatoris*" ossia della necessità richiesta solo per i diritti sociali di un'adeguata organizzazione da parte dei pubblici poteri per renderne effettivo il godimento, risulta fallace poiché la tutela e la garanzia di un diritto comportano sempre l'intervento dello Stato o di un altro soggetto pubblico e quindi implica comunque un'allocazione di risorse (Politi F., cit. pp.13-21) .

Nel Titolo I sono elencati i diritti civili (artt. 13-28). Essi riguardano la libertà dagli arresti e perquisizioni personali arbitrari( art.13); l'inviolabilità del domicilio (art.14); la libertà e la segretezza delle comunicazioni (art.15); la libertà di circolazione e soggiorno sul territorio nazionale, così come la libertà di uscirvi e di rientrarvi e di emigrare (art.16 e 35); la libertà di riunirsi anche nei luoghi pubblici (art.17); la libertà di costituire associazioni (art.18); la libertà di professare in qualsiasi forma, individuale o associata, la propria fede religiosa e di diffonderne ed esercitarne il culto, in privato o pubblicamente, nonché di costituire enti a fine di religione o di culto senza speciali limitazioni o gravami fiscali.(artt.19 e 20); libertà di manifestazione e diffusione del proprio pensiero con qualsiasi mezzo (art.21); il diritto alla conservazione del nome e della cittadinanza (art.22);i cosiddetti diritti giurisdizionali di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, i diritti degli imputati e dei condannati (artt. 24, 25, 27 e, a seguito della legge costituzionale n. 2 del1999, l'art. 111, relativo al c.d. *diritto al giusto processo* in termini di ragionevole durata del processo stesso, da svolgersi nel contraddittorio tra le parti in condizione di parità davanti ad un giudice terzo ed imparziale); il diritto a non essere estradati salvo espressa previsione in tal senso contenuta in convenzioni internazionali (art.26); il diritto a far valere direttamente davanti ad un giudice la responsabilità di funzionari pubblici per atti commessi in violazione di diritti.

Nel Titolo II sono elencati i diritti della famiglia, dei genitori e dei figli (artt. 29,30 e 31); il diritto alla salute, inteso come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (art.32); la libertà di ricerca e di insegnamento (art.33); il diritto di istruzione inteso come diritto di accesso ad una scuola *di tutti e per tutti* (art.34).

Il Titolo III è in prevalenza il settore dei diritti sociali: i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici (in particolare ad una retribuzione sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa a sé e alla propria famiglia), la tutela del lavoro minorile (artt.35-37); i diritti sindacali e di sciopero (artt. 39, 40); il diritto all'assistenza e alla previdenza sociale (art.38); il diritto alla protezione della proprietà e all'accesso ad essa (art.42) con particolare riferimento all'abitazione e alla proprietà coltivatrice (art.47).

I diritti politici previsti nel Titolo IV riguardano l'elettorato attivo e passivo (artt. 48 e 51); il diritto di costituire o aderire a partiti politici.

Ai diritti "inviolabili", la Costituzione collega i doveri "inderogabili" di solidarietà politica, economica e sociale (art.2). Nel titolo dei rapporti politici sono previsti alcuni doveri specifici: il dovere di difesa della patria, il dovere tributario di concorrere in relazione alla propria capacità contributiva alla spesa pubblica (artt. 52 e53) e il dovere di fedeltà alla Repubblica (art. 54). A questo proposito si rimanda, nel capitolo 2C alla tabella di comparazione tra i diritti riconosciuti nella Costituzione e nella Dichiarazione Universale dei diritti umani.



## approfondimenti

### **L'adattamento del sistema giuridico interno (dell'Italia) alle norme internazionali sui diritti umani.**

Prima di affrontare la problematica relativa all'adeguamento al diritto internazionale sui diritti umani da parte dell'ordinamento giuridico dello Stato italiano è opportuno fornire alcuni elementi giuridici di carattere generale.

Benché ogni Stato sia libero di scegliere in che modo adempiere a livello interno ai propri obblighi internazionali, gli Stati utilizzano in linea di massima due meccanismi principali di adattamento.

Il primo, detto "ordinario", prevede che lo Stato riscriva, facendola così diventare parte del proprio ordinamento, la norma internazionale. Con il secondo, definito "speciale" o "per rinvio", lo Stato si limita ad emanare una norma che rinvia al contenuto del trattato o della consuetudine internazionale, senza "riscriverlo".

Il primo sistema è proprio di quegli Stati che separano nettamente il diritto interno da quello internazionale. Il secondo sistema consente invece agli Stati di incorporare più rapidamente ed agevolmente le norme che si formano sul piano internazionale ma non esime gli Stati stessi dal compito di emanare ulteriori leggi che permettano la pratica applicazione delle norme internazionali, quando queste ultime non siano sufficientemente precise e dettagliate.

Per quanto riguarda l'Italia bisogna distinguere tra l'adattamento al diritto consuetudinario e l'adattamento ai trattati. Infatti per quanto riguarda l'adeguamento alle norme consuetudinarie il nostro ordinamento utilizza il meccanismo dell'adattamento automatico "per rinvio" permanente, previsto dall'art.10, 1° comma della Costituzione secondo cui " *l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*". Il legislatore costituente ha quindi statuito, elevandolo a precetto costituzionale, l'obbligo del rispetto integrale del diritto internazionale generale: ogni volta che esiste una norma internazionale consuetudinaria, sorge nell'ordinamento italiano una norma interna corrispondente.

Per quanto concerne invece l'adattamento interno ai trattati, l'attuazione ha luogo mediante il meccanismo del rinvio non permanente, ma dato volta per volta, cioè attraverso l'emanazione di appositi atti normativi (legge costituzionale, ordinaria o regolamento) che contengono *l'ordine di esecuzione del trattato*.

Circa il rango dei trattati nel sistema delle fonti del diritto interno, in linea generale, le norme internazionali, una volta immesse nell'ordinamento, hanno la stessa forza giuridica dell'atto (ad es. legge costituzionale o ordinaria) che ha dato loro esecuzione. Si pone però il problema di come si possa garantire, in caso di incompatibilità, la prevalenza di norme di origine internazionale rispetto a norme di interne che sono di pari forza.

Per quanto riguarda i trattati istitutivi delle Comunità europee e dell'Unione europea cui si è data esecuzione in Italia con legge ordinaria, la Corte Costituzionale ha affermato che essi prevalgono su leggi ordinarie con essi incompatibili facendo leva sull'art.11 della Costituzione che prevede che l'Italia " *consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni*".

Circa gli altri trattati, *la modifica dell'art.117 della Costituzione*, a seguito della legge costituzionale n.3/2001 di riforma del titolo V della Costituzione, avrebbe innovato tutta la materia stabilendo la prevalenza degli obblighi internazionali, inclusi quelli derivanti dai trattati, sulle leggi ordinarie con essi incompatibili.

Nell'art.117 infatti così si legge: "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e *dagli obblighi internazionali*". (enfasi aggiunta)

Questa interpretazione dottrinarica sarebbe confermata dall'art.1 della legge 131 del 2003 che stabilisce norme di attuazione della l. cost. 3/2001, in base al quale " *costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117 quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e dai trattati internazionali*". Tale articolo infatti interpreta l'art.117 come una norma idonea a conferire una copertura costituzionale anche agli obblighi internazionali derivanti da qualsiasi trattato. (Cassese A., 2008, pp.281-307)

Per quanto attiene nello specifico all'adattamento al diritto interno delle norme internazionali sui diritti umani, l'art.10, 1° comma della Costituzione permette l'incorporazione automatica permanente del diritto internazionale consuetudinario, conferendo allo stesso il rango di legge suprema. I principi e le norme internazionali sui diritti umani che sono parte delle consuetudini internazionali (ad esempio il divieto di tortura) sono quindi parte del nostro ordinamento costituzionale.

Altri diritti umani riconosciuti in trattati internazionali sono comunque di rilievo costituzionale. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, i diritti inviolabili garantiti dall'art. 2 della Costituzione non sarebbero soltanto quelli indicati negli artt. 13-54 della prima parte della Carta costituzionale ma anche altri diritti non elencati specificatamente, il cui riconoscimento è richiesto da una concezione in evoluzione della dignità umana.

Cfr la sentenza Costituzionale n.161 /1985, nella quale la Corte, nel giudicare su eventuali profili di incostituzionalità della legge n.164/1982 recante “norme in materia di rettificazione e attribuzione di sesso, afferma che l’autorizzazione al trattamento medico-chirurgico corrisponde “ *ad un interesse essenziale del soggetto che deve prevalere su ogni altro interesse in quanto “ involge la dignità della persona umana, il suo diritto fondamentale al libero sviluppo della personalità”* “, in questo modo riconoscendo come diritto inviolabile ai sensi dell’art. 2 della Costituzione il diritto dell’individuo all’identità sessuale non previsto nel catalogo dei diritti elencati nella prima parte della Costituzione

In altri termini, l’art. 2 contiene una clausola generale che apre alla protezione di “nuovi diritti” facendo appello alle fonti di diritto internazionale che li hanno riconosciuti come diritti umani. La Corte Costituzionale ha pertanto richiamato le “Carte internazionali sui diritti umani “, ad esempio la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, il *Patto sui diritti civili e politici* e più recentemente la *Convenzione sui diritti del fanciullo*, per dare maggiore forza all’interpretazione espansiva dei “diritti inviolabili” menzionati dall’ art. 2 della Costituzione.

Tuttavia, per quanto riguarda il contenuto della Dichiarazione universale dei diritti umani, è mancato un suo esplicito riconoscimento come oggetto di consuetudine internazionale, cosa che avrebbe facilitato l’attribuzione ai diritti in essa riconosciuti di uno status giuridico di rango costituzionale tramite il meccanismo dell’adattamento automatico previsto dall’art.10 della Cost.

La Corte Costituzionale si è limitata ad accertare che un’interpretazione espansiva dell’art.2 aveva il supporto delle normativa internazionale sui diritti umani.

Modesta inoltre è stata l’attenzione, almeno fino a pochi anni fa, prestata dal sistema giuridico italiano, in particolare dei tribunali, alla giurisprudenza degli organismi internazionali di garanzia dei diritti umani, tra cui spicca in particolare la Corte europea dei diritti umani.

Questo stato di cose si sta lentamente modificando, anche in virtù della riforma dell’ art.117 della Cost. cui si è fatto sopra riferimento. Sempre più spesso i giudici italiani scelgono di conformarsi, quando si tratta di pronunciarsi su questioni di diritti fondamentali, a quanto affermato in casi simili dalla Corte europea dei diritti umani. Questa tendenza è stata recentemente confermata dalla Corte Costituzionale. Una sentenza dell’ottobre del 2007 (Cfr. Corte Costituzionale, sent. n.349 /2007), pur non attribuendo “*rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento*” come è il caso delle norme della Convenzione europea, ha tuttavia affermato che la radicale incompatibilità di una norma interna con una norma della Convenzione Europea, comporta una violazione del 1° comma dell’art.117 della Costituzione e quindi la sua illegittimità costituzionale . (De Stefani P., 2009))

**1948: l’anno della Costituzione Italiana e della Dichiarazione Universale dei diritti umani**  
*Tabella di comparazione fra i due documenti*

Dichiarazione Universale dei DU	Costituzione italiana
<p>Preambolo: i DU sono fondamento imprescindibile per pace sicurezza sviluppo e democrazia <u>pari dignità fra diritti di prima e seconda generazione</u></p>	<p>Non c’è premessa ma 12 principi fondamentali: società democratica e lavorista (artt. 1 e 4), riconoscimento autonomie e minoranze (artt 5 e 6) laicità dello Stato (artt. 7 e 8) e ripudio della guerra (art. 11) ma il concetto di <u>eguaglianza sostanziale</u> dell’art. 3 sancisce la pari dignità fra le due generazioni di diritti</p>

30 articoli	41 articoli nella prima parte su Diritti e doveri dei cittadini (la seconda parte è dedicata all'ordinamento della Repubblica)
Art. 1 dignità della persona umana (il preambolo della Carta delle Nazioni Unite pone la dignità della persona al di sopra della sovranità degli stati)	Art. 2 riconoscimento diritti inviolabili
Art. 2 <i>principio di non discriminazione</i>	Art. 3 <i>eguaglianza formale e sostanziale</i> : effetto <i>spillover</i> della Convenzione europea sui DU in particolare sulla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana nell'applicazione del principio di non discriminazione
<b>Diritti civili e politici (artt. 3-21)</b>	<b>Rapporti civili (artt. 13-28 e politici (artt. 48-54)</b>
Art. 3 diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza	Art. 13 diritto di libertà personale
Art. 18 diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (cfr. la Dichiarazione di Berlino del 5/3/08 al punto 4 esclude dal dialogo interreligioso solo i soggetti che non riconoscono principi come .. <i>the right to life and the rule of law</i> )	Art. 19 diritto di libertà religiosa È in linea con il principio di laicità dello Stato Art. 21 libertà di manifestazione del pensiero Rappresenta il fondamento del dialogo interculturale ed interreligioso in Italia
<b>Diritti economici sociali e culturali (artt. 22-27)</b>	<b>Rapporti etico-sociali (artt. 29-34) ed economici (artt. 35-47)</b>
Art. 22 diritto universale alla sicurezza sociale	Art. 38 diritto dei cittadini all'assistenza sociale
Art. 25 diritto universale ad un tenore di vita tale da soddisfare i bisogni essenziali (nuova frontiera del <i>welfare State</i> )	Art. 36 diritto del lavoratore ad una retribuzione tale da assicurare un'esistenza dignitosa a sé e alla propria famiglia
Art. 26 diritto all'educazione	Artt. 33-34 libertà di insegnamento e diritto all'istruzione
Art. 28 diritto ad un (nuovo) ordine sociale ed internazionale (concetto di pace positiva)	Art. 11 consenso alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri pace e giustizia fra le Nazioni
Art. 29 <i>doveri verso la comunità e limitazioni delle libertà solo per soddisfare i diritti degli altri o il "bene pubblico"</i>	Artt. 52-54 <i>doveri di difesa della Patria</i> , contribuzione alle spese pubbliche ed osservanza delle leggi
Art. 30 "clausola interpretativa" di protezione dei DU	Previsti nella seconda parte organi e procedure di garanzia della Costituzione



## bibliografia

- Papisca, A.(1992), *Democrazia internazionale, via di pace – Per un nuovo ordine internazionale democratico* (Bologna, Franco Angeli)
- Carlassare, L.(2002), *Conversazioni sulla Costituzione* (Padova, Cedam)
- Crisafulli, V.(1970), *Lezioni di diritto costituzionale*, (Padova, Cedam)
- Bettinelli, E.(2006), *La Costituzione della repubblica italiana* (Milano, BUR)
- Onida, V.(2004), *La Costituzione* (Bologna, Il Mulino)
- Gallo, D. e Ippolito, F (a cura di) (2005), *Salviamo la Costituzione* (Taranto, Chimienti).

- Martines, T.(2005), *Diritto costituzionale* ( Milano, Giuffrè)



## sitografia

Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it> ;

Assemblea Costituente, prima sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946, pp. 21-22, consultabile in

[http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/l\\_Sottocommissione/sed003/sed003nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/l_Sottocommissione/sed003/sed003nc.pdf)



## pedagogia dell'esempio



### Discorso sulla Costituzione

Di Piero Calamandrei

Il discorso qui riprodotto fu pronunciato da Piero Calamandrei nel salone degli Affreschi della Società Umanitaria il 26 gennaio 1955 in occasione dell'inaugurazione di un ciclo di sette conferenze sulla Costituzione italiana organizzato da un gruppo di studenti universitari e medi per illustrare in modo accessibile a tutti i principi morali e giuridici che stanno a fondamento della nostra vita associativa.

L'art.34 dice: "I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi". Eh! E se non hanno i mezzi?

Allora nella nostra costituzione c'è un articolo che è il più importante di tutta la costituzione, il più impegnativo per noi che siamo al declinare, ma soprattutto per voi giovani che avete l'avvenire davanti a voi. Dice così:

"È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

È compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana: quindi dare lavoro a tutti, dare una giusta retribuzione a tutti, dare una scuola a tutti, dare a tutti gli uomini dignità di uomo. Soltanto quando questo sarà raggiunto, si potrà veramente dire che la formula contenuta nell'art. primo- "*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*" - corrisponderà alla realtà. Perché fino a che non c'è questa possibilità per ogni uomo di lavorare e di studiare e di trarre con sicurezza dal proprio lavoro i mezzi per vivere da uomo, non solo la nostra Repubblica non si potrà chiamare fondata sul lavoro, ma non si potrà chiamare neanche democratica perché una democrazia in cui non ci sia questa uguaglianza di fatto, in cui ci sia soltanto una uguaglianza di diritto, è una democrazia puramente formale, non è una democrazia in cui tutti i cittadini veramente siano messi in grado di concorrere alla vita della società, di portare il loro miglior contributo, in cui tutte le forze spirituali di tutti i cittadini siano messe a contribuire a questo cammino, a questo progresso continuo di tutta la società.

E allora voi capite da questo che la nostra costituzione è in parte una realtà, ma soltanto in parte è una realtà. In parte è ancora un programma, un ideale, una speranza, un impegno di lavoro da compiere. Quanto lavoro avete da compiere! Quanto lavoro vi sta dinanzi!

È stato detto giustamente che le costituzioni sono anche delle polemiche, che negli articoli delle costituzioni c'è sempre anche se dissimulata dalla formulazione fredda delle disposizioni, una polemica.

Questa polemica, di solito è una polemica contro il passato, contro il passato recente, contro il regime caduto da cui è venuto fuori il nuovo regime.

Se voi leggete la parte della costituzione che si riferisce ai rapporti civili politici, ai diritti di libertà, voi sentirete continuamente la polemica contro quella che era la situazione prima della Repubblica, quando tutte queste libertà, che oggi sono elencate e riaffermate solennemente, erano sistematicamente disconosciute. Quindi, polemica nella parte dei diritti dell'uomo e del cittadino contro il passato.

Ma c'è una parte della nostra costituzione che è una polemica contro il presente, contro la società presente. Perché quando l'art. 3 vi dice: "*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana*" riconosce che questi ostacoli oggi vi sono di fatto e che bisogna rimuoverli. Dà un giudizio, la costituzione, un giudizio polemico, un giudizio negativo contro l'ordinamento sociale attuale, che bisogna modificare attraverso questo strumento di legalità, di trasformazione graduale, che la costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani. Ma non è una costituzione immobile che abbia fissato un punto fermo, è una costituzione che apre le vie verso l'avvenire. Non voglio dire rivoluzionaria, perché per rivoluzione nel linguaggio comune s'intende qualche cosa che sovverte violentemente, ma è una costituzione rinnovatrice, progressiva, che mira alla trasformazione di questa società in cui può accadere che, anche quando ci sono, le libertà giuridiche e politiche siano rese inutili dalle disuguaglianze economiche dalla impossibilità per molti cittadini di essere persone e di accorgersi che dentro di loro c'è una fiamma spirituale che se fosse sviluppata in un regime di perequazione economica, potrebbe anche essa contribuire al progresso della società. Quindi, polemica contro il presente in cui viviamo e impegno di fare quanto è in noi per trasformare questa situazione presente. Però, vedete, la costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La costituzione è un pezzo di carta: la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile, bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità. Per questo una delle offese che si fanno alla costituzione è l'indifferenza alla politica, l'indifferentismo politico che è -non qui, per fortuna, in questo auditorio, ma spesso in larghe categorie di giovani- una malattia dei giovani. "La politica è una brutta cosa", "che me ne importa della politica": quando sento fare questo discorso, mi viene sempre in mente quella vecchia storiellina,, che qualcheduno di voi conoscerà, di quei due emigranti, due contadini, che traversavano l'oceano su un piroscampo traballante. Uno di questi contadini dormiva nella stiva e l'altro stava sul ponte e si accorgeva che c'era una gran burrasca con delle onde altissime e il piroscampo oscillava: E allora questo contadino impaurito domanda a un marinaio: "Ma siamo in pericolo?", e questo dice: "Se continua questo mare, il bastimento fra mezz'ora affonda". Allora lui corre nella stiva svegliare il compagno e dice: "Beppe, Beppe, Beppe, se continua questo mare, il bastimento fra mezz'ora affonda!". Quello dice: " Che me ne importa, non è mica mio!". Questo è l'indifferentismo alla politica. È così bello, è così comodo: la libertà c'è. Si vive in regime di libertà, c'è altre cose da fare che interessarsi alla politica. E lo so anch'io! Il mondo è così bello, ci sono tante cose belle da vedere, da godere, oltre che occuparsi di politica. La politica non è una piacevole cosa. Però la libertà è come l'aria: ci si accorge di quanto vale quando comincia a mancare, quando si sente quel senso di asfissia che gli uomini della mia generazione hanno sentito per vent'anni, e che io auguro a voi, giovani, di non sentire mai, e vi auguro di non trovarvi mai a sentire questo senso di angoscia, in quanto vi auguro di riuscire a creare voi le condizioni perché questo senso di angoscia non lo dobbiate provare mai, ricordandovi ogni giorno che sulla libertà bisogna vigilare, dando il proprio contributo alla vita politica. La costituzione, vedete, è l'affermazione scritta in questi articoli, che dal punto di vista letterario non sono belli, ma è l'affermazione solenne della solidarietà sociale, della solidarietà umana, della sorte comune, che se va a fondo, va a fondo per tutti questo bastimento. È la carta della propria libertà, la carta per ciascuno di noi della propria dignità di uomo. Io mi ricordo le prime elezioni dopo la caduta del fascismo, il 2 giugno 1946, questo popolo che da venticinque anni non aveva goduto le libertà civili e politiche, la prima volta che andò a votare dopo un periodo di orrori- il caos, la guerra civile, le lotte le guerre, gli incendi. Ricordo- io ero a Firenze, lo stesso è capitato qui- queste file di gente disciplinata davanti alle sezioni, disciplinata e lieta perché avevano la sensazione di aver ritrovato la propria dignità, questo dare il voto, questo portare la propria opinione per contribuire a creare questa opinione della comunità, questo essere padroni di noi, del proprio paese, del nostro paese, della nostra patria, della nostra terra, disporre noi delle nostre sorti, delle sorti del nostro paese.

Quindi, voi giovani alla costituzione dovete dare il vostro spirito, la vostra gioventù, farla vivere, sentirla come cosa vostra, metterci dentro il senso civico, la coscienza civica, rendersi conto- questa è una delle gioie della vita- rendersi conto che ognuno di noi nel mondo non è solo, che siamo in più, che siamo parte di un tutto, nei limiti dell'Italia e nel mondo. Ora vedete- io ho poco altro da dirvi-, in questa costituzione, di cui sentirete fare il commento nelle prossime conferenze, c'è dentro tutta la nostra storia, tutto il nostro passato. Tutti i nostri dolori, le nostre sciagure, le nostre glorie son tutti sfociati in questi articoli. E a sapere intendere, dietro questi articoli ci si sentono delle voci lontane. Quando io leggo nell'art. 2, "*l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*", o quando leggo, nell'art. 11, "*l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli*", la patria italiana in mezzo alle alte patrie, dico: ma questo è Mazzini; o quando io leggo, nell'art. 8, "*tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti*

*alla legge*”, ma questo è Cavour; quando io leggo, nell’art. 5, *“la Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali”*, ma questo è Cattaneo; o quando, nell’art. 52, io leggo, a proposito delle forze armate, *“l’ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”* esercito di popolo, ma questo è Garibaldi; e quando leggo,

all’art. 27, *“non è ammessa la pena di morte”*, ma questo, o studenti milanesi, è Beccaria. Grandi voci lontane, grandi nomi lontani. Ma ci sono anche umili nomi, voci recenti. Quanto sangue e quanto dolore per arrivare a questa costituzione! Dietro a ogni articolo di questa costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi, caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento, morti in Russia, morti in Africa, morti per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché la libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa carta. Quindi, quando vi ho detto che questa è una carta morta, no, non è una carta morta, questo è un testamento, un testamento di centomila morti. Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero perché lì è nata la nostra costituzione.



## DIDATTICA ESPERIENZIALE

**Tematica: La libertà religiosa** (scheda 2.A "La Costituzione")

**Contenuto / percorso didattico proposto : La libertà religiosa tra diritti costituzionali e realtà. Costruire luoghi di culto, in particolare moschee, è un diritto?**

**Competenze promosse:**

Saper lavorare in gruppo, saper comunicare in contesti e con strumenti diversi anche tecnologici, saper agire in modo autonomo e responsabile, saper risolvere problemi, saper individuare collegamenti e relazioni, saper acquisire e interpretare l'informazione, saper progettare interventi: protocolli di intesa, proposte di legge, strumenti di sensibilizzazione, saper definire strategie di azione, saper verificare i risultati, saper diffondere le esperienze.

### Spunti metodologici

Fra gli strumenti operativi possibili, possiamo indicare:

- Studi di caso
- "web quest" o ricerca specifica di dati.
- Realizzazione di progetti multimediali

Per quanto si riferisce alle scelte di metodo, indichiamo:

- Lettura, riflessione critica, confronto di opinioni su articoli di stampa relativi alle difficoltà che incontrano gli immigrati di fede islamica nel costruire edifici di culto
- Analisi della normativa vigente, in particolare dei principi costituzionali a tutela della libertà religiosa
- Specifiche tecniche di animazione: *Divisione della classe in piccoli gruppi di lavoro*
- Ricerca-azione con produzione di un elaborato finale

### Attività e Materiali utili

**Consegne :**

a) ricercare e leggere i seguenti testi normativi:

- Costituzione : artt. 7 - 8 - 19 - 20

- Legge 23 agosto 1988 n. 400 sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri - Art. 2 comma 3 lett. L ("Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri: ...I) gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione");

- D. L.vo 30 luglio 1999, n. 300 - Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59; art. 14 comma 2 lett. D) (Il ministero (dell'interno) svolge in particolare le funzioni e i compiti di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali:d) tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo)

- proposta di legge n. 2186 del 10 febbraio 2009 (disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto)

(vedi: [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=16PDL0021650](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0021650))

b) navigare nei siti cercando ulteriori informazioni al fine di individuare: 1) le ragioni socio-culturali e di natura politica che sono alla radice del contrasto tra l'ampia tutela costituzionale della libertà religiosa e la concreta realtà sul piano del suo effettivo godimento nelle diverse aree territoriali del paese; 2) il ruolo che giocano gli strumenti urbanistici nel produrre una discriminazione "di fatto" a danno di una confessione religiosa e dei suoi appartenenti 3) le possibili soluzioni sul piano politico e normativo

- Sulla istituzione della consulta islamica :

<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/religioni/>

- Sulle difficoltà a realizzare luoghi di culto, R. Guolo, *Se nel Nord est il Ramadam è costretto a nascondersi*, in La Repubblica 12.9.2008 ([http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=J7E5L](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=J7E5L)); R. Guolo, *La falsa soluzione*, in La Repubblica del 4.12.2008, in

[http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=K2ZVG](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=K2ZVG)

- l'Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose, in <http://www.olir.it/news/>

( in particolare V. Tozzi, *Il modello democratico costituzionale della disciplina del fenomeno religioso e gli insediamenti di cultura islamica in Italia* ; N. Colaiani, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*;

### Esempi, buone pratiche:

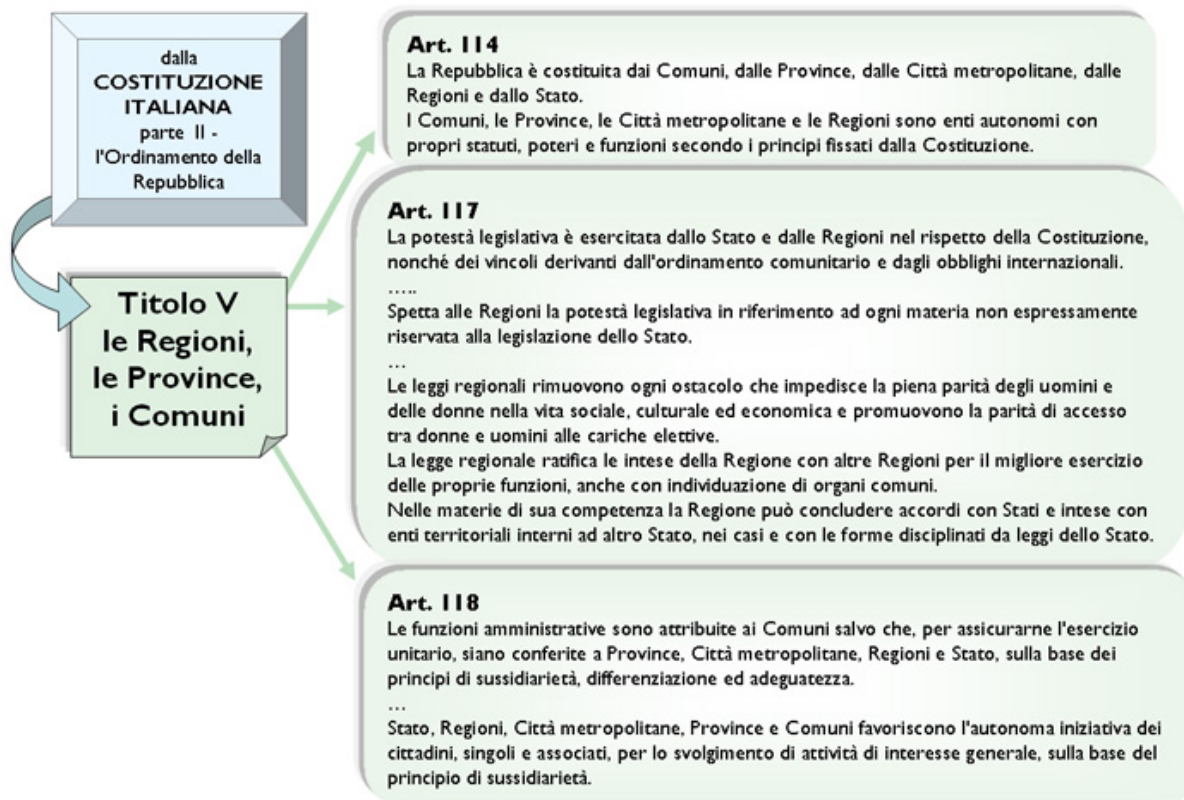
Va segnalata la significativa iniziativa promossa da un Ente locale, il Comune di Val D'Elsa , che ha sottoscritto un Protocollo di intesa con l'Associazione " Comunità dei musulmani di Siena e Provincia" che le parti contraenti qualificano "atto di altissimo profilo etico e politico al fine di conseguire l'obiettivo comune dell'accoglienza e della solidarietà all'interno di un'unica società civile fondata oltre che sul perseguimento del benessere comune e sul lavoro, principalmente sulla pace, sulla tolleranza e sul reciproco rispetto umano".

Protocollo di intesa tra il Comune di Colle di Val D'Elsa e l'Associazione "Comunità dei Musulmani di Siena e Provincia", [http://www.collevaldelsa.it/amministrazione/dialogo/protocollo\\_intesa.pdf](http://www.collevaldelsa.it/amministrazione/dialogo/protocollo_intesa.pdf)

## 2.B - Statuti comunali, leggi regionali



### in breve



### è necessario sapere

#### 1 - Partecipazione

“Dove cominciano i diritti umani universali? In posti piccoli: tra vicini a casa: nel quartiere in cui si vive, nella scuola che si frequenta, in fabbrica, nel terreno o nell'ufficio in cui si lavora. Sono questi i luoghi in cui ogni uomo, ogni donna, ogni bambino cerca giustizia, pari opportunità, uguale dignità senza discriminazioni. Se questi diritti non significano niente in questi luoghi, significheranno ben poco ovunque.

Il compito di ogni cittadino attivo è lavorare quotidianamente dentro le istituzioni locali, quali le scuole e i centri di aggregazione, affinché la cultura della pace e della protezione dei diritti umani diventi una buona pratica ineludibile ed indiscutibile nella sua realizzazione. Ma chi è il cittadino attivo? Ogni persona umana che rivendica a se stesso un ruolo fondamentale nella costruzione di un nuovo ordine mondiale e che trova nella dimensione universale dei diritti umani la sua *Weltanschauung*.

Gli enti locali, in particolare, diventano così, nel loro rapporto diretto con il sistema comunitario ed internazionale, il luogo di elezione di una proficua e concreta ricaduta di tutta la legislazione di una cultura che trova nei diritti umani, non più distinti né catalogati in rigide generazioni, ma interdipendenti fra di loro, la sua essenza. La legislazione regionale, riferendosi direttamente alle norme internazionali e a quelle comunitarie, realizza in pieno quanto affermato dai principi fondamentali della Costituzione italiana (art. 2, art.3 e art. 11).

## 2 – I poteri degli Enti locali

È proprio la nostra Costituzione che delega alle Regioni poteri amministrativi, ma anche legislativi. In particolare nell'art.17 del Titolo V (parte II della Costituzione Italiana) si indicano le materie di competenza dello Stato e delle Regioni:

“.....

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

La **legislazione concorrente** prevede che lo Stato e le Regioni collaborino nella formulazione di leggi: lo Stato centrale detta i principi fondamentali, mentre le Regioni provvedono alla disciplina di dettaglio, sulla base del principio di sussidiarietà.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

.....

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato

....

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”

Queste disposizioni permettono una *governance* locale di grande interesse, e diversificata sul territorio. È il caso delle Leggi Regionali per la promozione dei diritti umani e della pace, o delle norme comunali sullo stesso argomento, in coerenza con la normativa internazionale vigente. È con quest'ottica *glocale* che sono nate molte associazioni di enti locali, in rete per l'attuazione di quel principio di sussidiarietà ormai indicato come il criterio principale di attivazione politica ([vedi, per questo, il capitolo "Le Istituzioni dalla città all'ONU", in particolare la scheda 3.B "Infrastrutture nazionali, regionali e locali per i diritti umani"](#)).

Risulta quindi evidente che le regioni rappresentano uno snodo cruciale per l'operatività del principio di sussidiarietà, a sua volta centrale per la difesa dei diritti umani. ([vedi Premessa a questo capitolo](#)) I diritti umani non sono “valori” altissimi da contemplare. ma “obiettivi” concreti che devono guidare la politica a tutti i livelli, dalla politica locale a quella internazionale, dalle nostre città fino all'Onu.

## 3 – I riferimenti normativi in un'ottica *glocale*

È in quest'ottica *glocale* che vanno considerati i riferimenti normativi che hanno permesso l'evoluzione in senso democratico dei contesti locali e che trovano i loro capisaldi in alcuni documenti recenti di grande importanza. In particolare ci riferiamo a:

- ⇒ *La Carta Europea dei Diritti umani nelle Città*, sottoscritta il 18 Maggio 2000
- ⇒ *L'Agenda dell'Aia sulla Diplomazia delle Città*, adottata il 13 Giugno 2008

In riferimento all'attivazione del principio di sussidiarietà, di grande rilievo una novità che ci perviene dall'Unione Europea e che si riferisce a collaborazioni transnazionali di Enti locali: con il Regolamento (EC) No. 1028/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, portante sulla istituzione dello "European Grouping of Territorial Cooperation" (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, GECT), prende vita nel sistema UE una nuova figura di entità territoriale transnazionale, dotata di personalità giuridica, appunto i GECT.

"L'istituzione di un nuovo, originale soggetto giuridico territoriale nell'ordinamento comunitario è frutto di un lungo percorso, fertilmente arato nel sistema del Consiglio d'Europa (47 stati membri), ad opera specialmente del Congresso delle Autorità Locali e Regionali che si sta spendendo per la concreta attuazione del principio della "autonomia locale" soprattutto a partire dalla "Convenzione-quadro europea sulla Cooperazione Transfrontaliera tra Comunità o Autorità Territoriali" del 21 maggio 1980. Questo strumento giuridico offre la piattaforma legale per successivi sviluppi della cooperazione transnazionale degli enti di governo locale, nell'ottica della condivisione di interessi-*transfrontalieri*, con riferimento quindi al criterio della *contiguità* territoriale. Il principio dell'autonomia locale intesa come "autogoverno locale" (self-government), non come mero decentramento (decentralisation), è stato solennemente proclamato, come principio generale, dalla "Carta europea dell'autonomia territoriale" del 15 ottobre 1985. Il Preambolo di questa che è considerata la Magna Charta dell'autonomia locale afferma tra l'altro che "le autorità locali costituiscono uno dei principali fondamenti di qualsiasi regime democratico". Da segnalare anche l'articolo 2: "Il principio di autogoverno locale (local self-government) deve essere riconosciuto dall'ordinamento interno, auspicabilmente nella costituzione", e l'articolo 3 "1. L'autogoverno locale sottende il diritto e la capacità delle autorità locali, nei limiti della legge, di disciplinare e gestire una sostanziale parte di affari pubblici sotto la loro responsabilità e nell'interesse della popolazione locale"

A. Papisca, *L'avvento del 'Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale', GECT Nuovi orizzonti per il principio di sussidiarietà e il federalismo nel sistema UE e oltre*, Conve finale Progetto "Adri.Eur.O.P. - Adriatic Euroregion Operational Plan" PIC Interreg IIIA Transfrontaliero Adriatico/NPPA gno10 settembre 2008, Rovigo, Accademia dei Concordi

#### 4 – L'esempio della Regione Veneto

Partendo da una visione a noi più vicina, dobbiamo sottolineare che il Veneto è stata la regione che maggiormente si è adoperata, assieme alla Lombardia ed al Piemonte, nell'attività di sostegno alla pace, ai diritti umani ed allo sviluppo, prima con la Legge Regionale del 30 marzo 1988, n.18 (*Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace*) e quindi con la Legge Regionale del 16 dicembre 1999, n. 55 (*Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà*).

La diversità delle indicazioni tematiche delle due leggi, divise da un decennio di grandi cambiamenti sociali, indica quanto la solidarietà e lo sviluppo siano il corollario di una promozione dei diritti umani.

Nel solco segnato dalla regione Veneto, 18 Regioni e moltissimi Comuni hanno recepito la **norma Pace e diritti umani** attuandola nella sua inscindibile biunivocità di promozione dei diritti umani e di cooperazione internazionale (per il Veneto facciamo riferimento all'art.1 della legge n. 55 citata). La norma "Pace e Diritti umani", fa riferimento sia alla Costituzione Repubblicana sia al Diritto Internazionale dei Diritti umani: entrambe le Carte, infatti, legittimano le Città stesse ad operare nello spazio dilatato della solidarietà internazionale.

Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità. Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e della libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica. ( Art 29 Dich. Unives. Diritti umani)

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 molti 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 umani, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione europea sui diritti e le libertà fondamentali, la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini. "

Antonio Papisca, dal documento: "Considerazioni e proposte sulle città per la pace e i diritti umani" scritto in occasione della 9a Assemblea Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani del novembre 2008

Nella dinamica della sussidiarietà che trova, nella Marcia per la pace Perugia-Assisi ("Tutti i diritti umani per tutti") e nelle Assemblee dell'Onu dei Popoli, un momento di profonda riflessione e di conseguente attività operativa sul tema della pace e della giustizia nel mondo, rientrano alcune importanti figure istituzionali, come la **figura del Difensore Civico**, che sottolinea l'importanza dell'attività degli Enti Locali in tale direzione, ma anche quella del **Garante dell'infanzia e dell'adolescenza ( o Tutore dei Minori)**, di cui parleremo più ampiamente nel prossimo capitolo. (Vedi il capitolo "Le istituzioni dalla città all'ONU", in particolare "Infrastrutture nazionali, regionali e locali per i diritti umani").



## approfondimenti

La Carta di Saint-Denis del 2000 e l'Agenda dell'Aia sulla diplomazia nelle città del 2008 sono i documenti internazionali più recenti sui diritti umani nelle città. Nell'ultimo decennio a scadenza biennale si sono svolte sei Conferenze europee per i diritti umani nelle città. Il concetto che " la città non è un'isola" affermato nella I Conferenza svoltasi a Barcellona, è stato solennemente sancito nei successivi incontri. Nel 2000, a Saint-Denis, 96 città hanno adottato la Carta Europea dei diritti umani nelle città. Da quel momento in poi un progressivo allargamento della partecipazione delle città europee alle conferenze ( quaranta città a Barcellona, novantasei a Saint-Denis, e centoquaranta a Venezia nel 2002). Oggi circa 250 città europee e 140 città italiane sono firmatarie della Carta di Saint-Denis. La Carta è una guida all'azione ed interpreta gli strumenti internazionali di difesa dei diritti umani adattandoli alle realtà locali.

Rifacendoci al preambolo della *Carta Europea dei diritti umani nelle città* che recita:

*"Persuasi che la buona amministrazione della Città esige la garanzia del rispetto dei diritti dell' Uomo per tutti i suoi abitanti, senza esclusione, e che mira alla promozione dei valori di coesione sociale e di protezione dei più vulnerabili ..."* si evince una nuova visione della Pubblica Amministrazione che in nessun modo vuole essere buonista. Semplicemente vuole garantire che la città sia il luogo del rispetto dei diritti fondamentali ed anche quello della crescita del senso di responsabilità dei cittadini così come afferma la Dichiarazione dell' ONU sul Diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della Società di promuovere e proteggere i Diritti umani e le libertà fondamentali, adottata l'8 Marzo 1999.

In particolare.

### **Carta di Saint-Denis (Carta Europea dei diritti umani nelle città)**

La Carta attualizza l'art. 28 della DUDU in cui si afferma che "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale ed internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati". Essa evidenzia i principi di prossimità, sussidiarietà e prassi civiche e sociali di solidarietà: Infatti, nella parte prima delle disposizioni generali, all'art. I primo (Diritto alla città), la Carta afferma che " la città appartiene a tutti

gli abitanti" e poi prosegue evidenziando che le città sono un laboratorio di democrazia e che sono soggetti attivi a livello internazionale e che si prefiggono di realizzare una buona

“governance” basata sullo sviluppo umano. Il principio fondamentale della Carta afferma che i cittadini del XXI secolo devono saper armonizzare cittadinanza universale dei D.U. con la cittadinanza locale realizzando il glocalismo auspicato per il futuro delle nostre società.

Infatti i Comuni aderenti alla Carta devono riconoscere ed accettare le diversità culturali e tutelare le fasce deboli della popolazione sottoposte a svantaggi e discriminazioni. Pertanto, in base alla Carta, le città firmatarie si impegnano a riconoscere e a tutelare i seguenti diritti:

Diritti civili, politici della cittadinanza locale (artt.VIII-XI)

Diritti economici sociali, culturali ed ambientali di prossimità (artt.XII- XXII)

Diritti relativi all'amministrazione democratica locale (art. XXIII- XXIV)

Meccanismi di garanzia dei diritti umani di prossimità (art. XXIV- XXVIII)

Nell'ambito dei meccanismi di garanzia particolare rilievo deve essere dato all'articolo XXVII che afferma l'importanza dei mediatori sociali o di quartiere, soprattutto nelle aree maggiormente vulnerabili. L'Ombudsman (lett. la figura che fa tramite) e cioè Il Difensore Civico, realizza praticamente quell'attività di prevenzione alle violazioni di qualsiasi genere, soprattutto quando i cittadini sono inermi di fronte ad una burocrazia spesso cieca e sorda alle loro esigenze più immediate

### L'Agenda dell'Aia: la diplomazia della città (1)

Dall'11 al 13 giugno 2008 si è svolto all'Aia il primo congresso mondiale sulla diplomazia della città per riflettere sul ruolo dei poteri locali nella prevenzione dei conflitti, nel *peace-building* e nella ricostruzione post-conflitto. Gli Enti locali, infatti, vogliono rivendicare a se stessi un ruolo più tangibile ed internazionalmente visibile, legittimato sia sotto l'aspetto etico-politico che sotto quello giuridico –formale. Nell'ambito della global governance il coordinamento fra Stati, enti locali e istituzioni sopranazionali, articolandosi nello schema della multi-level- governance vuole reagire alla crisi strutturale dell'attuale forma di stato - nazionale –sovrana - armata-confinaria-.

La forma di stato tradizionale è in crisi in quanto superato dai processi di globalizzazione. L'esempio a cui gli enti locali si rifanno per avere visibilità e riconoscimento è il *Comitato delle Regioni dell'Unione Europea*, organo consultivo costituito da rappresentanti degli enti locali e regionali d'Europa (vedi capitolo “Le istituzioni dalla città all'ONU”, in particolare “Le istituzioni e la protezione a livello di Unione Europea”), che può essere considerato come la conquista più avanzata nello status e nel ruolo degli enti locali in sede internazionale..

La *Carta europea dell'autonomia territoriale*, promossa dal Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa nel 1985, nel suo preambolo, afferma che “le autorità locali costituiscono uno dei principali fondamenti di qualsiasi regime democratico” e stabilisce nell'art. 2 che “il principio di autogoverno locale (*local-self government*) deve essere riconosciuto nell'ordinamento interno ed auspicabilmente nella costituzione”, e l'art. 3 co. 1 evidenzia come “L'autogoverno locale sottende il diritto e la capacità delle autorità locali di disciplinare e gestire una... parte di affari pubblici. Nell'interesse della popolazione locale”. Infine all'art. 10 stabilisce che “ le autorità locali sono legittimate a cooperare fra loro e, nei limiti della legge, a formare consorzi con altre autorità locali al fine di svolgere compiti di comune interesse e di far parte di associazioni internazionali di autorità locali” Emerge con forza la volontà di lavorare per una reale autonomia sulla base del principio di sussidiarietà, che per la prima volta, qui, viene applicato.

(1) - Vedi:

A. Papisca *Autonomia locale nella multi-level governance: “City diplomacy” e “Gruppo Europeo di Cooperazione territoriale”, GECT*, in *Rivista Pace diritti umani* n.2/2008, Marsilio, Padova.



### bibliografia

- Mascia, M. e Papisca, A. (2007), *L'agenda politica dei diritti umani*, Contributo alla riflessione per la Marcia Perugia-Assisi - Settimana della pace 1-7 OTTOBRE 2007
- Papisca, A. (1998) *Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico* in Strumendo L.(a cura di), *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione* (Padova, CEDAM)

- Papisca, A.(2007), *Infrastruttura nazionale per i diritti umani: L'Italia è in ritardo*, Rivista Pace diritti umani, n. 2/2007



## sitografia

- Associazione che riunisce i Comuni, le Province e le Regioni impegnate in Italia a promuovere la pace, i diritti umani, la solidarietà e la cooperazione internazionale, al sito: [www.entilocalipace.it](http://www.entilocalipace.it);
- comuni che si sono trovati a ragionare sui temi della pace e della solidarietà internazionale e cercano di dare risposte al dibattito in corso e alle nuove sensibilità che si stanno formando tra i cittadini, al sito: [www.comunisolidali.org](http://www.comunisolidali.org);



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

Nel 2004 fu fondata a Parigi L'UCLG (L'organizzazione internazionale Città e Governi Locali Uniti) con lo scopo di essere portavoce unitario di governi locali a livello mondiale, al fine di promuoverne valori ed interessi condivisi. Gli obiettivi previsti erano:

Promuovere il ruolo e lo status dei governi locali a livello internazionale attraverso un'azione di lobby ed esercitando influenza a livello decisionale;

Sviluppare e promuovere politiche comuni su temi chiavi a livello internazionale;

Collaborare con le Nazioni Unite, le sue agenzie e altre rilevanti organizzazioni internazionali;

Sviluppare iniziative e programmi attraverso progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo tra governi locali e associazioni di governi locali;

Costruire una piattaforma internazionale di scambio e partnership per rafforzare i governi locali e delle loro associazioni;

Supportare una rete forte di governi locali e sviluppare servizi e prodotti locali che soddisfino le loro necessità;

Diventare una risorsa d'informazione a livello mondiale sull'auto-governo locale, le autorità locali, la solidarietà internazionale e lo scambio di esperienze;

Diffondere informazioni attraverso pubblicazioni, seminari, nuovi mezzi tecnologici sullo stato d'essere e l'evoluzione del governo locale a livello mondiale e organizzare congressi e altri eventi. potrebbe essere l'accordo tra gli Enti locali sulla base della condivisione della diplomazia della città. L'Onu ha già firmato un accordo in tale senso con l'iniziativa dell'Alleanza delle Civiltà. Si auspica che molto presto si stipulino ulteriori accordi anche con il Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, con la Commissione di peace-building delle NU e con il Dipartimento affari politici delle NU.



## pedagogia dell'esempio

### La Pira

Nasce a Pozzallo nel 1904, muore a Firenze nel novembre 1977. È stato uno dei più famosi politici italiani, sindaco di Firenze, servo di Dio per la Chiesa cattolica

Incredibile fu il suo impegno civile e sociale sempre guidato da una profonda dimensione di fede. Ogni sua iniziativa spesso generava molte discussioni, La Pira era persona amata ed apprezzata da tutti, anche dagli avversari politici, per la sua coerenza di vita e il suo grande spirito di servizio incarnato nel fare politica per le persone.

Nel pensiero di La Pira sono strettamente congiunti –anche se chiaramente distinti- l'aspetto etico (e in particolare fondato sulla fede e sulla morale cattolica) e l'aspetto politico, quest'ultimo soggetto alla responsabile mediazione di una

È stato detto che proprio dalla esperienza di Sindaco La Pira ha maturato e pienamente espresso il suo modo di interpretare l'impegno politico; da



Sindaco egli ha visto i problemi legati alla pratica attuazione di quei principi che aveva elaborato e discusso nella sua esperienza di Costituente; nell'amministrazione e della città ha portato l'esperienza che aveva maturato

quando, da sottosegretario al ministero del Lavoro,

analisi tipicamente laica.

### Politica sociale per la giustizia

I diritti sociali sanciti dalla Costituzione non possono restare, per La Pira, sulla carta. Il concreto impegno -prima nel governo, poi nella amministrazione della città- lo mettono a confronto con le realtà della disoccupazione, della malattia, dei problemi abitativi ecc.: *Ho un solo alleato* (scrive nei suoi appunti nel 1961 in preparazione della visita di Gaitskell in Palazzo Vecchio) : *la giustizia fraterna quale il Vangelo la presenta.* Ciò significa:

- 1) lavoro per chi ne manca
- 2) casa per chi ne è privo
- 3) assistenza per chi ne necessita
- 4) libertà spirituale e politica per tutti
- 5) vocazione artistica e spirituale di Firenze nel quadro universale della città cristiana ed umana.



aveva dovuto affrontare le vertenze sociali e sindacali; come responsabile della vita cittadina, ha svolto il suo compito con quella sensibilità verso le necessità dei più deboli e bisognosi che aveva affinato nella sua lunga pratica delle attività assistenziali. La Pira, pur non essendo fiorentino, capì e interpretò l'identità e la storia di Firenze; e dette al ruolo del Sindaco quello del garante dei diritti cittadinanza: il diritto alla casa, il diritto al lavoro, il diritto alla pace e così via. A differenza da quanto andò affermando per lungo tempo una larga parte della pubblicistica, La Pira è stato anche un accorto amministratore. Alcune delle realizzazioni delle Giunte da lui presiedute furono, oltre a quanto detto: la ricostruzione dei ponti sull'Arno, la Centrale del Latte, il nuovo teatro comunale e il rilancio del "Maggio", il Piano Regolatore, la costruzione di 17 nuove scuole, cavalcavia e sottopassaggi ecc.

Dal sito: <http://www.lapira.org/index2.php>



DIDATTICA ESPERIENZIALE	
<b>Tematica: Cittadinanza attiva (scheda 2.B)</b>	
<b>Contenuto / percorso didattico proposto : Dal disagio subito all'agio condiviso.</b>	
<b>Competenze promosse:</b> Responsabilità personale e sociale. Capacità di lavorare in gruppo. Accettazione dei diversi punti di vista. Capacità di gestione dei conflitti.	
<b>Spunti metodologici</b>	<b>Materiali utili</b>
<p>Percorso di cittadinanza attiva per il biennio di base della scuola secondaria di secondo grado.</p> <p><u>Prima fase</u> ( novembre- gennaio): Brain storming, rilevazione della situazione di possibile disagio nella classe - Creazione di un gruppo di lavoro misto (docenti e studenti) per analizzare quanto rilevato, focalizzare l'attenzione su uno specifico argomento – Esaminare gli gli strumenti normativi relativi alla tematica scelta ed avviare iniziative con incontri quindicinali;</p> <p><u>Seconda fase</u> ( febbraio – marzo)</p> <p><u>Azione dei docenti referenti</u> nelle varie classi con visione di diapositive su situazioni conflittuali nella Città e nella Scuola (quartieri ghetto in Città, ambienti squallidi nella Scuola, interviste specifiche) e su situazioni di inclusione e di collaborazione sia nella Città che nella scuola ( comunità multietniche nella Città e attività ricreative condivise nella Scuola) ;</p> <p><u>Terza fase</u> (aprile maggio )</p> <p><u>Azione degli studenti:</u> Creazione di un video sulle situazioni a rischio (solitudine, esclusione, emarginazione) vissute in un ambiente degradato e su situazioni positive (accettazione collaborazione, condivisione, solidarietà) in un ambiente curato</p> <p>Illustrazione conclusiva sul piacere di stare insieme senza barriere e senza pregiudizi. Creazione di peer- educators di collegamento per gli anni successivi.</p> <p>Festa in musica per la conclusione dell'anno scolastico.</p>	<p>Normativa di riferimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Costituzione Italiana</li> <li>- Dichiarazione Universale dei diritti umani</li> <li>- Carta Europea dei diritti umani nelle città (2000);</li> <li>- Carta di Montreal, Carta dei diritti e delle Responsabilità (2006);</li> <li>- Agenda dell'Aia sulla diplomazia delle città (2008).</li> </ul>
<b>Buone pratiche</b>	
<p>Molti sono gli esempi di simulazioni attuati nelle scuole secondarie del Veneto. A questa pagina del sito del Centro diritti umani si può trovare un esempio interessante, presentato all'interno di un percorso di analisi sulla Cittadinanza attiva, lavoro conclusivo di un corsista del XVIII Corso di Perfezionamento "Diritti, istituzioni e pratica della Democrazia globale":  <a href="http://www.centrodiritiumani.unipd.it/XVIII/g2/g2_000018.htm">http://www.centrodiritiumani.unipd.it/XVIII/g2/g2_000018.htm</a></p>	

## 2 . C - Il codice internazionale dei diritti umani: le origini



in breve



è necessario sapere

### 1 - Un sistema organico

Per comprendere il processo di internazionalizzazione o positivizzazione sul piano internazionale dei diritti umani, ossia il *riconoscimento giuridico dei diritti della persona* oltre i confini degli ordinamenti interni dei singoli Stati, è necessario muovere dalle nuove norme giuridiche internazionali che a partire dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945 sono andate a sostituire il diritto internazionale tradizionale.

Infatti, proprio alla Carta delle NU bisogna fare innanzitutto riferimento, poiché le innovazioni di portata rivoluzionaria in essa contenute (vedi più avanti nel capitolo) hanno innescato il processo di mutazione dell'ordinamento giuridico internazionale. A tale processo daranno poi un seguito fondamentale la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici e culturali del 1966, i due Protocolli opzionali al Patto sui diritti civili e politici (rispettivamente del 1966 il primo e del 1989 il secondo) e il Protocollo opzionale sui diritti economici, sociali e culturali del 2008. [\(vedi scheda 2D\)](#)

Il primo dei due Protocolli istituisce una procedura attraverso la quale il Comitato dei diritti dell'uomo riceve e considera comunicazioni individuali da parte di persone che si ritengono vittima di violazioni di diritti enunciati dal Patto. Il secondo è relativo all'abolizione della pena di morte. Il terzo strumento istituisce anch'esso una procedura attraverso la quale il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali riceve e considera le comunicazioni di persone che asseriscono di essere state oggetto di violazione dei diritti riconosciuti dal Patto così come le comunicazioni di Stati contro Stati ritenuti inadempienti rispetto agli obblighi previsti dal Patto.

La Dichiarazione universale, i due Patti e i Protocolli opzionali costituiscono un *corpus organico* di norme internazionali, il cosiddetto *Codice universale dei diritti umani* (International Bill of Human Rights).

## 2 - Il sistema di garanzie

(Ci ricollegiamo qui alla scheda 1.G del primo capitolo "Diritti e garanzie", a cui rimandiamo per un approfondimento concettuale e per una visione più completa dell'argomento nel suo riferimento ai diritti umani.)

Al *sistema normativo universale* sopra riportato, si aggiunge un *sistema universale di garanzie* per i diritti umani gestito dalle NU, ossia la previsione di meccanismi di controllo, i c.d. Comitati di esperti istituiti dalle Convenzioni o organi dei Trattati (Treaty Bodies), (vedi anche la scheda 3C nel cap "Le istituzioni dalla città all'ONU"), la cui principale funzione è di verificare l'attuazione nel paese contraente delle norme sancite a livello internazionale, in primo luogo tramite l'esame seguito da osservazioni conclusive sui rapporti periodici che gli Stati hanno l'obbligo di presentare.

## 3 - La Carta delle Nazioni Unite

La Carta delle NU, approvata il 26 giugno del 1945 a San Francisco, a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione Internazionale, è entrata in vigore il 24 ottobre del 1945. L'Italia è divenuta Stato membro delle NU a decorrere dal 14 dicembre del 1955.

La Carta ha come suo primo fondamento valoriale "le quattro libertà" indicate da Franklin Delano Roosevelt nel suo famoso discorso al Congresso americano del 6 gennaio 1941.

Le quattro libertà, di parola, di religione, dal bisogno, dalla paura della guerra, costituiscono infatti il punto di partenza condiviso dai rappresentanti degli Stati Uniti, Gran Bretagna, URSS e Cina, durante gli incontri che si tennero a Dumbarton Oaks nel 1944 allo scopo di delineare la nuova organizzazione internazionale che, a guerra finita, avrebbe dovuto prendere il posto della Società delle Nazioni. (M. Flores, *Storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag.200 e ss)

Essa configura un ordine internazionale, sia sul piano dei principi che dei fini e degli obblighi di comportamento degli Stati, che non implica soltanto "assenza di guerra", ma un ordine di "pace positiva" che comporta processi di cooperazione e di integrazione.

Sebbene la Carta richiami principi dell'ordine internazionale tradizionale statocentrico e belligero, come il principio della "sovrana eguaglianza" (art.2, par.1), il divieto di intervento da parte delle NU "in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno stato" ( art.2, par. 7 ), il diritto naturale all'autotutela individuale e collettiva (art. 51), tuttavia, tali principi risultano temperati dai principi del nuovo ordine panumano espressi nella Carta .

In particolare, l'art.2, par. 7 chiarisce che il principio di non ingerenza da parte delle NU negli affari interni non pregiudica l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII, relativo all'azione delle NU rispetto alle minacce alla pace, alla violazione della pace ed agli atti di aggressione.

Quanto al *principio di autotutela*, esso presenta un carattere di eccezionalità e il suo esercizio deve essere *successivo* ad un attacco armato. Si vieta in questo modo la legittima difesa preventiva, istituto cardine del diritto delle "sovranità statuali armate".( A.Papicca, *Diritti umani,"supercostituzione" universale*, cit.) Esso può essere inoltre soltanto *temporaneo* e cioè "fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale ( art. 51 ).

Per quanto attiene espressamente ai diritti umani, nonostante i riferimenti espliciti ad essi non siano numerosi, la Carta costituisce il primo accordo giuridico internazionale che sancisce il "principio" del rispetto dei diritti umani. Tutto il testo può dirsi ispirato al rispetto di diritti umani.

Nel Preambolo, infatti, così si legge "Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità, a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole.... abbiamo deciso di associare i nostri sforzi per realizzare questi intenti. "

E nel capitolo I relativo ai fini e principi, l'art. 1 così recita : "gli scopi delle Nazioni Unite sono i seguenti:.... 3. Realizzare la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario e I promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza , di sesso, di lingua o di religione.

E ancora all'art.13 : *L'Assemblea generale elabora studi e fa raccomandazioni allo scopo di .....B) promuovere per tutti , senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali .*

Anche omettendo di citare gli altri articoli della Carta in cui si fa riferimento alla necessità di promuovere e garantire i diritti umani, si può senza alcun dubbio affermare che lo spirito della Dichiarazione universale dei diritti umani che la seguirà nel giro di pochi anni si ritroverà pienamente negli ideali di pace, eguaglianza, cooperazione, legalità, promozione del benessere e delle dignità delle persone espressi dalla Carta.

#### **4 - La Dichiarazione Universale dei diritti umani**

La Dichiarazione Universale dei Diritti umani *rende esplicito l'obiettivo che fu sancito inizialmente dalla Carta delle NU* di fronte agli orrori della guerra, cioè quello di promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita nell'ambito di una più ampia libertà. Essa infatti al Preambolo recita *"il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo."* Si può quindi affermare che i 30 articoli che formano il testo della Dichiarazione sviluppano il principio cardine della dignità di ogni persona umana in tutte le sue conseguenze. Tale principio è ripreso esplicitamente all'art. 1, che radica nella ragione e nella coscienza di ciascuno lo spirito di fratellanza universale, dato che tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. L'art. 2, generalizzando ad ogni individuo tutti i diritti umani, senza escluderne né limitare nessuno dei diritti enunciati negli articoli successivi, fissa il principio fondamentale della non discriminazione fra tutti gli appartenenti al genere umano: numerose convenzioni internazionali di contenuto specifico sono state adottate successivamente in applicazione di questo principio. Gli articoli successivi della Dichiarazione sono divisi in due blocchi: dall'art. 3 al 21 troviamo la proclamazione dei diritti civili e politici, mentre dal 22 al 27 vengono affermati i diritti economici sociali e culturali. La Dichiarazione viene chiusa da tre articoli che confermano l'unitarietà dei diritti umani, eliminando ogni possibile interpretazione gerarchica degli stessi.

##### *I diritti civili e politici*

Il diritto individuale alla vita, alla libertà e alla sicurezza, proclamato all'art. 3, costituisce ovviamente la premessa dei successivi diritti di libertà civile e politica: la protezione di questi diritti in ambito internazionale, dopo l'entrata in vigore nel 1976 del relativo patto e dei due protocolli opzionali, è affidata al comitato diritti umani dell'ONU. Gli artt. dal 4 al 13 definiscono i fondamentali diritti civili, oggetto ciascuno di particolari Convenzioni internazionali che chiariscono i dettagli e le procedure di protezione dei diritti medesimi.

L'art. 14 proclama il diritto di asilo dalle persecuzioni, chiarendo che esso non potrà essere invocato da chi sia realmente ricercato per reati non politici: il nostro paese, pur avendo ratificato la relativa convenzione, non ha ancora adattato la propria normativa a queste prescrizioni internazionali. Il diritto etico-sociale ad avere una famiglia, considerata nucleo naturale e fondamentale della società e in quanto tale meritevole di protezione da parte della società e dello Stato, è sancito dall'art. 16, mentre l'art. 17 afferma il diritto economico di proprietà personale o comunitaria. (per capire come vengono interpretati questi diritti nel mondo arabo islamico v. approfondimento nella scheda 2.E) I restanti articoli riguardano di nuovo diritti civili o politici, peraltro della massima importanza, come il diritto alla libertà religiosa, di opinione e di riunione ed associazione pacifica; l'art. 21 infine si occupa del diritto di partecipazione politica, citando esplicitamente la caratteristica fondamentale dei regimi democratici: periodiche e veritiere elezioni a suffragio universale, con voto libero, uguale e segreto come espressione della volontà popolare.

##### *I diritti economici, sociali e culturali*

Il secondo blocco di articoli si apre con l'affermazione all'art. 22 del diritto universale alla sicurezza sociale e alle altre premesse della dignità dell'individuo e del libero sviluppo della sua personalità: tali premesse riguardano la realizzazione - attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale - dei diritti economici, sociali e culturali che vengono elencati nel

seguito. Mentre gli artt. 23 e 24 si occupano del gruppo di diritti connessi al lavoro, l'art. 25 viene considerato la nuova frontiera mondiale del *welfare state*, in quanto proclama il diritto universale ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo a quelli che sono stati definiti i bisogni essenziali degli individui, e che rientrano negli indicatori dello sviluppo umano.

Il diritto all'istruzione, gratuita ed obbligatoria nella fase primaria, accessibile a tutti nel segmento tecnico e professionale o sulla base del merito nel segmento superiore, è sancito dall'art. 26, che stabilisce la priorità dei genitori nella scelta del genere di istruzione da impartire ai figli. Tale libertà è comunque vincolata al pieno sviluppo della personalità del discendente rafforzando in esso il rispetto dei diritti umani, in modo da favorire il mantenimento della pace universale. Tale prospettiva educativa è richiamata anche nel Preambolo della DU e nel 1998 è stato istituito il Relatore speciale sul diritto all'educazione in seno al comitato diritti umani. L'ultimo articolo del secondo blocco sancisce il diritto di ciascuno a prendere parte alla vita culturale, artistica e scientifica della comunità, e si occupa anche di tutela delle opere artistiche e dell'ingegno.

### *La pace*

Il concetto di pace positiva viene richiamato dall'art. 28 che afferma il diritto individuale ad un ordine sociale ed internazionale che realizzi effettivamente i diritti appena enunciati, e simmetricamente i doveri individuali verso la comunità vengono ricordati dall'art. 29, sottolineando che il libero e pieno sviluppo della personalità può avvenire solo in ambito comunitario. In questa prospettiva lo stesso art. 29 stabilisce una riserva di legge per le eventuali limitazioni ai diritti ed alle libertà di un individuo, finalizzata esclusivamente ad espandere la sfera di libertà di altri o più in generale il bene pubblico. Infine l'art. 30 contiene una clausola interpretativa, escludendo la possibilità che la Dichiarazione possa essere interpretata in modo tale da implicare un diritto in capo a qualsiasi soggetto anche statale di compiere azioni distruttive dei diritti e delle libertà enunciati dalla medesima. Il divieto imposto agli Stati di calpestare i diritti umani imposto dalla clausola interpretativa, assieme al ruolo di garanzia dei diritti sociali assegnato agli stessi dall'art. 22, limitano di fatto il principio di sovranità originaria degli Stati, subordinandolo al rispetto dei diritti innati delle persone umane. Inoltre il richiamo degli Stati al dovere della pace e degli individui adulti al dovere di educare i bambini ai diritti umani, nel 1999 è stato codificato nel sistema di *soft law* con la *Carta dei difensori dei diritti umani*, che legittima la loro attività in ogni parte nel mondo (v. la scheda 1.F "Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza").



## approfondimenti

### **Il cammino della Dichiarazione Universale nel sistema delle fonti del diritto internazionale**

La Dichiarazione del 1948 costituisce indubbiamente un elemento di grande impulso alla creazione di un vero e proprio sistema di diritti universali e positivi, universali poiché inerenti tutti gli esseri umani, positivi poiché con la Dichiarazione si pongono le basi di un processo che condurrà dall'affermazione dei diritti umani al loro riconoscimento e alla loro effettiva protezione (Zanghì, 2006). Essa ha inoltre il merito di formulare un concetto unitario e universalmente riconosciuto dei valori che dovevano essere difesi da tutti gli Stati nei loro ordinamenti interni. (Cassese, 2005)

Ripercorrendo le tappe di tale processo, va evidenziato che durante l'elaborazione della Dichiarazione Universale da parte della Commissione delle Nazioni unite, si confrontarono due opposte visioni rispetto al valore giuridico della stessa. Secondo alcuni infatti, essa avrebbe avuto solo "un valore morale". Altri sottolineavano invece che la Dichiarazione avesse un "valore reale intrinseco" poiché indicava in modo preciso quali fossero i diritti umani il cui rispetto doveva essere incoraggiato dagli stati firmatari dello Statuto. Essi sostenevano inoltre che sebbene la Dichiarazione non imponesse obblighi giuridici agli stati membri dell'organizzazione delle Nazioni unite, questi ultimi, firmando lo Statuto avevano voluto conformarsi in buona fede ai principi in esso enunciati, principi tra i quali figuravano anche l'incoraggiamento e lo sviluppo dei diritti umani e delle libertà fondamentali. (Zanghì, 2006)

La Dichiarazione Universale, pur essendo uno strumento formale e solenne attraverso il quale sono enunciati principi di grande rilevanza e di stabile validità, analogamente ad una raccomandazione, non potrebbe essere considerata obbligatoria per le parti come un trattato internazionale. Tuttavia, si può sostenere che l'organo che la ha adottata abbia manifestato tramite tale strumento solenne un forte auspicio a che gli stati membri della comunità internazionale si conformassero a tali principi. Di conseguenza, nella misura in cui tale speranza è generalmente giustificata dalla pratica degli Stati, la Dichiarazione può essere considerata, **per consuetudine**, come un atto che enuncia regole obbligatorie per gli Stati (ibidem).

La prassi dell'ONU e dei suoi Stati membri appare orientata in tale senso. Infatti, dall'esame di quest'ultima si evince come, in numerose occasioni, l'Assemblea generale abbia utilizzato la Dichiarazione come un modello di condotta, basandosi su di essa per rivolgere raccomandazioni ed inviti a vari Governi affinché adottassero misure specifiche mirate al rispetto dei diritti umani, erodendo così progressivamente il cosiddetto limite del dominio riservato.

In molte risoluzioni, l'Assemblea ha inoltre richiamato il contenuto della Dichiarazione come la base giuridica su cui fondare le azioni intraprese dall'ONU rispetto a comportamenti di taluni Stati ritenuti una violazione delle disposizioni della Dichiarazione Universale. Per citare qualche esempio, una risoluzione dell'Assemblea del dicembre del 1960 dichiarava la politica di *apartheid* nel sud-est africano contraria alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo. E in altre occasioni la Dichiarazione è stata invocata anche dal Consiglio di sicurezza dell'ONU per far cessare la politica di *apartheid* in Africa del Sud. (op.cit.pp.28-29)

È possibile quindi affermare che le Nazioni Unite hanno attribuito e continuano ad attribuire un peso sempre maggiore alla tesi che la Dichiarazione abbia creato effettivi obblighi a carico degli stati, la cui violazione può costituire oggetto di una condanna severa da parte della stessa Assemblea.

*In sostanza la prassi dell'ONU avrebbe attribuito alla Dichiarazione un valore assai simile a quello della Carta del 1945, rafforzandone gli obblighi con indicazioni più precise. Gli stati membri, avendo contribuito a tale prassi e non essendosi opposti all'estensione graduale dei poteri dell'Organizzazione in questa materia, avrebbero di fatto riconosciuto il carattere obbligatorio della Dichiarazione Universale.*

Va infine messo in evidenza il ruolo svolto dalla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia delle NU nel contribuire ad un'interpretazione che ha progressivamente assimilato le disposizioni sui diritti umani contenute nella Carta ONU e nella Dichiarazione Universale a principi generali del diritto internazionale comportanti obblighi *erga omnes* (ossia assunti verso la comunità internazionale nel suo complesso). A partire dal *Caso della Namibia* del 1966, passando attraverso il *Caso degli ostaggi a Teheran* del 1980 e il *Caso delle attività militari e paramilitari in Nicaragua* del 1986 per arrivare sino ad oggi, la CIG ha via via affermato e ribadito il carattere consuetudinario dei principi a tutela dei diritti umani presenti nella Carta e nella Dichiarazione Universale. In particolare è proprio in relazione alla vicenda degli ostaggi a Teheran che, per la prima volta nella storia della CIG, quest'ultima ha citato la Dichiarazione Universale come fonte suprema, accanto allo Statuto, delle norme che codificano i diritti umani. E attraverso il *Caso Nicaragua* ha dimostrato come in virtù della prassi generale degli Stati e dell'*opinio iuris*, le principali norme sui diritti umani si siano trasformate in norme di diritto internazionale generale, imponendosi attraverso la via consuetudinaria anche a Stati terzi, non parti di strumenti di natura convenzionale.

Nella giurisprudenza della Corte si è sviluppata cioè la tendenza ad estendere l'applicazione delle convenzioni che codificano i diritti umani agli Stati non parti di tali accordi, ancorandole al diritto consuetudinario. In altri termini, secondo la CIG, i principi generali sui diritti umani sanciti nella Carta e nella Dichiarazione Universale che sono stati trasfusi in convenzioni internazionali, mediante la prassi conforme degli Stati e l'*opinio iuris* degli Stati sono stati incorporati nel diritto generale internazionale, divenendo vincolanti per l'intera comunità internazionale (op.cit..p.31-39)



## bibliografia

- A.Cassese, *I diritti umani oggi*, Edizioni Laterza, Roma-Bari, 2005  
C.Cardia, *Genesi dei diritti umani*, Giappichelli Editore, Torino, 2005  
M.Flores, *Storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna, 2008

- C.Zanghì, *La protezione dei diritti dell'uomo*, Giappichelli Editore, Torino, 2006
- Papisca, A.(1999), *Diritti umani, "superconstituzione" universale*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, anni IV, numero 3/99
- De Stefani, P. ( a cura di)(2009), *Codice internazionale dei diritti umani* (Padova, CLEUP)
- Flores, M.(2008), *Storia dei diritti umani* (Bologna, Il Mulino)



## pedagogia dell'esempio

Movimenti che hanno lottato per la conquista dei diritti:

- Il movimento dei lavoratori rurali brasiliani Sem terra  
<http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=6200>  
<http://www.comitatomst.it/>  
<http://www.carta.org/campagne/dal+mondo/17310>
- il Movimento Nazionale Indiano e il Satyagraha del Mahatma Gandhi  
<http://www.mapsofindia.com/personalities/gandhi/satyagarh.html>  
<http://www.kamat.com/mmgandhi/satyagraha.htm>
- i Movimenti anti apartheid in Africa  
<http://www.thomassankara.net/spip.php?article390&lang=fr>
- L'ultimo concerto di Miriam Makeba  
<http://www.medeasonline.net/?p=762>  
<http://www.robertosaviano.it/articoli/9816/116/0>



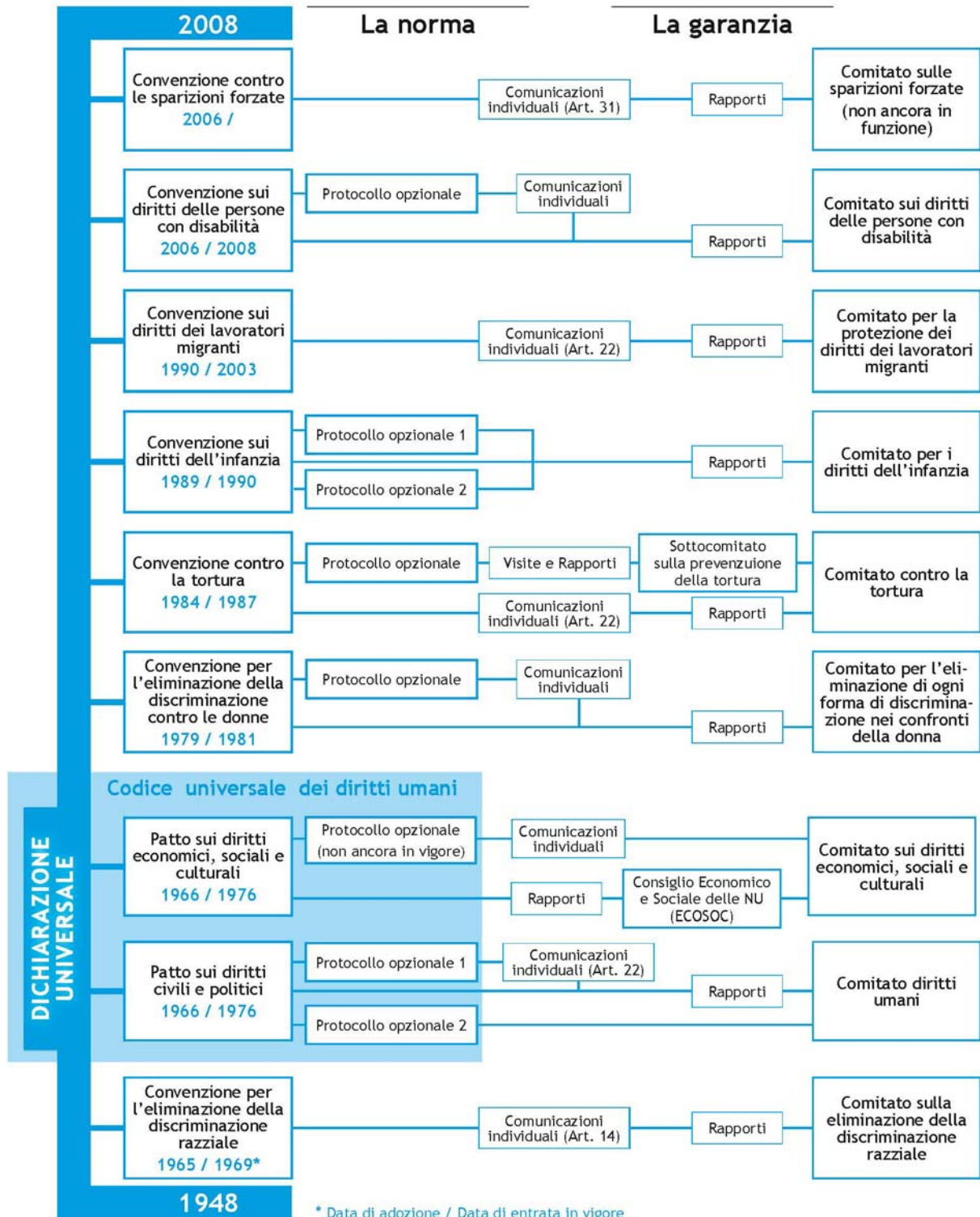
## 2.D - Il codice internazionale dei diritti umani: i Patti e le Convenzioni specifiche internazionali



in breve

### IL PROCESSO DI POSITIVIZZAZIONE DEI DIRITTI UMANI A LIVELLO UNIVERSALE

Ha inizio con la Carta delle Nazioni Unite (1945) e la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)







## 1 - I Patti del 1966

All'interno del quadro di produzione normativa che, come un movimento "a cascata", prende avvio dalla Dichiarazione del 1948, un ruolo fondamentale assumono la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, adottata già dal 1950 (v. scheda 2.E), e i due grandi *Patti internazionali* del 1966 [*Convenants*]. Adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrati in vigore entrambi nel 1976, riguardano rispettivamente i diritti civili e politici e quelli economici, sociali e culturali. Entrambi sono preceduti da un identico Preambolo che individua nella dignità il principio dell'universalità dei diritti umani, uguali e inalienabili, e costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo. Ciò che qui viene ribadito con forza è che "l'ideale dell'essere umano libero, che goda della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali, nonché dei propri diritti civili e politici". Interessante sottolineare che si dà priorità alle condizioni materiali della qualità della vita rispetto al riconoscimento delle tradizionali libertà giuridiche. I due Patti hanno in comune anche l'Articolo 1 che riguarda il *diritto all'autodeterminazione dei popoli*: principio che ha dato vita a molteplici interpretazioni e discussioni nelle sedi internazionali e che è stato oggetto di molti "distinguo" da parte dei paesi che hanno aderito alle Convenzioni. Nella sostanza quasi tutti i paesi che hanno sottoscritto e in seguito ratificato i Patti hanno sentito l'esigenza di perfezionare la loro adesione con delle "dichiarazioni" o addirittura con "un'accettazione con riserva" proprio in riferimento a questo articolo: ad esempio alcuni stati mediorientali hanno ribadito che la loro adesione non comporta riconoscimento dello Stato di Israele né può comportare lo stabilirsi di rapporti con Israele nell'ambito delle procedure regolamentate dal patto. L'Egitto ha dichiarato al momento della ratifica (1982) che assume gli obblighi del Patto tenendo in considerazione la Shari'ah islamica e il fatto che il patto non configge con quest'ultima. Ancora più rilevante la posizione dell'India (1979) che dichiara che il diritto all'autodeterminazione si applica solo ai popoli sottoposti a dominio straniero e non agli Stati sovrani indipendenti o ad una porzione del popolo o nazione, in quanto ciò minerebbe l'essenza dell'integrità nazionale.

Il problema essenziale risulta essere la formalizzazione di un soggetto giuridico (popolo) diverso dallo stato a cui spettano le prerogative sovrane: il diritto all'autodeterminazione dei popoli non può quindi essere inteso come autorizzazione o incoraggiamento a porre in essere qualsiasi azione che possa smembrare o intaccare, in tutto o in parte, l'integrità territoriale o l'unità politica degli stati.

## 2 - Il Patto internazionale sui diritti civili e politici

Il Patto internazionale sui diritti civili e politici (stati parte al 2009: 163) si compone di 53 articoli che fanno riferimento alle tradizionali responsabilità degli Stati nel campo dell'amministrazione della giustizia e del mantenimento dello stato di diritto. Molte delle disposizioni del Patto regolano i rapporti tra la singola persona e lo Stato. Tra i diritti riconosciuti figurano il diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza personale; la libertà di movimento; la libertà di pensiero, di coscienza e di religione; la libertà di opinione, di espressione, di associazione e di riunione pacifica, il diritto di votare e di essere eletto; la libertà dalla tortura, dalla detenzione arbitraria e dalla schiavitù.

L'articolo 2 sancisce che tali diritti devono essere garantiti a tutti, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione (v. *approfondimento sul principio di non discriminazione*). L'articolo 6.1 ribadisce che "nessuno può essere arbitrariamente privato della vita", riconoscendo però l'esistenza di paesi in cui la pena di morte non è stata ancora abolita, si afferma che (6.2) "una sentenza capitale può essere pronunciata soltanto per i delitti più gravi, in conformità alle leggi vigenti al momento in cui il delitto fu commesso e purché ciò non sia in contrasto né con le disposizioni del presente Patto né con la Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto

di genocidio". L'articolo 20 sancisce che "1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge. 2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale e religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge".

Il Patto ha due *Protocolli opzionali*: il primo istituisce una procedura per ricevere e analizzare le comunicazioni provenienti da persona che ritengono di essere state vittime di violazioni di un diritto enunciato nel Patto; il secondo prevede l'abolizione della pena di morte (Stati parti al 1 gennaio 2009: 111. Hanno receduto dal trattato: Giamaica (dal 1997); Trinidad e Tobago (dal 2000).

### **3 - Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali**

I diritti riconosciuti dal *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (stati parte al 2009: 160) sono suddivisi in 10 articoli (Parte terza, artt. 6-15) e riguardano essenzialmente diritti legati al lavoro, ad un'equa remunerazione e alle formazioni sindacali (diritti economici); diritti atti ad assicurare un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere personali e della propria famiglia (diritti sociali); il diritto all'educazione e alla partecipazione alla vita culturale della comunità (diritti culturali). Anche questo Patto è seguito da un *Protocollo* adottato con una risoluzione specifica dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2008 e non ancora (marzo 2010) entrato in vigore.

### **4 - La positivizzazione**

Con questi atti giuridici prende avvio quello che viene definito "il processo di positivizzazione dei diritti umani" ossia quel percorso di promozione e allargamento a cerchi concentrici dei principi fondamentali della Dichiarazione del 1948 con il loro radicamento a livello regionale e sub-nazionale attraverso lo strumento giuridico del *trattato internazionale*, che si fonda sull'adesione volontaria del singolo stato. Gli stati risultano pertanto stretti reciprocamente, e nei confronti dei cittadini del proprio e degli altrui paesi, ad una serie di obblighi giuridici che non possono essere facilmente elusi. Naturalmente, la precisazione dei doveri degli stati in questa materia non è mai conclusa e può lasciare spazio a lacune. A colmare queste ultime può provvedere sia il diritto internazionale pattizio, con la elaborazione di nuovi trattati (gli ultimi apporti sono la "Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate" del 2006 e la "Convenzione sui diritti delle persone con disabilità" entrata in vigore il 3 maggio del 2008), sia la giurisprudenza (internazionale e interna) e la prassi internazionale, che può far evolvere l'interpretazione delle norme già vigenti.

### **5 - Considerazioni**

Dopo l'adozione dei due grandi Patti del 1966, che sono orientati alla tutela in generale di ampie categorie di persone e quindi si mantengono nella prospettiva dei diritti universali, quelli successivi vanno via, via precisando l'ambito delle garanzie fino a comprendere essenzialmente quei gruppi umani che, a causa di specifici fenomeni e fatti della storia, abbisognano di tutele particolari in quanto oggetto di vecchie o nuove discriminazioni e persecuzioni. Il processo di costruzione normativa è avvenuto in un arco temporale caratterizzato da grandi trasformazioni sociali, demografiche ed economiche che hanno profondamente cambiato i costumi e le mentalità collettive, diffondendo su scala planetaria una "cultura dei diritti umani" attenta soprattutto alla tutela delle fasce più deboli della popolazione e perciò più facilmente esposte a rischi di discriminazione.

Altri fattori che sono andati ad interagire nel processo di codificazione delle Convenzioni internazionali sono senz'altro state le guerre "periferiche" e le conseguenti tragedie umanitarie che si sono succedute, spesso nello stesso arco temporale, nella seconda metà del Novecento, nonché i potenti processi di migrazione che hanno caratterizzato soprattutto la svolta del millennio. Sono state le tragedie e i massacri avvenuti nella "periferia del mondo" ad avvicinare l'occidente ai paesi più arretrati.

Anche i Patti del 1966 sono legati al clima storico di quegli anni, riflettono infatti le grandi speranze di emancipazione dei movimenti che, già dai primi anni sessanta, si erano andati delineando, soprattutto negli Stati Uniti, contro le discriminazioni razziali e in nome di una maggiore giustizia sociale e di garanzie sindacali; nello stesso tempo risentono però anche del quadro politico mondiale caratterizzato ancora dalla “guerra fredda” e da un rigido bipolarismo. Ciò è evidente nel fatto che i diritti garantiti dai Patti risultano ancora divisi tra quelli civili e politici, a cui spetta un valore di *precettività*, e quelli economici e sociali, a cui viene assegnato solo un ruolo di *programmaticità*. La storia degli ultimi decenni del Novecento e l’attuale situazione internazionale hanno evidenziato quanto invece sarebbe importante, se non essenziale, procedere nella direzione di una progressiva codificazione di garanzie legate alle condizioni sociali e lavorative che pongano dei limiti alle pratiche di sfruttamento e di vera e propria schiavitù sempre più frequenti non solo nei Paesi ad economia emergente, ma anche in quelli del Vecchio Continente.



## approfondimenti

### LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI E IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE

Come già ricordato nella Premessa a questo capitolo, negli anni '60 del secolo scorso, attraversati da profonde tensioni internazionali ma anche animati da eventi e movimenti di pacificazione e fratellanza universali, furono gettate le basi per quello che è stato definito il Codice universale dei diritti umani, del quale fanno parte ad oggi circa 60 convenzioni approvate delle Nazioni Unite, oltre a circa 70 convenzioni regionali approvate in seno alle quattro organizzazioni regionali che operano sul nostro pianeta. Riconsideriamo ora più analiticamente il percorso normativo riguardante il principio di non discriminazione ([vedi anche la scheda 1.C “Principio di non discriminazione...”](#)), ed in particolare alcuni tipi di discriminazione, per i quali già si è ragionato in altri contesti di questo stesso lavoro, sia nei termini di chiarificazione concettuale che in quelli di attuazione politico istituzionale delle norme qui esaminate. Così, ad esempio, per la non discriminazione razziale ([per la cui attuazione politico istituzionale si fa riferimento al cap.4 “Le politiche”, alla scheda 4.C “La lotta alla discriminazione razziale”](#)), ma anche la discriminazione di genere e quella dei portatori di disabilità. L’apporto, in questo contesto, ad una stessa tematica, è appunto quello fondamentale della norma prescrittiva e promozionale del diritto.

#### *La discriminazione razziale*

Il 21 dicembre 1965, l’Assemblea delle Nazioni Unite aveva adottato la *Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, – entrata in vigore il primo aprile 1969 – la quale ha previsto la costituzione di un apposito comitato (CERD) che ha il compito di monitorare il rispetto di quanto pattuito da parte degli Stati che l’hanno adottata, attualmente 173. D’altra parte – come ben evidenziato dalle dichiarazioni e dall’attività dell’Unesco - il razzismo è un fenomeno difficile da sradicare in quanto prima di tutto culturale; si spiega perché l’Assemblea Generale dell’ONU ha dovuto confermare il suo impegno sul campo, convocando tre conferenze mondiali e proclamando altrettanti decenni dedicati alla lotta contro il razzismo, oltre ad adottare altre Convenzioni su casi specifici in materia (ad esempio contro il crimine di apartheid).

#### *La discriminazione di genere*

Durante gli anni '70 del secolo scorso la comunità internazionale prende coscienza della discriminazione di genere, e nel 1979 l’AG dell’ONU adotta la *Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne*. Essa entra in vigore nell’81 e viene ratificata dal nostro paese il 10 giugno 1985. Va detto che le premesse teoriche della lotta alla discriminazione di genere sono già contenute nel preambolo della Carta ONU e nell’articolazione specifica in ambito familiare, politico e lavorativo del divieto di discriminazione di genere contenuta nella Dichiarazione del 1948 ([vedi approfondimenti nelle schede 1.D e 2.C](#)).

In tal senso i Patti internazionali del 1966 – dedicando otto articoli alla questione - rappresentano gli strumenti giuridici necessari per il passaggio alla fase concreta della protezione

dei diritti delle donne, per quanto continuino ad adottare una prospettiva generale anti-discriminatoria, poco efficace nel perseguimento dell'obiettivo di eguaglianza reale. Solo le Conferenze mondiali sulla donna, a partire da quella di Città del Messico del 1975, hanno permesso di impostare la problematica in termini di politiche comuni nei settori della vita sociale nei quali le donne partono svantaggiate oppure nelle situazioni in cui esse sono ancora vittime di specifiche violazioni. Si prepara così il terreno per l'adozione della già ricordata Convenzione che, dopo aver definito all'art. 1 il concetto di discriminazione, statuisce una serie di diritti che possono essere tripartiti – a seconda del tipo di azioni richieste allo Stato di appartenenza – nel modo seguente: garanzia dell'effettivo esercizio di specifici diritti civili e politici, oppure adozione di adeguate misure per superare situazioni di carattere discriminatorio derivanti ad esempio da “schemi e modelli di comportamento” oppure infine conduzione di attività allo scopo di concretizzare effettivamente per le donne determinati diritti economici e sociali. In pratica la Convenzione obbliga gli Stati a predisporre azioni positive che, al di là della parità formale, rendano sostanziale la parità fra uomo e donna e in tal senso ha previsto l'istituzione di un apposito comitato (CEDAW), che deve esaminare i rapporti periodici predisposti dai 185 Stati che sono parte della Convenzione, e – in base al Protocollo opzionale del 1999 – anche le comunicazioni di singoli individui o gruppi. Purtroppo, la questione della violenza di genere è sempre di drammatica attualità, nonostante la Dichiarazione ONU sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993, e l'istituzione l'anno seguente presso il consiglio diritti umani dell'apposito Relatore Speciale. A quest'ultimo si può aggiungere quello sul traffico di persone, soprattutto donne e bambini, in quanto strettamente legato a forme di violenza che hanno ad oggetto soprattutto donne e bambine.

#### *La discriminazione delle persone con disabilità*

Dopo una lunga incubazione è stato adottato in sede ONU un altro strumento giuridico che si spera possa realizzare il principio di non discriminazione nei confronti di una non piccola parte dell'umanità: si tratta della *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dall'AG il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008. Ai lavori, iniziati nel 2001 e portati a termine in tempi relativamente brevi, ha partecipato il movimento associativo delle persone con disabilità di cui, al momento dell'approvazione del testo, erano presenti - assieme a 120 delegazioni governative – ben 800 leader di associazione. Fra le numerose iniziative collaterali all'evento, va segnalata, in un momento di così difficili rapporti con l'Occidente, quella delle associazioni dei Paesi Arabi, specificamente dedicata alle donne con disabilità. All'art. 1 la Convenzione definisce le persone con disabilità “quanti hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su una base di eguaglianza con gli altri.”, mentre all'art. 3 – che fissa i principi generali validi per l'intera Convenzione – viene sottolineato cosa significa nel caso dei diversamente abili il rispetto della dignità della persona: tale rispetto, perché non si traduca in discriminazione, deve partire dal riconoscimento dell'autonomia individuale – compresa la libertà di compiere le proprie scelte – e dell'indipendenza delle persone”. Affinché anche i diritti universali delle persone disabili siano effettivamente protetti, viene previsto un apposito Comitato autorizzato a esaminare, in base al Protocollo opzionale della Convenzione, anche comunicazioni individuali di violazioni dei diritti delle persone disabili da parte di uno degli Stati membri, che al primo gennaio 2009 sono 45: l'Italia – paese tradizionalmente sensibile a molti aspetti di tale grave problematica – dopo aver firmato tale importante strumento giuridico di attuazione del principio di non discriminazione, ha ratificato ufficialmente la Convenzione depositandone lo strumento di ratifica presso l'ONU il 15 maggio scorso ed entrando così nel novero dei paesi che rispettano e promuovono i diritti delle persone disabili anche su scala internazionale. A questo proposito l'art. 13 della Convenzione sancisce il diritto alla giustizia, inteso come impegno degli Stati parte ad assicurare l'accesso alla giustizia per le persone con disabilità su base di eguaglianza con gli altri. Va inoltre sottolineato che l'art. 19 sancisce il diritto ad una vita autonoma e all'inclusione nella comunità delle persone disabili con la stessa libertà di scelta delle altre persone.



## bibliografia

- De Stefani, P. (a cura di)(2009), *Codice internazionale dei diritti umani*, Quaderno del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, (Padova, Cleup)
- Papisca, A.(1988), *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in *Pace, diritti dell'uomo*, anno II, n. 1/ 1988
- Pineschi L. *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006
- Zanghì, C, *.La protezione dei diritti dell'uomo*, Giappichelli Editore, Torino, 2006



## pedagogia dell'esempio



Foto di: Silvia Salvaro – In difesa dei diritti NATs, Perù

Si stima che nel mondo ci siano oltre 200 milioni di bambini lavoratori. 700 di essi nel giorno che celebra la festa dei lavoratori sono sfilati per le strade di Lima interpellando le grandi organizzazioni mondiali.

Sono i **NATs** (Niño y Adolescente Trabajador) e chiedono rispetto, ascolto, dignità, istruzione, riconoscimento, valorizzazione.

Chiedono che si rispetti e riconosca il loro lavoro -purchè sia in condizioni degne-, non solo a livello economico, ma a livello personale e sociale, che vengano adottate misure per fare in modo che possano studiare, che non siano costretti a lasciare gli studi perchè contenuti curriculari e orari scolastici non sono adatti alle loro esigenze e necessità.

[http://www.antennedipace.org/antennedipace/articoli/art\\_578.html](http://www.antennedipace.org/antennedipace/articoli/art_578.html)

L'evoluzione dell'approccio politico e culturale ai diritti delle persone con disabilità in Italia deve molto alla figura di *Roberto Bressanello*, presidente nazionale dell'Unione Italiana Lotta alla Distrofia Muscolare, membro del comitato fondatore del Telethon Italia, promotore della diffusione del progetto Vita indipendente in Italia

<http://www.uildm.org/dm/147/vita/54brex.htm>

## DIDATTICA ESPERIENZIALE

**Tematica: I diritti delle persone con disabilità** (riferita alle schede 2.D “Il codice internazionale dei diritti umani” e 1.C “Principio di non discriminazione”)

**Contenuto / percorso didattico proposto** : il progetto “Vita Indipendente” come esperienza di liberazione delle persone con disabilità

### Competenze promosse:

Saper lavorare in gruppo, Saper comunicare in contesti e con strumenti diversi anche tecnologici, Saper agire in modo autonomo e responsabile, Saper risolvere problemi, Saper individuare collegamenti e relazioni, Saper acquisire e interpretare l'informazione, Saper progettare interventi: percorsi educativi, proposte di legge, campagne e strumenti di sensibilizzazione, Saper definire strategie di azione, Saper verificare i risultati, Saper diffondere le esperienze

### Spunti metodologici

Fra gli strumenti operativi possibili, possiamo indicare:

- Studi di caso, racconti di esperienze vissute
- “web quest” o ricerca specifica di dati.
- La diversabilità nella scuola: dibattiti aperti
- Incontri con persone diversamente abili
- Realizzazione di progetti multimediali

Per quanto si riferisce alle scelte di metodo, indichiamo:

- Analisi della scheda allegata sulla condizione delle persone con disabilità in Italia rispetto agli impegni previsti dalla Convenzione
- Specifiche tecniche di animazione: *gruppi di lavoro di 3 persone (leader, scettico, mediatore) con griglia di autoosservazione*
- Ricerca-azione con produzione di un elaborato finale da presentare in sessione plenaria

### Procedura e Materiali utili

#### Consegne:

a) ricercare e leggere i seguenti documenti nei siti indicati, evidenziando i riferimenti impliciti o espliciti ai principi della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

<http://www.camera.it/docesta/313/4455/documentotesto.asp>

<http://www.regione.veneto.it/Normativa/Delibere-Decreti/>

- Proposta di legge alla Camera dei deputati n. 1978 del 3 dicembre 2008

- Delibera Giunta Regionale del Veneto n. 865, del 31 marzo 2009

b) navigare nei siti ricercando informazioni sui progetti di Vita indipendente realizzati in Italia e all'estero

La ratifica della convenzione sui diritti delle persone con disabilità

<http://www.disabili-oggi.it/archives/0001871.html>

istituto internazionale per la Vita indipendente

<http://www.independentliving.org/>

Agenzia nazionale per la Vita Indipendente

<http://www.vitaindipendente.net/>

Associazione di promozione sociale per la VI

<http://www.conseguor.it/>

diritti delle persone con disabilità

<http://www.handyex.org/>

informazioni utili per le persone con disabilità

<http://www.superando.it/>

### Esempi, buone pratiche:

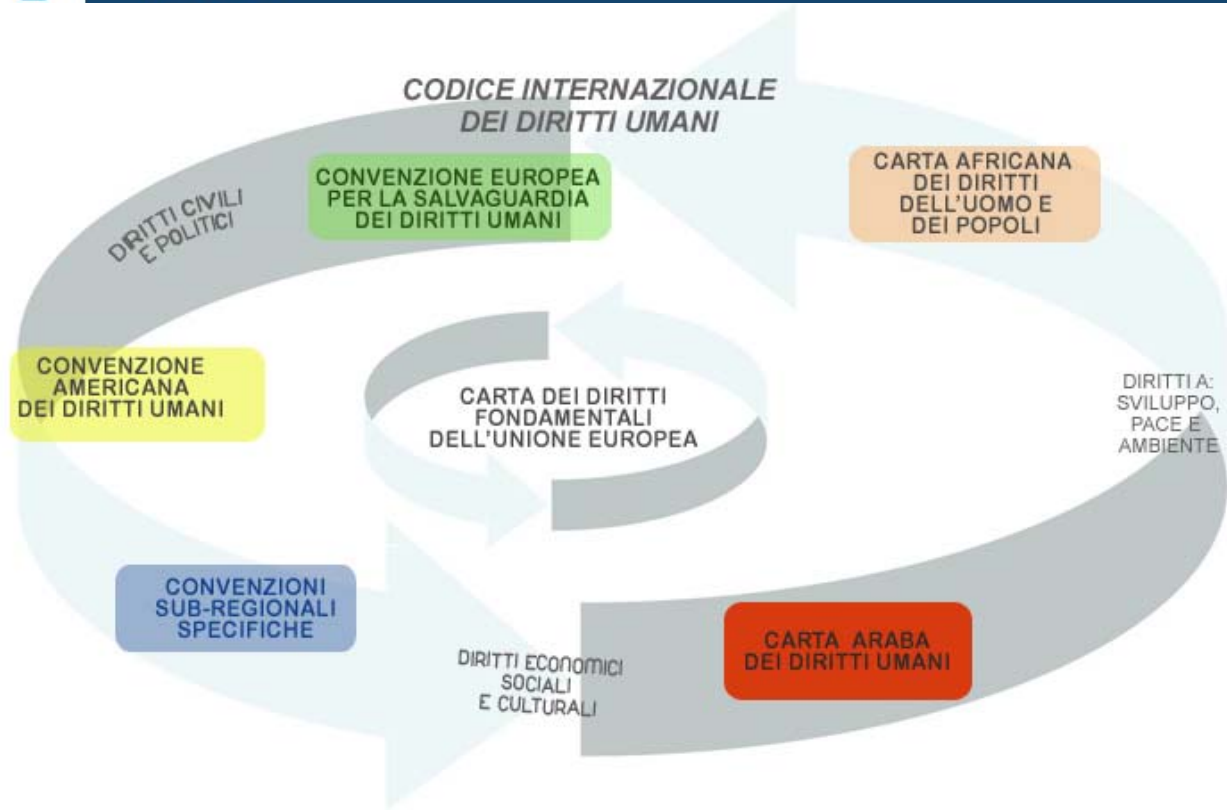
il percorso didattico si propone anche di sensibilizzare gli studenti verso il servizio civile volontario. Il bando annuale è scaricabile dal sito seguente <http://www.serviziocivile.it/forum/>

Fra i tanti enti accreditati per lo svolgimento del servizio civile viene qui indicata a titolo esemplificativo la UILDM, associazione di persone diversamente abili nel cui ambito è stata sviluppata l'esperienza di Vita Indipendente nel nostro paese [www.uildm-legalno.org/.../0a\\_Servizio\\_civile\\_volontario UILDM\\_08\\_0.doc](http://www.uildm-legalno.org/.../0a_Servizio_civile_volontario UILDM_08_0.doc)

## 2.E - Le Convenzioni internazionali Regionali sui diritti umani



in breve



è necessario sapere

### 1 - La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali

“Noi vogliamo un’Europa unita, restituita in tutta la sua estensione alla libera circolazione degli uomini, delle idee e dei beni; Noi vogliamo una Carta dei diritti dell’uomo che garantisca la libertà di pensiero, di riunione e di espressione, come pure il libero esercizio di una opposizione politica; Noi vogliamo una Corte di giustizia che possa applicare le sanzioni necessarie perché la Carta sia rispettata”.

Il proclama del Congresso del Movimento europeo, svoltosi all’Aja nel maggio del 1948, ben sintetizza il contenuto ideale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, adottata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d’Europa il 4 novembre 1950, ed entrata in vigore il 3 settembre 1953. Essa è il primo trattato internazionale a dare attuazione alla Dichiarazione universale dei diritti umani attraverso norme giuridicamente vincolanti, introducendo inoltre un meccanismo di controllo giurisdizionale affidato alla Corte Europea dei diritti umani (vedi cap.3 “Le istituzioni dalla città all’ONU”). La Convenzione è stata arricchita negli anni da una serie di Protocolli Addizionali che aggiungono nuovi diritti a quelli già riconosciuti dalla Convenzione medesima. Questo dinamismo della Convenzione europea ha sicuramente contribuito alla diffusione della cultura dei diritti umani anche in ambito comunitario. Infatti alla Corte Europea possono ricorrere non solo gli Stati ma anche singoli individui, gruppi di individui o organizzazioni non governative per presunte violazioni dei diritti garantiti dalla Convenzione da parte degli Stati firmatari, attualmente 47, e ciò ha comportato a partire dagli anni ‘80 un forte aumento dei casi sottoposti alla giurisdizione dalla Corte, rendendo necessaria

una revisione del meccanismo di controllo previsto nel 1959, anno di nascita della Corte stessa; la revisione è stata attuata con due Protocolli alla Convenzione, il primo entrato in vigore nel 1998 e il secondo aperto alla firma nel 2004 ed entrato in vigore all'inizio del 2010 (una parte delle sue disposizioni erano state tuttavia "stralciate" ed inserite nel Protocollo 14-bis, entrato in vigore nel 2009..

A livello europeo, in particolare nell'Unione Europea, troviamo un altro strumento di portata fondamentale per la promozione dei diritti umani, la *Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, alla quale è dedicata una specifica scheda più avanti.

## 2 – La Convenzione americana dei diritti umani

All'adozione della prima Convenzione regionale sui diritti umani, segue in seno all'Organizzazione degli Stati Americani l'adozione nel 1969 della *Convenzione americana dei diritti umani*, conosciuta anche come "*Patto di S. José de Costarica*" dal nome della città ove si era riunita l'apposita conferenza. Questa convenzione, che tende a gerarchizzare le generazioni dei diritti (v. la scheda 1.A nel cap. "Concetti chiave"), secondo una linea politica affermata dopo l'approvazione in sede ONU dei due Patti sui diritti umani, si ispira anche alla Convenzione europea, per evidenti motivi cronologici e di affinità fra le due aree del pianeta. La Convenzione americana è entrata in vigore il 18 luglio del 1978, a seguito della undicesima ratifica e ad oggi è stata ratificata da 25 dei 34 Stati membri dell'OAS - in particolare, non ne fanno parte né gli Stati Uniti d'America né il Canada.. Non tutti questi paesi peraltro riconoscono la competenza della Corte americana sui diritti umani a trattare casi interstatali o individuali. Poiché la Convenzione americana contiene all'art. 26 solo un debole riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, la Commissione interamericana dei diritti umani ha redatto nel 1988 un protocollo aggiuntivo in materia: entrato in vigore nel 1991, esso è stato finora ratificato da 14 Stati appartenenti all'America Latina. Esiste inoltre un protocollo aggiuntivo sull'abolizione della pena di morte, che tuttavia è attualmente in vigore solo fra 11 degli Stati membri dell'OAS. Anche in questo sistema regionale opera una Corte con funzioni di protezione dei diritti umani.

## 3 - La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli

L'adozione da parte della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana, riunitasi a Nairobi il 28 giugno 1981, della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, segna sicuramente un punto di svolta nel processo di disseminazione regionale dei diritti umani. Essa è entrata in vigore il 21 ottobre 1986, e gli Stati Parte al gennaio 2009 sono 53, cioè tutti gli Stati membri dell'Unione Africana. La Carta africana, che consta di 68 articoli, è stato il primo documento internazionale a proclamare congiuntamente oltre ai diritti civili e politici e a quelli economici, sociali e culturali, i cosiddetti diritti di solidarietà. Questa tipologia di diritti, di cui si è già parlato sopra come *diritti di terza generazione*, è caratterizzata dal fatto che soggetti attivi non sono più solo singole persone, ma anche i popoli (v. sezione concetti-chiave).

Il riconoscimento dei diritti di solidarietà, può essere considerato un carattere tipico della società africana, nella quale l'uomo è tale quando partecipa al gruppo (Cfr. C. Zanghi, op. cit., p. . l'autore rimarca la differenza di tale approccio rispetto all'individualismo occidentale. Una più ampia disamina della questione si trova in K. Vasak, P. Alston, *The International Dimension of Human Rights*, UNESCO, 1982;).

È inoltre significativo che la Carta Africana preveda esplicitamente alcuni *doveri* in capo all'individuo con speciale riferimento alla famiglia, la società, lo stato, la comunità internazionale (artt. 27-29). Nel 1998 è stato altresì adottato un Protocollo relativo alla creazione di una *Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*. Tale strumento di protezione dei diritti umani è entrato in vigore il 25 gennaio 2004, ma gli Stati dell'Unione hanno adottato un Protocollo il 1° luglio 2008 contenente lo Statuto della Corte africana di giustizia e dei diritti umani che sostituisce i vecchi protocolli del 1998 e del 2003. Il nuovo Protocollo entrato in vigore nel 2009.

Le tre Convenzioni regionali sommariamente descritte, riguardano aree geografiche ben delimitate e, almeno per quanto riguarda Europa ed Americhe, tendenzialmente omogenee dal punto di vista culturale: da questo punto di vista "negli ambiti regionali si sono spesso affrontati temi che solo a distanza di anni si sarebbero potuti trattare, con strumenti di portata giuridica vincolante, in sede globale, ma soprattutto si sono potute sperimentare modalità di monitoraggio e controllo giudiziario sulla



condotta degli Stati che la dimensione globale rende molto più difficile attuare (De Stefani, 2009)".

In linea generale va tuttavia osservato che, pur nel comune riconoscimento dei diritti fondamentali, le Convenzioni regionali sui diritti umani finiscono inevitabilmente per differenziare i diritti umani riconosciuti costantemente alle persone (il cosiddetto *noyveau dur* dei diritti umani) da quelli ancora da riconoscere a seconda della collocazione geografica dei loro destinatari; da questo punto di vista "il grado di autoreferenzialità dei vari documenti regionali è la spia di quanto questi siano orientati": se l'autoreferenzialità è bassa, la convenzione regionale assume il significato di una specificazione e attualizzazione dei diritti universali; se viceversa l'autoreferenzialità è alta, essa diventa "uno strumento per consolidare politiche statuali di "contenimento" della forza espansiva dei diritti". (ibidem)

#### 4 – I diritti umani in Asia

Le fonti del diritto regionale del continente asiatico sono ancora frammentate specialmente per l'area indo-cinese e del Sud-Est, e ciò "impedisce che si possa parlare di una compiuta regionalizzazione del diritto internazionale dei diritti umani.(De Stefani, 2009)".

Per quanto riguarda il mondo arabo islamico tuttavia, assistiamo ad un grande passo avanti, rappresentato dalla nuova *Carta Araba dei diritti umani*, adottata dal Consiglio della Lega degli Stati Arabi nel 2004 ed entrata in vigore il 15 marzo 2008, con 7 Stati Parti al 1° gennaio 2009; la Carta Araba è uno strumento regionale di protezione dei diritti umani piuttosto peculiare: in primo luogo vi aderiscono Stati ed un ente non propriamente statale come l'Autorità palestinese; in secondo luogo alcuni degli Stati ad essa aderenti, hanno ratificato anche la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; inoltre tutti quanti gli Stati che hanno adottato la Carta Araba fanno parte anche dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, nel cui ambito fu adottata la Dichiarazione del Cairo del 1993. Benché tale situazione richieda delicati passaggi interpretativi di alcuni articoli della Carta Araba, la sua adozione rappresenta un innegabile passo avanti nella regionalizzazione del diritto internazionale dei diritti umani. Si cercherà di affrontare tale complessa questione negli "approfondimenti".

In Asia, diversi Governi non democratici giustificano il loro disimpegno nei confronti della protezione dei diritti umani, affermando l'esistenza di "valore asiatici" in contrapposizione ai principi occidentali, ispiratori dell'attuale ordinamento internazionale sui diritti umani. Nel merito, una *Dichiarazione dei Governi dell'Area Asia-Pacífico sui diritti umani* fu adottata a Bangkok nell'ormai lontano aprile del 1993 in preparazione della Conferenza di Vienna: essa contiene gran parte di queste "particolarità" asiatiche, caratterizzate dall'accettazione dell'universalità solo per un ristretto gruppo di diritti accompagnata dalla richiesta di rispetto delle diversità; ciò implicava fra l'altro un'interpretazione particolarmente "flessibile" degli standard internazionali, subordinati a quelli nazionali. Vicende come quella del Dalai Lama, ci mostrano come il continente asiatico sia il luogo dove più di altri una concezione "unilaterale" dei diritti umani rappresenti una dura sfida non solo per il loro rispetto universale, ma anche per la loro effettiva attuazione sul piano interno .

Sempre in ambito asiatico vanno ricordate le cosiddette iniziative sub-regionali, che oltre a riguardare aree molto estese e densamente popolate, sono forse le più interessanti sul piano del riconoscimento dei diritti umani, in base alla considerazione che il risultato in termini di protezione dei diritti è inversamente proporzionale al numero di Stati parte della convenzione (Zanghì,2006). Possiamo citare la *Convenzione contro il traffico delle donne e dei bambini* e la *Convenzione per la protezione e l'assistenza dei bambini dell'Asia del sud*, preparate nel 2002 dall'Associazione Sud Asiatica per la Cooperazione Regionale (SAARC, che riunisce i paesi del subcontinente indiano), ed infine una iniziativa nell'ambito dell'Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico (ASEAN, un raggruppamento di paesi emergenti): la *Dichiarazione dei doveri fondamentali dei popoli e dei governi* che un gruppo di ONG riunite nel Consiglio asiatico dei diritti umani aveva adottato già nel 1983



## ***I paesi arabo islamici e i diritti umani***

### *Evoluzione sul piano normativo*

Nonostante l'Arabia Saudita si fosse astenuta dall'adottare la Dichiarazione Universale dei diritti umani, e i paesi arabi abbiano a lungo sostenuto che essa riflette in larga misura i valori della cultura liberale occidentale estranei a quella islamica, la Carta Araba del 2004, come abbiamo visto, rappresenta un grande passo in avanti da parte del mondo arabo nel rispetto dei diritti umani. In origine il problema filosofico e religioso che ha caratterizzato le iniziative arabo-islamiche sul tema, era infatti la difficoltà di conciliare l'interpretazione letterale della legge coranica con la nozione stessa di diritti della persona, anche rispetto a taluni principi fondamentali dei diritti umani universali ormai consolidati.

Nel dicembre del 1948, quando, con 48 voti a favore e 8 astensioni, l'Assemblea Generale delle NU adottò la Dichiarazione Universale dei Diritti umani, l'Organizzazione delle Nazioni Unite era formata da 56 Stati indipendenti fra i quali, come è noto, non erano annoverate le entità politiche ancora sotto il dominio coloniale estese in buona parte dell'Asia e nella quasi totalità dell'Africa. Anche per questo motivo alla formulazione della DUDU mancò quasi del tutto il contributo della cultura islamica: solo 7 fra gli Stati oggi aderenti alla Lega Araba erano presenti ai lavori e, come abbiamo appena visto, il paese guida di una buona parte del mondo arabo si astenne dall'adozione; successivamente un altro paese guida del mondo arabo, l'Egitto, adottò la il Patto sui diritti civili e politici, con le riserve già accennate riguardo al conflitto con la legge coranica. D'altra parte le nuove Costituzioni dei paesi arabi che via via ottenevano l'indipendenza, pur rifacendosi magari indirettamente ai principi della Dichiarazione, da un lato affermavano un attaccamento generico alle libertà fondamentali, dall'altro richiamavano i principi della *Shari'ah* islamica, senza curarsi delle eventuali incompatibilità fra gli uni e le altre.

Se all'elaborazione della Dichiarazione Universale mancò il contributo sostanziale della cultura islamica, non altrettanto si può dire riguardo ai due Patti che furono approvati all'unanimità dall'Assemblea Generale nel dicembre del 1966, dopo 18 lunghi anni di lavoro nel corso dei quali fu portata a compimento la conquista dell'indipendenza da parte di tutti i paesi arabo islamici.

Sul piano delle iniziative all'interno del mondo islamico, in seguito alla prima Conferenza dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite svoltasi nel 1968 a Teheran, la tematica dei diritti umani si ripropose nei paesi arabi ed in quelli islamici. Per quanto riguarda i primi, la presenza di paesi dichiaratamente laici all'interno della Lega Araba mitigò l'incompatibilità fra i principi della *Shari'ah* islamica e quelli della Dichiarazione universale, portando nel 1994 ad una prima versione della Carta Araba che accoglieva l'accezione universale dei diritti umani, che però non entrò mai in vigore. La nuova versione della Carta del 2004 conferma questo indirizzo e, nonostante alcune incertezze interpretative, rappresenta un mirabile sforzo per allineare gli ordinamenti giuridici interni ai testi internazionali in materia: torneremo sulla questione fra breve.

Per quanto riguarda i paesi islamici e l'organismo che li raggruppa, la Organizzazione della Conferenza Islamica (OCI), essendo l'Islam l'elemento di coesione fra realtà eterogenee e geograficamente distribuite in un territorio che va dall'Africa nera all'Estremo Oriente, l'incompatibilità fra legge coranica e diritti umani è apparso un problema rilevante. Senza ripercorrere le tappe del dibattito interno alla OCI, e prendendo come riferimento la Dichiarazione del Cairo del 1990 è possibile individuare tre diversi gruppi di diritti: 1) diritti compatibili con lo standard minimo dei diritti umani universali, indipendentemente dalla loro fonte, come la protezione della vita, il diritto alla personalità giuridica e all'onore, il diritto dei popoli di disporre di loro stessi 2) diritti in contraddizione con il diritto internazionale, quali la legge del taglione, le sanzioni penali corporali, l'assegnazione alla donna di diritti e doveri limitati 3) diritti condizionati dalla *Shari'ah* da esercitarsi in modo da non essere in contrasto con essa, come la libertà di espressione e di

circolazione. “In sintesi la *Shari’ah* struttura la Dichiarazione, fonda i diritti, è la condizione per il loro esercizio, è il limite da non oltrepassare, è il punto di riferimento in materia di interpretazione”(Zanghì, p.477).

### ***Evoluzione sociale e religiosa***

Secondo una ipotesi di lettura in chiave sociologica, la Dichiarazione del Cairo ha rappresentato “la ricerca di una intesa etica di fondo sulla necessità del riconoscimento di un diritto panumano, positivo e non astratto, che non resti lettera morta nei documenti, ma diventi dispositivo concreto che ne favorisca l’applicazione”. Non va dimenticato infatti che molti paesi islamici stanno “faticosamente cercando una propria identità nazionale, spesso compressa e ingessata in regimi autoritari e dispotici” (Pace,1994). Se analizziamo l’evoluzione sociale di questi paesi dal punto di vista degli ordinamenti giuridici interni, assistiamo ad un processo di acculturazione giuridica della *Shari’ah*: esso nasce dall’interazione fra il diritto autoritativo, prima del potere coloniale e poi di quello statale, che si pone in concorrenza con il diritto musulmano classico. Le fonti giuridiche del diritto musulmano sono il Corano e la Sunna (tradizione che raccoglie l’insieme dei comportamenti e dei detti del Profeta), sulle quali si basa il diritto di produzione dottrinale (il *fiqh*): in estrema sintesi quest’ultima fonte rimane sacra ed inviolabile come le due fonti principali – ed è la posizione della corrente *wahabita*, oppure non è per nulla di origine divina - ed è la posizione della corrente “moderata”; la seconda posizione apre evidentemente la strada per una riforma, più o meno radicale, della stessa *Shari’ah*. Esempi in tal senso sono stati l’abolizione della schiavitù, pur prevista dal Corano, da parte di tutti gli Stati musulmani (ultima la Mauritania nel 1984) e la rivisitazione dell’istituto della poligamia che è stato fortemente limitato se non del tutto abrogato (Zanghì, pp. 478-480).

Se l’evoluzione dei sistemi giuridici dei paesi islamici è, pur in modo semplificato, quella appena delineata, appare chiaro che i diritti umani – purché non vengano impiegati come strumento di dominazione culturale da parte dell’occidente - possono ancora rivelarsi lo strumento giusto approfondire il dialogo interreligioso ed interculturale nel segno del rispetto reciproco fra i popoli (v. scheda 4.2 nel cap. “Le politiche”). Ad esempio, poiché resta aperta la questione se la posizione secondo la quale i diritti rappresentano delle protezioni attribuite all’uomo da una volontà divina assolutamente libera sia conciliabile con la teoria innatista dei diritti dell’uomo, sarebbe necessario riflettere con attenzione sui sistemi di protezione dei diritti umani nel mondo islamico senza presupporre né un’immediata compatibilità né una permanente contraddizione fra diritti umani e religione.

Piuttosto che continuare a rappresentare in modo antagonista diritti umani e religione islamica, pratica alquanto diffusa a livello mediatico e talora utilizzata per giustificare gli “interventi umanitari”, forse sarebbe più utile vedere fra questi due termini una relazione di sinergia e di influenza reciproca. In effetti, ogni volta che fra Occidente ed Islam è prevalso lo spirito di dialogo, la posizione di apertura verso e dal mondo islamico ha permesso grandi passi avanti proprio sul tema dei diritti umani.

Questa chiave di lettura ci permette di comprendere meglio il significato della Carta araba dei diritti umani, entrata in vigore dopo un travaglio durato 15 anni: poiché il processo di legittimazione religiosa richiede – nello specifico contesto socioeconomico di una determinata società - un approccio non pregiudiziale alle questioni teologiche, possiamo dire che la Carta araba dimostra la possibilità di accogliere i diritti umani senza rinnegare le proprie radici culturali, e ciò nonostante il ritardo dovuto al passato coloniale. Condizione necessaria per questo processo di acculturazione è che – nel nostro mondo globalizzato – il dialogo prevalga sullo scontro. (“Gli Stati Uniti non sono in guerra con l’Islam. Ci deve essere un nuovo inizio nei nostri rapporti, basato sull’interesse reciproco”. Così il presidente statunitense Barak Obama – insignito ora del Premio Nobel per la Pace - ha iniziato il suo storico discorso all’Università del Cairo il 4 giugno 2009, suscitando favore generale nel mondo arabo).



## bibliografia, sitografia utile

- Zanghì, C.(2006), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo* (Torino, G. Giappichelli)
- Mascia M. (a cura di), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Marsilio, Venezia, 2007
- Mascia M., *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Marsilio, Venezia, 2004
- Pace E., *Perchè le religioni scendono in guerra?*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- Pace E., *Raccontare Dio. La religione come comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2008.



## sitografia

Agenzia Habeshia per la Cooperazione allo Sviluppo, a proposito di partenariato Euromediterraneo e rifugiati.

<http://habeshia.blogspot.com/2009/05/immigrazione-barrot-ai-27-traferire.html>



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

Il *partenariato Euromediterraneo* (v. anche la scheda 3.C nel cap. seguente) ha preso avvio con la Dichiarazione di Barcellona del 1995, che ha stabilito nuove linee guida di collaborazione basandosi su tre pilastri: il dialogo politico, la cooperazione economica, la dimensione umana del partenariato. Il *processo di Barcellona* ha portato alla Dichiarazione finale del Forum civile Euromed di Marsiglia del 2000 della quale ci interessa porre in rilievo la definizione di sicurezza “Oggi il concetto di sicurezza implica molto più fattori che la difesa militare e include necessariamente lo sviluppo economico e sociale, la partecipazione dei cittadini, la democratizzazione della vita pubblica, il rispetto dei diritti umani e delle differenti culture. Senza la presa in considerazione globale di tutti questi fattori, è impossibile creare un reale spazio di cooperazione mediterranea ( Mascia M., 2004, p.192)” Se consideriamo questo concetto “denso” di sicurezza, non possiamo che rammaricarci del fatto che le motivazioni politiche che hanno spinto l'Unione europea ad abbandonare questa linea di impegno sul versante mediterraneo a favore del consolidamento del mercato unico e dell'allargamento ad Est, giocano a sfavore della creazione sul fronte sud dell'Unione Europea di una *legislazione sull'immigrazione* che rispetti realmente i diritti umani; la mancanza di una strategia comune dell'UE sull'immigrazione, a lungo bloccata anche dal fatto che tale materia richiedeva l'unanime consenso intergovernativo, rischia di spingere gli stati europei, compreso il nostro, sul vicolo cieco di una legislazione inutilmente severa e di chiusura.



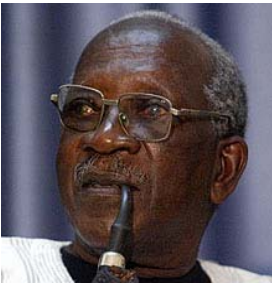
## pedagogia dell'esempio

La Convenzione Americana sui diritti umani dichiara all'art. 21, comma. 2 che “nessuno sarà privato della sua proprietà salvo, dietro pagamento di un giusto indennizzo, per ragioni di pubblica utilità o di interesse sociale e nei casi e con le formalità fissati dalla legge”. L'Argentina ha apposto riserva all'articolo in questione, in forza della quale le scelte di politica economica del governo non sono soggette allo scrutinio di una Corte Internazionale, né possono essere riviste da un tale organo le determinazioni date dalle corti interne in materia di ‘pubblica utilità’. Date queste premesse normative, si suggerisce come esempio che supera la miope logica giuridica, il caso dei coniugi Atilio Curiñanco e Rosa Nahuelquir che lottano per la riconquista della terra dei loro avi, il popolo dei Mapuche, contro una multinazionale del settore tessile

<http://www.mapuche-nation.org/english/main/benetton/main/info.htm>

## OUSMANE SEMBÉNE

*Ousmane Sembène è stato uno tra i più importanti scrittori e registi africani. Nato nella zona della Casamance in Senegal da una famiglia di pescatori, non poté seguire corsi di studio regolari a causa dello stato di indigenza della sua famiglia: a quindici anni dovette trovarsi un lavoro. La sua formazione letteraria è dunque quella di un autodidatta e nella sua vita fu operaio, soldato, scaricatore di porto a Marsiglia e quindi sindacalista. Date le sue esperienze lavorative conobbe piuttosto tardi la cultura francese, nell'ambito della quale intraprese la carriera di scrittore. Giunto infatti in Europa durante il Secondo Conflitto Mondiale combatté sul fronte tedesco e alla fine della guerra lavorò come portuale a Marsiglia: fu proprio in tale contesto che avvenne l'incontro dello scrittore con la cultura di stampo anticolonialista.*



*Volendo contribuire allo sviluppo del suo paese, quando nel 1970 avvenne la liberazione del Senegal, Ousmane si trasferì a Dakar. Dopo una lunga malattia, è deceduto infine nella sua abitazione ad 84 anni. Ousmane Sembène è considerato uno dei grandi nomi della letteratura africana di lingua francese. I suoi romanzi hanno la caratteristica di gettare il lettore a capofitto nella situazione, che si svolge molto velocemente. Per l'autore la scrittura è stata una missione insostituibile, un servizio al suo popolo. Infatti egli ha voluto non solo informare il lettore, ma formarlo, mettendolo di fronte ai suoi problemi, non tanto per fornirgli soluzioni, ma per stimolare in esso l'esatta valutazione della realtà. I valori di solidarietà, l'amore per la sua gente, apparivano anche dalla vita semplice che l'autore conduceva con la sua famiglia. Si può quindi affermare che il popolo è il vero protagonista delle sue opere come in Vehi-Ciosane (Genesi Bianca), uno dei suoi libri più famosi.*

## DIDATTICA ESPERIENZIALE

**Tematica: La discriminazione nello sport** (riferita alle schede 2.E “Convenzioni Internazionali Regionali sui diritti umani” e 1.C “Principio di non discriminazione” )

**Contenuto / percorso didattico proposto :** i meccanismi di tesseramento di atleti stranieri come casi di violazione del principio di non discriminazione

**Competenze promosse:** Saper lavorare in gruppo, Saper comunicare in contesti e con strumenti diversi anche tecnologici, Saper agire in modo autonomo e responsabile, Saper risolvere problemi, Saper individuare collegamenti e relazioni, Saper acquisire e interpretare l'informazione, Saper progettare interventi: percorsi educativi, proposte di legge, campagne e strumenti di sensibilizzazione. Saper definire strategie di azione, Saper verificare i risultati, Saper diffondere le esperienze

### Spunti metodologici

Fra gli strumenti operativi possibili, possiamo indicare:

- Studi di caso, racconti di esperienze vissute
- Lo sport praticato dagli studenti nella scuola e fuori della scuola: dibattiti aperti
- Eventuali incontri con testimoni positivi di sport

Per quanto si riferisce alle scelte di metodo, indichiamo:

- Analisi del caso riportato nei materiali utili
- Specifiche tecniche di animazione: *gruppi di lavoro di 3 persone (leader, scettico, mediatore) con griglia di autoosservazione*

### Domande guida per la soluzione del caso

La Convenzione di Ginevra era direttamente applicabile al caso dei due pallavolisti?

Per quale motivo si è creata una situazione di stallo quando la questione è stata posta alla FIVB?

Come può essere definito il comportamento tenuto dalla FIPAV nel corso della vicenda?

Quali sono le possibili azioni di tutela dei diritti delle persone coinvolte e con quale motivazione ne è stata intrapresa una delle due?

Commenta il caso alla luce dei diversi scopi dello Sport quale agente di promozione della pace.

### Materiali utili

lo sport è agente di promozione della pace quando

- educa gli sportivi e la gioventù all'alterità e alla solidarietà
- sviluppa relazioni diplomatiche tra le nazioni e le federazioni
- sviluppa interazioni solidaristiche tra le federazioni

#### Il fatto

La nazionale Cubana di volley partecipò nel 2007 alla World League in Europa. Dopo una partita svoltasi a Sofia, Bulgaria, 4 giocatori si dileguarono; due di essi si presentarono alle autorità italiane chiedendo lo status di rifugiato che venne loro riconosciuto il 23 ottobre 2007. I due giocatori sarebbero quindi risultati tesserabili dalla Federazione Italiana volley (FIPAV) nella stagione che partiva dal 1/7/08 ma, i dirigenti di quest'ultima nel settembre 2008 chiesero agli omologhi cubani il nulla osta per il tesseramento. La prevedibile opposizione da parte della Federazione cubana, portò il caso alla Federazione internazionale (FIVB), che avrebbe dovuto dirimerlo secondo il regolamento.

Viene così a crearsi una situazione di stallo, per sbloccare la quale, il 27 febbraio us tutte le parti interessate vengono convocate a Ginevra per un gentlemen agreement: nessuna di esse tuttavia si presenta all'appuntamento e quindi la situazione resta bloccata, col rischio che i due giocatori perdano una seconda stagione.

Nel marzo scorso infine, verificata l'impossibilità di una tutela diretta degli interessati viene predisposta per conto di una società di volley italiana di serie A2 la denuncia/plaint in Commissione europea per violazione dell'art. 211 del Trattato UE. Va notato che il caso di Tania Augero, che ha partecipato alle Olimpiadi di Pechino nella squadra italiana di volley, non è da considerarsi un precedente, in quanto l'atleta non era una rifugiata.

#### Il diritto

- Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati aperta alla firma il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954, completata dal Protocollo relativo allo statuto dei rifugiati, in seguito ad eventi successivi al 1° gennaio 1951, in vigore dal 4 ottobre 1967. Cuba non aderisce né alla Convenzione né al Protocollo.
- Direttiva comunitaria 2004/83 che riconosce il Protocollo sui rifugiati e stabilisce i criteri minimi per l'attribuzione ad un cittadino di un paese terzo della qualifica di rifugiato o di persona in altro modo bisognosa di protezione internazionale.

**D.lg. 19 novembre 2007 n. 251 Attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato, (in vigore dall'11/1/08)**

- Regolamento della FIVB che prevede due opzioni: il trasferimento internazionale con nulla osta della federazione di partenza oppure il banning (obbligo di star fermi per due stagioni), detto anche contaminazione rule. Esisterebbe una terza alternativa, il cd. Transfer under umbrella della Federazione internazionale, concesso agli atleti perseguitati nel proprio paese. In tal caso, l'eventuale decisione che obbligasse una federazione nazionale al tesseramento dell'atleta perseguitato, sarebbe dotata di potere sanzionatorio nei confronti di qualunque soggetto vi si opponesse.

- Tutela diretta promuovendo l'azione civile contro il comportamento discriminatorio della FIPAV; tutela indiretta ricorrendo alla tutela prevista in sede UE

**Esempi, buone pratiche:** Progetto “Andiamo a segno”, *Idea per lo sport etico*, della Regione Piemonte, al sito:

[http://share.dschola.it/castigliano/sportello\\_AT/Lists/Announcements/Attachments/25/LaboratorioCreativo\\_TOP-Andiamo\\_a\\_segno-I-progetto\\_didattico.pdf](http://share.dschola.it/castigliano/sportello_AT/Lists/Announcements/Attachments/25/LaboratorioCreativo_TOP-Andiamo_a_segno-I-progetto_didattico.pdf)

## 2.F - CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA



in breve



è necessario sapere

### 1 - Il contesto

La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (Carta di Nizza) è l'espressione di una positiva ricaduta del processo di internazionalizzazione dei diritti umani. La tutela e la promozione dei diritti umani, infatti, rappresentano uno dei principi di base dell'UE, espressi appunto da questo documento.

La Carta fu solennemente proclamata dal Vertice europeo di Nizza il 7 dicembre 2000, quale tappa importante verso una riforma più ampia dei trattati istitutivi dell'Unione Europea. Essa offre un contributo essenziale alla realizzazione dell'Europa politica e realizza il concetto di cittadinanza dell'Unione fondata sui diritti umani e rappresenta per questo un momento fondamentale nella politica dell'Unione Europea, nata per affrontare questioni economiche ed ora tesa nella ricerca di libertà, giustizia e sicurezza comuni, in coerenza con i principi alla base dei trattati costitutivi dell'Unione.

### 2 - La struttura e i contenuti

La Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea si compone di 54 articoli, raggruppati in 7 Capi:

- **capo I: Dignità** (dignità umana, diritto alla vita e all'integrità della persona, proibizione della tortura, della schiavitù e del lavoro forzato);
- **capo II: Libertà** (diritto alla libertà e alla sicurezza, rispetto della vita privata e familiare, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà di espressione e d'informazione, libertà di riunione e di associazione, diritto all'istruzione);

- **capo III: Uguaglianza** (uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione, diversità culturale, religiosa e linguistica, parità tra uomini e donne, diritti del bambino, degli anziani e delle persone con disabilità);
- **capo IV: Solidarietà** (condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, sicurezza e assistenza sociale, protezione della salute, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori);
- **capo V: Cittadinanza** (diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento Europeo e alle elezioni comunali, diritto ad una buona amministrazione, diritto d'accesso ai documenti, diritto di petizione, libertà di circolazione e di soggiorno);
- **capo VI: Giustizia** (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, presunzione di innocenza e diritti della difesa, principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato);
- **capo VII:** Disposizioni generali.

### 3 - Considerazioni

Il documento si sviluppa quindi in una serie di principi ed una individuazione di diritti "classici", come quello alla vita, all'integrità psichica e fisica della persona, alla libertà di espressione, e di diritti innovativi, di "nuova generazione", come quello sulla privacy, la tutela ambientale, il diritto alla qualità della vita, la protezione dei consumatori, la tutela dell'infanzia, il diritto degli anziani a condurre una vita dignitosa e indipendente, la piena integrazione dei disabili, ed altri ancora, fra cui, per esempio, alcuni articoli riguardanti la bioetica, o la ricerca scientifica.

È importante sottolineare che la Carta riunisce per la prima volta, in un unico documento, tutti i diritti che prima erano dispersi in vari strumenti legislativi, quali le legislazioni nazionali e le convenzioni internazionali del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Contribuisce, inoltre, a sviluppare il concetto di cittadinanza dell'Unione, e a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Da sottolineare inoltre che la Carta assume un forte significato politico: si ricordi infatti che il vigente Trattato sull'Unione europea non solo impone agli Stati di attendersi alle norme e principi sui diritti umani, ma istituisce anche un meccanismo politico di constatazione dell'esistenza di un "evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro" dei principi sui diritti umani, ovvero di constatazione dell'effettiva violazione grave e persistente di tali diritti. Il meccanismo prevede sanzioni che possano andare fino alla sospensione dei suoi diritti di membro dell'UE (vedi il riquadro qui sotto).

*Normativa vigente*

#### *Trattato sull'Unione Europea*

Versione consolidata

##### *Articolo 6*

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

...

##### *Articolo 7 (\*)*

1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento



europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura.

Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.

2. Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni.

3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche.

Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati.

4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.

5. Le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sono stabilite nell'articolo 354 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.



## approfondimenti

L'apporto concordemente riconosciuto della Carta di Nizza al consolidamento dell'ordinamento politico e giuridico dell'Unione Europea, è quello della definizione dei valori superiori a cui la nuova Europa deve ispirarsi nel suo percorso costituente. A questi valori, ed al principio di integrazione come concetto "...dinamico di creazione di un'"unione sempre più stretta" - unione di fatto di popoli e cittadini"( Toniatti 2002), risale anche l'implicito riferimento alla pace europea, dichiarato nel Preambolo.

Dalla sua costituzione, la pace è l'obiettivo qualificante dell'U.E. e nella Carta dei Diritti fondamentali compare nella prima frase del Preambolo: *"I popoli europei, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni"*.

Il testo della Carta venne elaborato autonomamente con un procedimento interno all'ordinamento giuridico ed istituzionale dell'Unione e si presenta come il risultato di un compromesso tra le diverse anime e le diverse culture dell'Europa. Per la prima volta vennero ripresi e raccolti in un testo organico i diritti civili, politici, economici, culturali e sociali ricavabili da diverse fonti quali: la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti umani (CEDU), la Carta sociale Europea, il Trattato sull'U.E, le Costituzioni degli Stati Membri, la Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, la Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione e quella della Corte Europea dei diritti umani di Strasburgo.



## normativa di riferimento

- Dichiarazione Universale dei diritti umani, 1948
- Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, 1950
- Carta sociale Europea, 1996
- Trattato di Maastricht, 1992
- Trattato di Amsterdam, 1997
- Trattato di Nizza, 2001
- Trattato di Lisbona, 2007



## IL CONCETTO DI CITTADINANZA EUROPEA DALL'ESCLUSIONE ALL'INCLUSIONE

L'U.E. è sulla via della cittadinanza plurale o multipla, formalmente a partire dal momento in cui ha istituito la "cittadinanza dell'Unione Europea" (Trattato di Maastricht, 1992). Il vigente art. 20 del Trattato sull'Unione Europea dispone che "È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima". (vedi anche il cap 3 "Le istituzioni dalla città all'ONU", in particolare la scheda 3.F "Le istituzioni e la protezione a livello di Unione Europea")

Si tratta di una cittadinanza che non compete quindi con la cittadinanza nazionale né tantomeno vi si sostituisce, ma piuttosto aggiunge ad essa alcuni diritti sovranazionali quali la libertà di circolazione e di soggiorno, la tutela dei cittadini in qualsiasi stato dell'Unione e la tutela consolare all'estero, i diritti di voto, di petizione al Parlamento europeo e il ricorso all'istituto del Mediatore Europeo. L'istituzione della cittadinanza europea rappresenta un'innovazione che supera il tradizionale status giuridico, tendenzialmente esclusivo, di cittadinanza nazionale.

La ragione del passaggio al concetto di cittadinanza europea è da collegarsi al diverso significato che i due termini "nazionalità" e "cittadinanza" ricoprono sebbene siano spesso considerati sinonimi. La prima identifica la posizione di un membro dell'ordinamento statale rispetto ad uno straniero, la seconda invece indica un fattore di coesione sociale che rende l'individuo partecipe alla vita politica e agli intenti comuni, plurali appunto (comunanza piuttosto di appartenenza).

### Il Trattato di Lisbona

Il Primo dicembre 2009, dopo la ratifica di tutti i 27 Stati membri, è entrato in vigore il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007. È il documento che sostituisce la Costituzione europea, bocciata nei referendum francese e olandese del 2005. Il trattato di Lisbona modifica i due principali trattati dell'UE: il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo sarà ridenominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea". Al trattato saranno inoltre allegati diversi protocolli e dichiarazioni. I suoi obiettivi principali consistono nel rendere l'Unione più democratica, al fine di soddisfare le aspettative dei cittadini europei in termini di alti livelli di affidabilità, apertura, trasparenza e partecipazione, nonché al fine di rendere l'UE più efficiente e in grado di far fronte alle sfide globali odierne quali il cambiamento climatico, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è nata priva di valore giuridico vincolante, ma lo ha acquisito con l'entrata in vigore del nuovo *Trattato sull'Unione*.

Il Trattato di Lisbona, al Titolo I – Disposizioni comuni, art. 2, riconosce infatti che "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". Inoltre, molti diritti riconosciuti nella Carta sono già operanti nell'ordinamento dell'Unione in quanto principi generali, o perché espressamente affermati da altre disposizioni del Trattato sull'Unione o di quello sulla Comunità europea.

Ancora, il Trattato di Lisbona prevede che la Comunità europea possa aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani (vedi scheda "Convenzioni Internazionali Regionali sui Diritti umani" in questo capitolo).



## bibliografia

- A.Papisca, *Riflessioni in tema di cittadinanza attiva e diritti umani*, documento di lavoro per il MIUR c/o [www.europolitelia.org/formazione](http://www.europolitelia.org/formazione)
- R.Toniatti (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione – La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 2003
- G. Zagrebeksky, *Diritti e costituzione nell’unione europea*, Laterza Bari Roma 2003
- A.Cassese, *I diritti umani oggi*, Laterza, Bari Roma, 2006

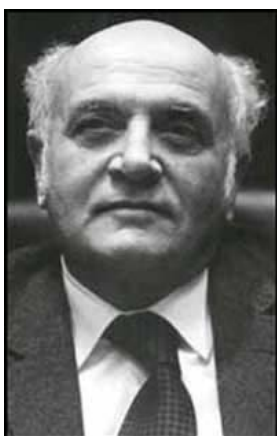


## sitografia

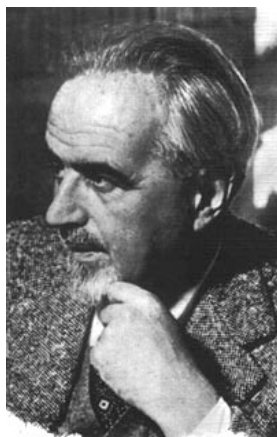
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/citizenship\\_of\\_the\\_union/l33152\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/l33152_it.htm)
- [www.cartadeidiritti](http://www.cartadeidiritti.net) .net.
- [www.europarl.europa.eu/int/charterdefault.it](http://www.europarl.europa.eu/int/charterdefault.it)
- [www.europa.eu/abchistory](http://www.europa.eu/abchistory)



## pedagogia dell’esempio



**ALTIERO SPINELLI** (1907/1986), uomo politico italiano, principale promotore della proposta del Parlamento Europeo per un trattato su un’Unione Europea Federale; il cosiddetto “**piano Spinelli**” adottato dal Parlamento a stragrande maggioranza nel 1984 e importante fonte di ispirazione per il consolidamento dei Trattati dell’U.E. negli anni 80 e 90. Ha contribuito all’unificazione europea in qualità di consulente di Alcide De Gasperi e Monnet. Ha promosso la causa europea anche nel mondo accademico e ha fondato a Roma l’Istituto per gli affari Internazionali (I A I).



**ERNESTO ROSSI** (1897/1967), uomo politico giornalista e scrittore antifascista. con Altiero Spinelli ed Eugenio Coloni è in Italia il massimo promotore dell’Europeismo.

**II MANIFESTO DI VENTOTENE**, di cui Rossi condivide la stesura con Spinelli, entrambi confinati sull’isola negli anni ‘40, sostiene ideali di unificazione dell’Europa in senso federale. Tale documento è stato la base del futuro ideale europeo di un’Europa libera e unita. Grazie al Manifesto, partì (per merito in particolare del primo ministro francese Robert Schuman e del cancelliere della Repubblica federale tedesca Adenauer) l’idea di creare una comunità, un insieme di nazioni in grado di controllare attraverso istituzioni comuni la produzione delle due materie prime del carbone e dell’acciaio.

DIDATTICA ESPERIENZIALE	
<b>Tematica: Cittadini d'Europa: Scuola e Formazione</b> (riferita alla scheda 2.F "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea))	
<b>Contenuto / percorso didattico proposto : Programma SOCRATES / COMENIUS</b>	
<p><b>Competenze promosse:</b> Lavorare in gruppo con strumenti diversi, anche tecnologici. Promuovere la cooperazione Europea fra scuole. Dialogare concretamente con culture diverse dalla propria. Saper accettare i diversi punti di vista.</p>	
<b>Spunti metodologici</b>	<b>Materiali utili</b>
<p>Comenius si propone di migliorare la qualità dell'istruzione Scolastica e rafforzare la dimensione Europea incoraggiando la cooperazione transazionale fra istituzioni Scolastiche (materna, primaria e secondaria) e promuovendo la sensibilizzazione interculturale.</p> <p>Fra gli strumenti <u>operativi possibili</u>, si possono indicare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-visita delle scuole partners;</li> <li>-studio condiviso di un progetto di cooperazione transazionale (es:Europa: una casa per tutte le culture);</li> <li>-Contatti con le Autorità locali e visita delle Istituzioni Religiose,</li> <li>-interviste alle popolazioni straniere,</li> <li>-Realizzazione di video e di CD -ROM contenenti le fasi e il risultato del lavoro.</li> </ul> <p>Per quanto si riferisce alla <u>scelte di metodo</u>, si indicano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-suddivisione degli studenti in gruppi tematici: xenofobia e intolleranza; sistema educativo; cultura e integrazione; religione;</li> <li>-uso delle TIC (tecnologie di informazione e di comunicazione) creando una piattaforma web ove tutti gli studenti coinvolti possono interagire fra loro.</li> </ul>	<p><b>Materiali utili:</b></p> <p>Agenzia Nazionale Italiana con sede a Firenze presso la Biblioteca di documentazione pedagogica in via Buonarroti 10 (<a href="http://www.indire.it/socrates">www.indire.it/socrates</a>; <a href="http://www.programmallp.it">www.programmallp.it</a>)</p> <p>Sito ufficiale dell'Unione Europea: <a href="http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/index_en.html">http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/index_en.html</a>;</p> <p>Spazio Comenius: <a href="http://comenius.eun.org/comenius_pace_down_htm">http://comenius.eun.org/comenius_pace_down_htm</a>:</p>
<p><b>Buone pratiche:</b></p> <p>Visitando i siti si possono trovare le pubblicazioni dei progetti elaborati ed attivati da Scuole di ogni ordine e grado e dalla diversa nazionalità, approvati e finanziati dall'U.E. attraverso Il Fondo Sociale Europeo (F.S.E.).</p>	

# 3 – Le Istituzioni dalla città all’ONU

*Caterina Calderan (coordinatrice)*

*Pierino Furlan*

*Carla Gatta*

*Renato Milan*

*Elisa Pedrina*

Premessa

3 A - Le Istituzioni nazionali: organizzazione della Repubblica Italiana

3 B - Infrastrutture nazionali, regionali e locali per i diritti umani

3 C - Le istituzioni internazionali e la protezione a livello universale: ONU

3 D - Le istituzioni internazionali e la protezione a livello Regionale Europeo:  
OSCE,

3 E - Le Istituzioni e la protezione a livello del Consiglio d’Europa

3 F - Le Istituzioni e la protezione a livello di Unione Europea

3 G - Le istituzioni e la protezione nei sistemi Regionali extraeuropei: OSA, UA,  
Lega Stati Arabi e Organizzazione Islamica, ASEAN

3 H - ONG locali, nazionali e internazionali

## PREMESSA

“I diritti umani sono ciò che essi comportano sul terreno della loro pratica attuazione.

Sui diritti umani non si fanno, non si possono fare sconti.

Il Codice internazionale dei diritti umani non soltanto richiama gli stati e le pubbliche istituzioni al dovere di rispettarlo, ma legittima tutti a farsi soggetti attivi per l'effettività dei suoi principi e delle sue norme.”

Marco Mascia e Antonio Papisca, *La pace non è il suo nome ma ciò che la fa. L'Agenda politica dei diritti umani*, Marcia Perugia-Assisi, settimana della Pace, Giugno 2007

Abbiamo visto precedentemente (v. in particolare la scheda 1.A, 2.Premessa) che la persona umana è soggetto originario di diritti, lo Stato è ente derivato e strumentale al soddisfacimento dei bisogni vitali (diritti) fondamentali di tutti i membri della comunità. La democrazia trova la sua ragion d'essere proprio in questo assunto e la Costituzione italiana, che poggia sul paradigma valoriale dei diritti fondamentali, crea le regole e definisce gli strumenti, cioè le istituzioni idonee, affinché lo stato di diritto e la democrazia siano tutelati. È ora doveroso, anche se può sembrare scontato, condurre una rapida descrizione degli organi costituzionali sanciti dalla Carta Costituzionale, e delle loro funzioni, mettendo in luce i meccanismi di garanzia previsti dal legislatore: l'indipendenza e l'autonomia delle istituzioni, la divisione dei poteri, la funzione di controllo del Parlamento in qualità di rappresentante della volontà popolare, il ruolo del Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale, organi di garanzia costituzionale. Si sviluppa successivamente una ricognizione delle istituzioni che a livello regionale e locale assumono compiti di promozione e protezione dei diritti umani, evidenziando gli elementi di criticità e i punti di forza del sistema italiano: da un lato il fiorire autonomo di strutture subnazionali espressamente deputate alla materia dei diritti umani, in comuni, province e regioni, che, come già abbiamo visto nel cap. precedente (v. scheda 2.B “Statuti comunali, leggi regionali”, in “è necessario sapere”), recepiscono la norma “pace diritti umani” e si dotano di appositi uffici, dipartimenti, consulte, osservatori; dall'altro la mancanza di istituzioni *indipendenti* (secondo i cd. Principi di Parigi) in diretto collegamento con le pertinenti istituzioni internazionali, che ONU e Consiglio d'Europa concordano nell'indicare nella Commissione nazionale dei diritti umani e nel Difensore civico nazionale. Non da ultimi abbiamo voluto ricordare i numerosi uffici dei Difensori civici che agiscono a livello locale, talvolta affiancati dal Garante dell'infanzia e dell'adolescenza che ormai esiste in alcune regioni

### Statuto del Comune di Vicenza, art. 2

“1. Il Comune, in conformità ai principi costituzionali ed 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 fra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli. 2. A tal fine, il Comune promuove una cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione e di informazione, e con il sostegno alle associazioni che promuovono la solidarietà con le persone e con le popolazioni più povere... 4. Il Comune, con riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'ONU, riconosce il valore della vita umana dall'inizio alla morte naturali e promuove ogni iniziativa di concreta solidarietà verso ogni persona indipendentemente dalle sue condizioni fisiche, psichiche, economiche e sociali, dalle sue convinzioni politiche e religiose, dalla sua razza e dalla sua età”.

È proprio a livello territoriale che, a fronte della crisi delle forme tradizionali della governabilità, si stringono alleanze inedite cosicché si assiste all'affermarsi sul piano internazionale del ruolo degli Enti di governo locale (*Local Governments*). È evidente

“[...]È in atto nel territorio il radicamento del sapere costituzionale dei diritti umani, con il duplice riferimento espresso ai principi della Costituzione Repubblicana e a quelli del diritto internazionale dei diritti umani. Questo ci consente di cogliere l'avvio di un processo di civilizzazione giuridica e politica di eccezionale portata, così riassumibile: sta avvenendo l'armonizzazione, anzi la saldatura degli ordinamenti giuridici - universale, nazionali, subnazionali - sul medesimo terreno del riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e dei popoli.”

Antonio Papisca, *Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico*, in L. Strumendo (a cura di), *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione*, Padova, CEDAM, 1998, pp. XV – 246, pp. 27-47.

“[...] i Governi locali asseriscono che la “responsabilità di proteggere” i diritti fondamentali (internazionalmente riconosciuti) di coloro che vivono nei loro territori, incombe su di loro in via primaria, legittimandoli ad interloquire con gli Stati e con le istituzioni internazionali alla luce del triplice principio di “autonomia territoriale”, “sussidiarietà” e “inclusione”: la città dei diritti umani-territorio ma non confine – è “città inclusiva”.

Antonio Papisca, *Dichiarazione universale dei diritti umani, lievito umano centrico della civiltà del diritto*, La Comunità Internazionale, 4/2008, pp. 591-605.

l'assunzione della consapevolezza che le problematiche poste dalla fenomenologia dell'interdipendenza complessa e dai processi di globalizzazione sono da affrontarsi a livello “glocale”. Si ricorda quindi, sia pure brevemente dell'avvento del ‘Gruppo Europeo di Coope -razione Territoriale’ (GECT), che apre “nuovi orizzonti per il principio di sussidiarietà e il federalismo nel sistema UE e oltre”, come recita il titolo dello scritto di Papisca cui si rimanderà per un approfondimento (v. ancora scheda 2.B - Statuti comunali, leggi regionali, in “è necessario sapere”).

Un cenno particolare allora deve essere fatto all'Unione Europea, esempio unico di Comunità sopranazionale che si pone come soggetto promotore di “dialogo” all'interno del proprio spazio e nel mondo, tanto con le altre istituzioni intergovernative, quanto con gli attori della società civile.

La stessa cultura assiologica che sta alla base del patto sociale sancito dalla Costituzione italiana e sorregge le nostre istituzioni della

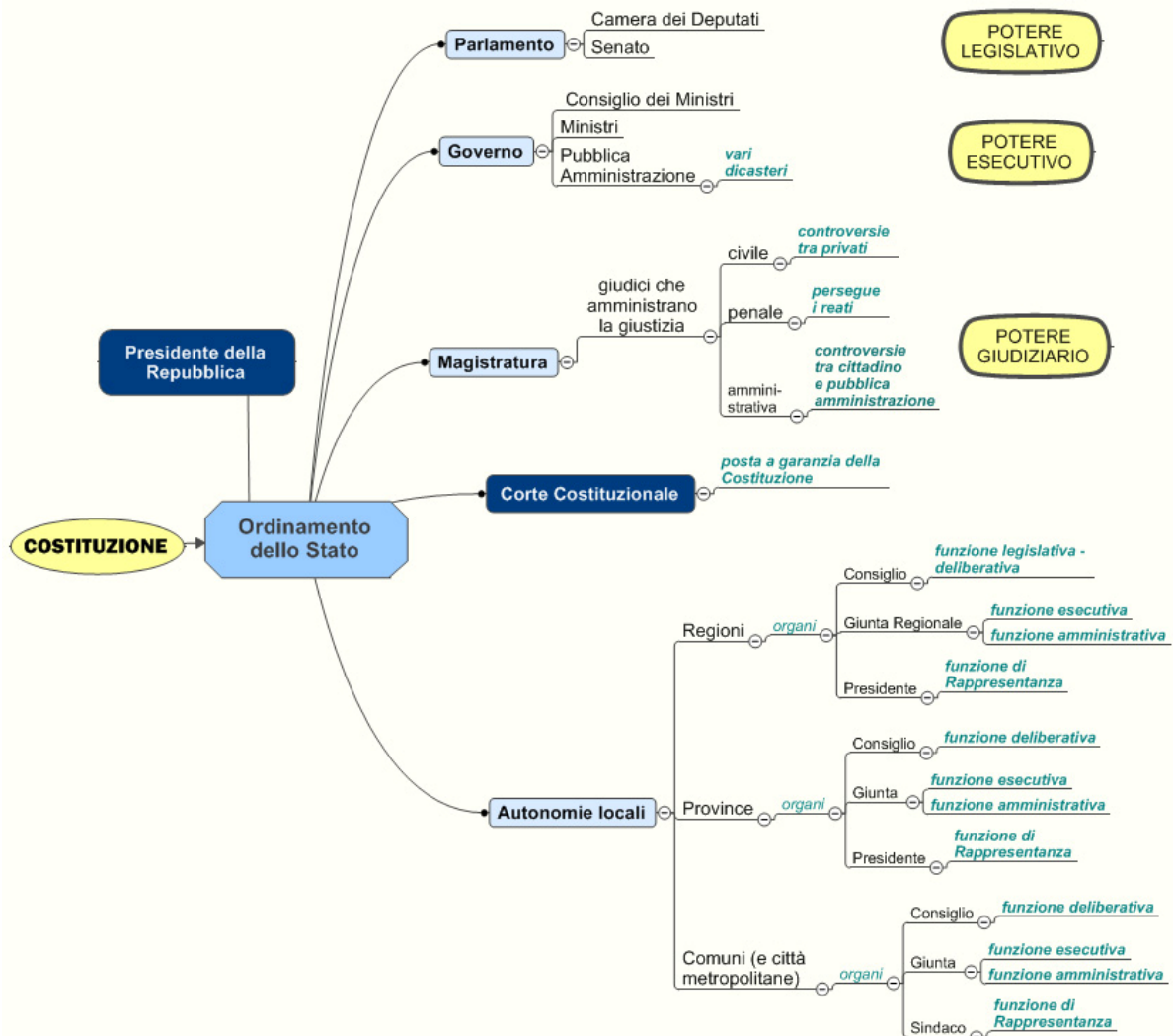
governabilità, ha ispirato la Dichiarazione universale delle Nazioni Unite, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la Convenzione americana dei diritti umani, ecc. (v. cap.2). Da questi strumenti basilari, l'internazionalizzazione dei diritti umani e il processo di positivizzazione hanno proceduto di pari passo con l'affermarsi di istituzioni che hanno lo scopo di promuovere e proteggere i diritti umani e con la creazione di meccanismi di garanzia che fanno capo, come vedremo in seguito, alle organizzazioni internazionali e regionali a vocazione universale o specifico. A questo proposito ci soffermiamo a prendere in esame alcuni nodi problematici che riguardano soprattutto la necessità di *democratizzazione* delle Nazioni Unite e delle altre istituzioni internazionali, la volontà di potenziare il ruolo delle organizzazioni non governative nella consultazione ma anche nei processi decisionali ai vari livelli di *governance*, l'affermarsi più o meno incerto, ma comunque significativo, di istituzioni di promozione e garanzia nelle regioni africana, araba e asiatica.

In chiusura del capitolo si parla delle organizzazioni intergovernative extraeuropee e delle ong, con lo scopo di mettere in luce come l'organizzazione internazionale multilaterale da un lato e la pressione delle organizzazioni e dei movimenti internazionali con scopi solidaristici dall'altro, siano indispensabili nel dar vita a un vasto processo di organizzazione-cooperazione verso l'integrazione regionale, continentale e mondiale.

## 3.A - Le Istituzioni Nazionali: organizzazione della Repubblica Italiana



in breve



è necessario sapere

### 1 - Il quadro generale

**COSTITUZIONE ITALIANA**

**PRINCIPI FONDAMENTALI**

**Art. 5**

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

In base alla Carta Costituzionale, l'Italia è una Repubblica di tipo parlamentare, cioè che si caratterizza per la centralità del Parlamento (titolare del potere legislativo) ed un particolare tipo di rapporto di fiducia con il Governo (titolare del potere esecutivo), e per il ruolo che svolge il Capo dello Stato a garanzia dell'equilibrio istituzionale. È nella Seconda Parte della nostra Costituzione



(artt. 55-139) che viene esplicitata l'organizzazione della Repubblica e dove si delinea la struttura, le funzioni e i poteri dei diversi organi dello Stato.

Gli organi costituzionali dello Stato sono quegli organi i cui poteri sono previsti nella Costituzione e caratterizzati dal fatto di non essere subordinati a nessun altro e dunque di essere formalmente eguali e indipendenti. Sono organi costituzionali dell'ordinamento italiano: il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, la Corte Costituzionale e la Magistratura.

Esistono, inoltre, organi ausiliari di rango costituzionale, le cui funzioni sono finalizzate a favorire un miglior funzionamento dei poteri legislativi o di amministrazione attiva. Secondo la Costituzione sono tre: il Consiglio di Stato in sede consultiva, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, la Corte dei Conti.

## 2 - La Repubblica: Stato sociale di diritto

In relazione ai principi che sorreggono la scelta costituzionale dell'organizzazione dello Stato Italiano, e prima di addentrarci nell'analisi delle strutture e delle funzioni dei diversi organi dello stato, è bene ricollegarci a quanto riportato nel Cap. 1 (v. scheda 1.D), relativamente a "Stato di diritto, stato sociale". La nostra Repubblica ha realizzato lo Stato sociale di diritto, fondando il proprio ordinamento su quattro pilastri: a) il riconoscimento dei diritti umani, b) il diritto all'istruzione, all'arte, alla scienza, alla ricerca scientifica e tecnica e alla cultura; c) il diritto al lavoro e il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale; d) il principio di eguaglianza.

"Questo tipo di Stato, che esiste se e in quanto esiste la volontà popolare che lo sorregge, non è il tradizionale Stato di diritto di stampo liberale, e cioè lo Stato-persona giuridica, ma è lo Stato-comunità. Si vuol dire che è la comunità dei cittadini che si identifica con lo Stato, e che esiste una identità tra Stato e popolo. Esattamente come era presso i Romani, per i quali la Respublica era costituita dal Senato e dal popolo: *Senatus populusque Romanus.*" (P.Maddalena, 2008)

## 3 - Gli organi costituzionali

### Il Presidente della Repubblica (artt.83-91)

*"IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA È IL CAPO DELLO STATO E RAPPRESENTA L'UNITÀ NAZIONALE"*  
(art.87 Cost.)

Il titolo II della Costituzione si occupa delle modalità di elezione e ruolo (artt. 83 a 85), poteri e funzioni (artt.86-89), responsabilità (artt.90-91) del Presidente della Repubblica.

Il Capo dello Stato rappresenta l'unità nazionale, è eletto dal Parlamento in seduta comune allargata, con una maggioranza particolarmente alta, voluta per favorire la maggiore intesa possibile tra i gruppi politici sulla personalità da eleggere. Resta in carica sette anni, è un organo imparziale e indipendente, garante della Costituzione. Nella scelta delle candidature si fa sempre riferimento a soggetti che abbiano acquisito quella maturità intellettuale tale da garantire una posizione neutrale rispetto al potere, e nella quale pertanto possano riconoscersi tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento.

Il Capo dello Stato, secondo la Costituzione Italiana, *non ha funzioni di indirizzo politico* bensì, precisa la dottrina prevalente, di *garanzia*.

### Il Parlamento

*"IL PARLAMENTO SI COMPONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA"*  
(art 55 Cost.)

**“OGNI MEMBRO DEL PARLAMENTO RAPPRESENTA LA NAZIONE ED ESERCITA LE SUE FUNZIONI SENZA VINCOLO DI MANDATO”** (art. 67 Cost)

Il *Parlamento* è l'Organo Costituzionale attraverso cui si esprime direttamente la sovranità popolare e rappresenta l'intera comunità nazionale. È titolare della funzione legislativa; ha una struttura bicamerale perfetta, in quanto affida l'esercizio della funzione legislativa a due distinte Assemblee: la Camera Dei Deputati (attualmente composta da 630 deputati) ed il Senato della Repubblica (composto, marzo 2010, da 322 senatori).

Pur differenziandosi per la composizione e per le modalità di elezione, le due Camere hanno gli stessi poteri e le stesse funzioni; per questo motivo ogni decisione del Parlamento deve avere l'approvazione di entrambe le camere.

Spetta al Parlamento, che rimane in carica per 5 anni, indirizzare e controllare il Governo, che per poter governare deve averne la fiducia. Nella sua attività il Parlamento opera in rapporto continuo con il Governo, che propone i principali progetti di legge e che è sempre presente in tutte le fasi del lavoro parlamentare.

Le due Camere svolgono le stesse funzioni e godono delle stesse prerogative, sulla base di quanto dettato dai rispettivi regolamenti, indicati appunto dalla Costituzione.

### **Funzioni**

- **Legislativa** (emana leggi ordinarie e costituzionali)
- **di indirizzo politico** (concede o nega la fiducia al Governo)
- **di controllo** (approva il bilancio annuale dello Stato- autorizza la ratifica dei trattati internazionali)
- **elettiva** (elege il P.d R.-nomina 1/3 dei Giudici della Corte Costituzionale - nomina 1/3 dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura)
- **giurisdizionale** (pone in stato di accusa il P.d R.-concede l'amnistia e l'indulto )
- **ispettiva** (istituisce la commissioni di inchiesta)

## **Il Governo**

**“IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA È COMPOSTO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E DEI MINISTRI,CHE COSTITUISCONO INSIEME IL CONSIGLIO DEI MINISTRI”**

(art. 92 Cost.)

Il titolo III della Costituzione si occupa del Governo, che è l'organo posto al vertice del potere esecutivo, a cui è attribuito il compito di realizzare sul piano concreto gli obiettivi di indirizzo politico e amministrativo dello Stato.

Il governo è un organo complesso, costituito dal Presidente del Consiglio,che viene nominato dal Presidente della Repubblica, e dai singoli ministri, nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio.

Il governo prima di assumere le funzioni deve prestare giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica (art. 93 Cost.) ed ottenere la fiducia delle due Camere (art. 94 Cost.) che avviene per appello nominale.

Poiché il governo è espressione di una parte della volontà popolare, occorre che per lavorare ottenga la fiducia del parlamento che è l'unico organo eletto direttamente dai cittadini nel quale sono rappresentate tutte le forze politiche.

## Funzioni

- **Esecutiva** (di dare esecuzione alle leggi)
- **Di indirizzo politico** (realizzazione degli obiettivi di politica interna ed Internazionale )
- **Normativa** (emanazione di decreti legge e decreti legislativi e regolamenti)

Il governo promuove, elabora, mette a punto e, in parte, direttamente realizza le c.d. politiche pubbliche, che possono essere definite come “*programmi d’azione che un’autorità, appunto pubblica, progetta e cerca di realizzare per perseguire i fini che essa stessa o altra autorità ha selezionato (scelta politica)*” (vedi, A.Barbera, C.Fusaro cit. pag.291)

### Le responsabilità

Il governo risponde in vario modo del proprio operato:

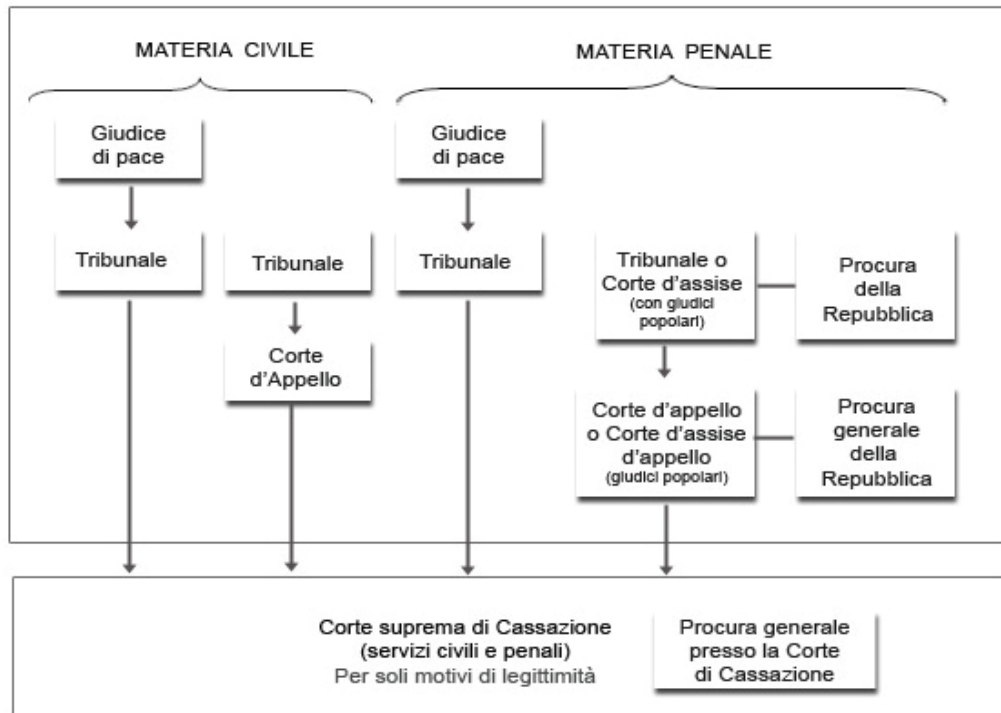
- **responsabilità politica diffusa**: risponde delle proprie scelte all’opinione pubblica, senza conseguenze giuridiche;
- **responsabilità civile e amministrativa** (anche **contabile**) come tutti coloro che sono preposti ad uffici pubblici;
- **responsabilità penale**, per la quale è necessario distinguere fra reati commessi dai membri del governo nell’esercizio delle proprie funzioni (in quanto ministri) e gli altri reati. Nel primo caso è prevista una disciplina diversa da quella ordinaria (art. 96 Cost.), per i secondi il ministro è giudicato come ogni altro cittadino, ad eccezione delle più alte cariche dello Stato, secondo la L. 124/08 (la cui legittimità costituzionale dovrà essere giudicata dalla Consulta nell’ottobre 2009).

## La Magistratura

**“LA GIUSTIZIA È AMMINISTRATA IN NOME DEL POPOLO. I GIUDICI SONO SOGGETTI SOLTANTO ALLA LEGGE” (art. 101 Cost) “LA MAGISTRATURA COSTITUISCE UN ORDINE AUTONOMO E INDIPENDENTE DA OGNI ALTRO POTERE” (104 Cost.)**

La Magistratura è composta dal complesso dei giudici (civili, penali, amministrativi) a cui è attribuita la funzione giurisdizionale. Poichè l’esercizio di tale potere è in grado di incidere sulle libertà fondamentali del cittadino, anche limitandole, la Costituzione ha sancito l’autonomia e l’indipendenza dei giudici da ogni altro potere dello Stato, per evitare qualsiasi forma di controllo, che ne possa pregiudicare l’imparzialità delle decisioni (sentenze).

Secondo l’art.2 Cost. “la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario”. Esistono quindi **giudici ordinari** che hanno giurisdizione in **materia civile e penale**, articolandosi in 29 *distretti giudiziari*, che fanno capo ad altrettanti *Corti d’Appello*, per lo più corrispondenti al territorio di una regione.



tratto da: A.Barbera, C.Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2004, pag. 352

Sono previsti vari gradi di giudizio ed anche sezioni specializzate, come nel caso delle sezioni lavoro o delle sezioni agrarie.

Della giurisdizione ordinaria in materia penale fa parte anche il *Tribunale di sorveglianza*, che si occupa della sorveglianza sull'esecuzione della pena. Si tratta di un organo collegiale e specializzato con specifiche competenze.

Sono previste inoltre alcune *giurisdizioni speciali*:

- amministrativa
- contabile
- militare

A garanzia dello svolgersi ordinato di tutte le attribuzioni delle diverse giurisdizioni è posta la *Corte di Cassazione*, alla quale spetta di dirimere i conflitti di competenza fra i giudici ordinari e i conflitti di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici speciali.

Una particolare configurazione assume, invece, il *Tribunale per i minorenni*, organo con competenze di tipo civile, amministrativo e penale relativamente a molteplici situazioni che hanno come protagonisti i minori d'età.

### ***Gli Enti locali***

**LA REPUBBLICA È COSTITUITA DAI COMUNI, DALLE PROVINCE, DALLE CITTÀ METROPOLITANE, DALLE REGIONI E DALLO STATO.** Art. 114

La Costituzione configura uno modello statale costituito da enti pubblici territoriali dotati di personalità giuridica, poteri e competenze distinti rispetto a quelli spettanti allo Stato:

- Le regioni
- Le province

- Le città metropolitane
- I comuni

Questa articolazione è espressione del riconoscimento, fatto dalla Costituzione, delle autonomie locali, vale a dire della capacità delle comunità territoriali di gestire, con proprie determinazioni, una parte di affari pubblici.

Secondo il citato art. 114, infatti, "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

**Per quanto attiene alla normativa che sorregge l'organizzazione delle diverse autonomie locali, si rimanda al cap.2, in particolare "Statuti comunali, leggi regionali".**

## Le regioni

Le regioni sono dotate di *autonomia statutaria, legislativa e regolamentare* e trovano la loro disciplina nella Costituzione e nei rispettivi statuti che, in armonia con la Costituzione, ne determinano la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

In realtà più che di un'unica forma organizzativa, si dovrebbe parlare al plurale di "*ordinamenti regionali*" in quanto, soprattutto dopo le recenti riforme costituzionali ogni regione, pur all'interno dell'ordinamento generale della Repubblica, costituisce un ordinamento a sé, con livelli di differenziazione che risulteranno sempre più ampi.

Le regioni italiane, secondo l'art.131 della Costituzione, sono 20, delle quali 15 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale.

La specialità consiste nel fatto che gli statuti vengono adottati con legge costituzionale, di conseguenza gli statuti delle regioni speciali possono anche derogare da quanto prescritto dalla Costituzione, mentre questo non è possibile per le regioni a statuto ordinario, salvo espresse deroghe costituzionali (vedi art. 122.5 cost.).

Dal punto di vista del funzionamento, cioè della forma di governo regionale, la struttura organizzativa di ogni regione contiene specifici organi:



**Consiglio** → con funzioni deliberative e legislative. Dispone di propri regolamenti, un proprio bilancio ed un proprio personale, distinti da quelli della Giunta. Ha inoltre funzioni amministrative degli uffici e dei servizi dell'ente regione, e l'organizzazione del personale regionale, oltre che le funzioni regolamentatrici riservategli dallo Statuto Regionale. Viene eletto con suffragio universale.

**Giunta** →: con potere esecutivo, è l'organo di governo della Regione. I membri della Giunta sono nominati dal Presidente della Giunta. Ha competenze esecutive in merito

alle leggi e alle deliberazioni del Consiglio e competenze amministrative relative a

- programma e piani della Regione;
- bilanci regionali pluriennali;
- bilancio regionale annuale, preventivo e consuntivo;
- norme di variazione ai bilanci.

**Presidente della giunta** (o Presidente della Regione) :→ è il vertice monocratico della Regione, eletto con suffragio universale diretto, ed ha un importante potere esclusivo di nomina e revoca dei membri della Giunta. Ha funzioni rappresentative e di indirizzo politico.

### **Rapporti con altri organi o enti**

Le regioni intrattengono numerosi rapporti con altri organi ed enti, in particolare:

**Rapporti internazionali:** nella sua autonomia la Regione può concludere accordi sul piano internazionale, sia con Stati sia con enti non nazionali.

**Rapporti con l'UE:** le regioni concorrono sia alla formazione di atti comunitari che alla loro attuazione ed esecuzione.

**Rapporti con lo Stato:** si ricorda per questo la *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (c.d. Conferenza Stato-regioni)* (vedi sito istituzionale: <http://www.statoregioni.it/>).

### **I Comuni ,le Province, le città metropolitane**

Le città metropolitane, le province e i comuni, sono invece disciplinati dalla Costituzione e, per quanto attiene la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali, dalla legge statale nonché dai rispettivi statuti, che stabiliscono le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente. Tali enti sono dotati di autonomia statutaria e regolamentare. Fanno eccezione le province autonome di Trento e Bolzano che hanno la loro disciplina nello statuto regionale del Trentino-Alto Adige e dispongono di particolare autonomia, anche legislativa.

L'ordinamento degli enti locali è il risultato di successive riforme che hanno adeguato il sistema delle autonomie locali al dettato costituzionale attraverso una grande produzione normativa, confluita nel più organico *Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)* n.267 del 2000, aggiornato con Legge n.125 del luglio 2008. Il testo contiene sia l'ordinamento istituzionale che quello finanziario e contabile degli enti locali, ed è qui che vengono definiti gli organi e le funzioni specifiche.

### Art. 3 (TUEL)

#### Autonomia dei comuni e delle province

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.
2. **Il comune** è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. **La provincia**, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.
4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.
5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo **il principio di sussidiarietà**. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

### Funzioni di comuni e province

FUNZIONI E COMPITI DEL COMUNE (artt. 13-14 Tuel)	FUNZIONI E COMPITI DELLA PROVINCIA (artt. 19-20 Tuel)
<p>Tutte le funzioni amministrative che riguardano popolazione e territorio comunale, e soprattutto:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Servizi alla persona</li><li>- Servizi alla comunità</li><li>- Uso del territorio</li><li>- Sviluppo economico</li><li>- Promozione di attività culturali, artistiche, sportive</li><li>- Conservazione dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale</li></ul> <p>Inoltre, per conto dello Stato:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Servizi elettorali</li><li>- Stato civile</li><li>- Anagrafe</li><li>- Statistica</li></ul>	<p>Funzioni amministrative intercomunali o di ambito provinciale in questi settori:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Difesa del suolo e ambiente</li><li>- Risorse idriche ed energetiche</li><li>- Valorizzazione dei beni culturali</li><li>- Viabilità, trasporti</li><li>- Protezione flora e fauna, parchi e riserve naturali</li><li>- Caccia e pesca (acque interne)</li><li>- Smaltimento rifiuti</li><li>- Edilizia scolastica per le scuole secondarie di 2°</li><li>- Compiti connessi alle Istituzioni scolastiche secondarie di 2°, artistiche e formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica</li><li>- Raccolta dati e assistenza tecnico-amministrativa ai comuni</li></ul> <p>Inoltre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Compiti di programmazione, compresi il Piano territoriale di coordinamento.</li></ul>

### La Corte Costituzionale

**“LA CORTE COSTITUZIONALE È COMPOSTA DI QUINDICI GIUDICI NOMINATI PER UN TERZO DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, PER UN TERZO DAL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE E PER UN TERZO DALLE SUPREME MAGISTRATURE ORDINARIA ED AMMINISTRATIVA”**

(art. 135 cost.)

Il titolo VI della Costituzione dedicato alle “Garanzie Costituzionali”, si occupa della Corte Costituzionale, organo istituito nel 1955, posto a garanzia della Costituzione, con il compito di salvaguardarne il fondamento. Sua funzione principale è il controllo della costituzionalità delle leggi

## COMPETENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Giudizio di legittimità	Conflitti di attribuzioni	Giudizi sulle accuse verso il P.d.R.	Giudizio di Ammissibilità del referendum abrogativo
Giudica sulla conformità di una legge o atto ad essa equiparato, rispetto alla Costituzione	Risolve i conflitti di attribuzione di potere tra organi dello Stato, tra Stato e Regioni o tra le Regioni stesse	Ha funzione di giudice penale per giudicare il P.d.R. per i reati di Alto Tradimento e Attentato alla Costituzione	Controlla la legittimità costituzionale della richiesta di referendum (art. 75 Cost.)



### normativa di riferimento

- Costituzione della Repubblica
- L.23 agosto 1988, n.400 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio)
- D.lsg. 30 luglio 1999, n.300 (Riforma dell'organizzazione del Governo)
- D.lsg. 30 luglio 1999, n. 303 (Riordinamento della Presidenza del Consiglio)
- Regolamento della Camera dei Deputati (16 febbraio 1971 e succ.)
- Regolamento del Senato della repubblica(17 febbraio 1971 e succ.)
- *Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)* n.267 del 2000, aggiornato con L. n.125 del luglio 2008
- L. 5 giugno 2003 n.131 (Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V)



### approfondimenti

#### La responsabilità del Presidente della repubblica

La Costituzione prevede per il Capo dello Stato trattamenti diversificati rispetto a quelli degli altri cittadini, non tanto per un privilegio personale, come nel caso dei sovrani del passato, quanto per garantire autonomia e libertà nell'espletamento dei suoi compiti.

Per questo motivo l'art. 90 della Costituzione prevede una forma di *irresponsabilità* del presidente per tutti gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (per i reati commessi al di fuori dello svolgimento delle sue funzioni istituzionali il presidente è responsabile come qualsiasi cittadino).

Uniche eccezioni si configurano nel caso che il Presidente abbia commesso due reati esplicitamente stabiliti dalla Costituzione:

*alto tradimento*, cioè la collusione con Stati esteri;

*attentato alla Costituzione*, cioè una violazione delle norme costituzionali tale da stravolgere i caratteri essenziali dell'ordinamento al fine di sovvertirlo con metodi non consentiti dalla Costituzione.

La messa in stato d'accusa è votata a maggioranza assoluta dal Parlamento in seduta. Il giudizio avviene davanti alla Corte Costituzionale.

#### Classificazione dei poteri del Presidente della Repubblica

(secondo un criterio funzionale. Vedi: A.Barbera, C.Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2004)



**In ordine alla rappresentanza esterna.**

- Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici
- Ratifica i trattati (eventualmente su autorizzazione delle Camere)
- Dichiarare lo stato di guerra (deliberato dalle Camere)
- Effettua visite ufficiali all'estero

**In ordine all'esercizio delle funzioni parlamentari.**

- Nomina fino a 5 senatori a vita
- Convoca le Camere in via straordinaria
- Indice le elezioni e fissa la prima riunione delle nuove Camere
- Può inviare messaggi alle Camere
- Può sciogliere le Camere, o una di esse (non negli ultimi 6 mesi di mandato)

**In ordine alla funzione legislativa.**

- Promulga le leggi approvate dal Parlamento
- Può, con messaggio motivato, rinviare una legge al Parlamento per una riflessione ed una nuova delibera
- Autorizza la presentazione alle Camere di disegni di legge del governo

**In ordine alla funzione esecutiva e di governo-indirizzo.**

- Nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i ministri.
- Accoglie il giuramento del governo
- Emanare i decreti aventi forza e valore di legge, nonché i regolamenti del governo.
- Nomina i funzionari dello Stato di grado più elevato.
- Ha il comando delle forze armate.
- Presiede il Consiglio Supremo della difesa.
- Dispone, con decreto motivato, lo scioglimento di consigli regionali e la rimozione di Presidenti di regione.
- Emanare una lunga serie di atti amministrativi, tutti quelli deliberati dal Consiglio dei ministri.
- Procrastina fino a 60 giorni l'entrata in vigore dell'abrogazione di una legge a seguito di referendum, su proposta del ministro interessato e del Consiglio dei ministri.

**In ordine all'esercizio della sovranità popolare.**

- Indice le elezioni delle due nuove Camere.
- Indice i referendum previsti dalla Costituzione.

**In ordine all'esercizio della giurisdizione.**

- Nomina un terzo dei giudici della Corte Costituzionale.
- Presiede il Consiglio Superiore della Magistratura
- Può concedere la grazia e commutare le pene.
- Adotta i decreti che decidono i ricorsi straordinari contro gli atti amministrativi.

## I Presidenti della Repubblica

I poteri del Capo dello Stato sono molti e complessi. Essi sono stati interpretati diversamente nella recente storia italiana dai vari presidenti, che si sono distinti per minore o maggiore attivismo ed propensione a giocare un ruolo nella sfera politica (vedi A.Barbera, C.Fusaro cit., pag.268).

**Sono stati presidenti della Repubblica Italiana, dal 1948 ad oggi:**

- 1 - Enrico De Nicola (1° gennaio-12 maggio 1948); già capo provvisorio dello Stato (1946-1947)**
- 2 - Luigi Einaudi (1948-1955)**
- 3 - Giovanni Gronchi (1955-1962)**
- 4 - Antonio Segni (1962-1964)**
- 5 - Giuseppe Saragat (1964-1971)**
- 6 - Giovanni Leone (1971-1978)**
- 7 - Sandro Pertini (1978-1985)**

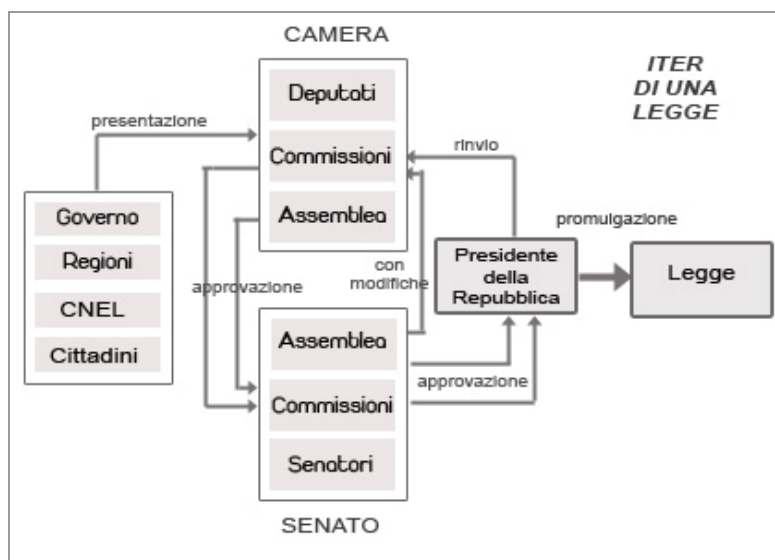
- 8 - Francesco Cossiga (1985-1992)
- 9 - Oscar Luigi Scalfaro (1992-1999)
- 10 - Carlo Azeglio Ciampi (1999-2006)
- 11 - Giorgio Napolitano (2006-in carica)

## Il cammino di una legge

(dal sito istituzionale: [http://www.camera.it/cost\\_reg\\_funz/671/672/documentotesto.asp](http://www.camera.it/cost_reg_funz/671/672/documentotesto.asp))

Il percorso per la promulgazione di una legge ha inizio con la presentazione ad una delle due Camere di un progetto di legge, composto da uno o più articoli e preceduto da una relazione illustrativa.

La presentazione spetta al Governo, ai singoli deputati e senatori (ciascuno nella Camera a cui appartiene), al popolo (50.000 elettori), al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ed ai Consigli regionali.



Lo schema illustra il cammino istituzionale fino alla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica.

Alla Camera, i testi presentati dal Governo vengono definiti **disegni di legge**, mentre tutti gli altri vengono denominati **proposte di legge**. Quando invece ci si riferisce indifferentemente a tutte le ipotesi di iniziativa legislativa si parla, nel linguaggio corrente, di **progetti di legge**.

I progetti di legge una volta presentati, vengono annunciati all'Assemblea, stampati e distribuiti nel più breve tempo possibile. Successivamente sono assegnati alla Commissione permanente competente per la materia trattata dal progetto.

Segue poi l'esame e l'approvazione: nel **procedimento ordinario** si articola in due fasi:

- esame da parte della Commissione permanente, incaricata di svolgere una istruttoria e una valutazione preliminare e di preparare un testo per la discussione in Assemblea (e che per ciò viene detta Commissione in sede referente);
- discussione e deliberazione da parte dell'Assemblea.

Accanto al procedimento ordinario (che per alcuni tipi di legge va seguito obbligatoriamente) sono previsti due *procedimenti abbreviati*:

- il primo (approvazione in *Commissione in sede legislativa*) comporta che il procedimento si concluda interamente all'interno di una Commissione: essa provvede insieme all'esame istruttorio e alla approvazione finale del progetto, con le stesse formalità previste per l'Aula;
- il secondo, di utilizzo assai limitato alla Camera, è detto *in sede redigente* e comporta l'approvazione in Assemblea di un progetto i cui articoli sono formulati in Commissione, senza che l'Aula possa modificarne il testo.

Seguendo la stessa procedura, il disegno di legge viene approvato anche dal Senato. Fa seguito quindi **la promulgazione**, che è l'atto con il quale il Capo dello Stato attesta che un certo testo è stato approvato quale legge e ne ordina la pubblicazione e l'osservanza.



## bibliografia

Barbera A., Fusaro C.(2004), *Corso di diritto pubblico* (Bologna, il Mulino)  
 Elia, L.,(1985) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol.XIX (Milano, Giuffrè)  
 Paladin, L. (1985) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol.XIX (Milano, Giuffrè)



## sitografia

Siti ufficiali del Governo Italiano:

<http://www.senato.it/>

<http://www.camera.it/>

<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/>

Sito della Conferenza Stato regioni: <http://www.statoregioni.it/>

Sito dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani: <http://www.anci.it>

Sito dell'Unione delle Province d'Italia: <http://www.upinet.it>

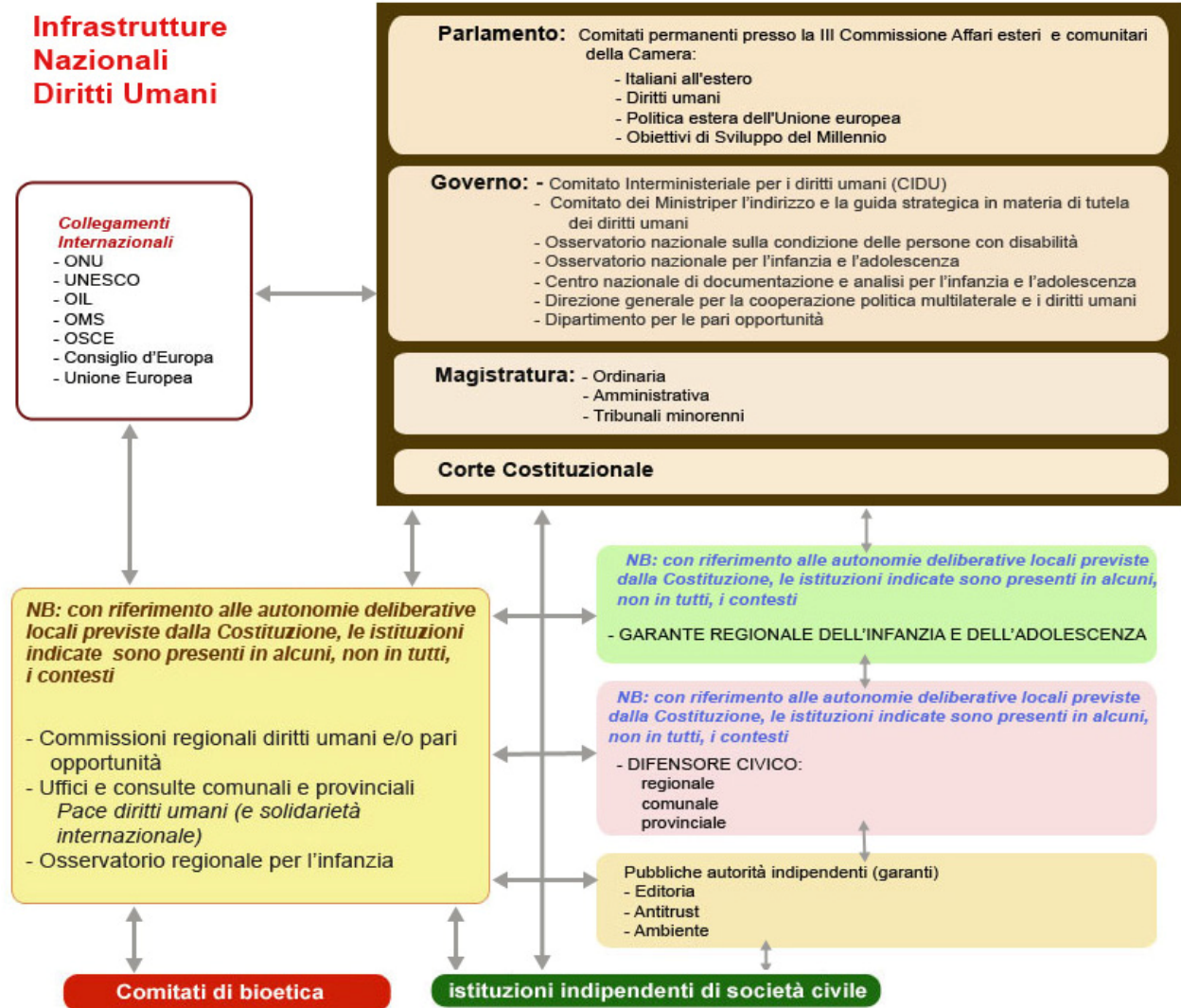
**Tematica: le attività di Parlamento e Senato** (scheda 3.A)

<p><b>Contenuto / percorso didattico proposto</b> : formulare una proposta di legge o una petizione monitorando via internet l'attività di Parlamento e/o Senato.</p>	<p><b>Competenze promosse</b>: saper lavorare in gruppo; applicare conoscenze e abilità di lettura e stesura di testi anche squisitamente normativi; acquisire ed interpretare criticamente l'informazione e compiere valutazioni; saper mediare la propria posizione con quella degli altri con metodo dialogico al fine di costruire una proposta condivisa; saper interagire con interlocutori istituzionali.</p>
<p><b>Spunti metodologici</b></p> <p>A partire da una tematica significativa (al centro della discussione politica o dell'opinione pubblica) si decide di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raccogliere dati, articoli, testimonianze, ecc;</li> <li>• analizzare lo stato attuale della normativa a livello internazionale, comunitario e nazionale in merito alla questione trattata;</li> <li>• consultare sul sito delle due Camere le eventuali proposte di legge in merito e i lavori condotti dalle Commissioni;</li> <li>• contattare deputati e /o senatori eletti per porre quesiti o discutere questioni particolari;</li> <li>• redigere una proposta di legge e/o un dossier conclusivo che illustri l'attività della classe e inviarlo alle due Camere.</li> </ul> <p>(<b>Spunti tematici</b>: l'istituzione della "Commissione Nazionale per i diritti umani" o del "Difensore Civico Nazionale"; cfr. Scheda 3.B).</p>	<p><b>Materiali utili</b></p> <p>Nel nuovo sito della Camera è possibile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• informarsi in modo dettagliato sulla composizione e l'attività del Parlamento nella XVI<sup>a</sup> legislatura; sono reperibili anche tutte le informazioni sulle legislature precedenti (<a href="http://nuovo.camera.it/">http://nuovo.camera.it/</a> e <a href="http://www.camera.it/index.asp">http://www.camera.it/index.asp</a>);</li> <li>• consultare gli archivi e richiedere dossier;</li> <li>• assumere tutte le informazioni sugli eletti e dialogare con loro tramite la posta elettronica.</li> </ul> <p>La "web tv" mette a disposizione degli utenti innovative modalità di navigazione e di fruizione dei contenuti audio video prodotti dalla Camera dei deputati. (<a href="http://nuovo.camera.it/334">http://nuovo.camera.it/334</a>)</p> <p>Per il Senato della Repubblica sono disponibili le stesse informazioni presso il sito: <a href="http://www.senato.it/index.htm">http://www.senato.it/index.htm</a></p>
<p><b>Esempi, buone pratiche:</b></p> <p>Oltre alla ben nota possibilità di prenotare visite e assistere alle sedute presso le sedi di P.zzo Madama e Montecitorio, esiste da alcuni anni l'opportunità di essere ospitati per un percorso formativo, con incontri con i deputati e i senatori, tramite la partecipazione ai Concorsi "Un giorno in Senato" e "Giornata di formazione a Montecitorio" di cui si trovano i bandi rispettivamente in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="http://www.senato.it/news_show/2009/10/05/attivita-in-senato-in-linea-i-nuovi-bandi-per-l-anno-scolastico-2009-2010">http://www.senato.it/news_show/2009/10/05/attivita-in-senato-in-linea-i-nuovi-bandi-per-l-anno-scolastico-2009-2010</a></li> <li>• <a href="http://www.camera.it/serv_cittadini/6613/6338/23078/documentotesto.asp">http://www.camera.it/serv_cittadini/6613/6338/23078/documentotesto.asp</a></li> </ul> <p>Cfr. anche il Progetto promosso dal Senato in collaborazione con il MIUR: "Testimoni dei diritti": <a href="http://www.senato.it/news_show/2009/10/05/attivita-in-senato-in-linea-i-nuovi-bandi-per-l-anno-scolastico-2009-2010">http://www.senato.it/news_show/2009/10/05/attivita-in-senato-in-linea-i-nuovi-bandi-per-l-anno-scolastico-2009-2010</a></p> <p>Per la visita virtuale alle sedi del Senato: <a href="http://www.senato.it/virtualtour/">http://www.senato.it/virtualtour/</a></p> <p>Possono essere anche interessanti per chi comincia, le lezioni sulla Costituzione (<a href="http://www.camera.it/serv_cittadini/6613/documentotesto.asp">http://www.camera.it/serv_cittadini/6613/documentotesto.asp</a>)</p>	

## 3.B - INFRASTRUTTURE NAZIONALI, REGIONALI E LOCALI PER I DIRITTI UMANI



in breve



è necessario sapere

### 1 - Le Istituzioni per i diritti umani in Italia

Il processo di internazionalizzazione dei Diritti umani, come abbiamo visto, si esplica in tre momenti fondamentali tra loro sinergici: il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e dei popoli tramite gli strumenti giuridici internazionali; il funzionamento di un apposito apparato di garanzia; la politica internazionale che coinvolge attori diversi: le organizzazioni intergovernative, gli Stati, le organizzazioni non governative. L'aspetto politico, quindi, si intreccia con l'azione giudiziale.

In secondo luogo, essendo il Diritto Internazionale dei diritti umani e il relativo apparato di garanzia in continua evoluzione, diventa d'obbligo per gli Stati dotarsi di strutture specializzate per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali. Queste, come enunciato nei c.d. "Principi di Parigi", fatti propri dalla Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, pur avendo natura pubblica e potendo dipendere funzionalmente dall'esecutivo, devono comunque rivestire il carattere dell'*indipendenza*. In altre parole, devono essere in contatto

diretto con la società civile e perseguire la promozione della cultura dei diritti umani nonché la loro protezione attraverso soprattutto la prevenzione. Secondo i Principi di Parigi, alle Istituzioni regionali per i diritti umani è affidato “un mandato il più ampio possibile, che sarà chiaramente esposto in un testo legislativo o costituzionale, specificando la composizione e la sfera di competenza.” (art. 1.2); le competenze saranno essenzialmente consultive, di informazione e di monitoraggio.

Tali istituzioni sono state individuate dall'ONU, dal Consiglio d'Europa, dall'OSCE e dall'Unione Europea, di comune accordo, nella “Commissione nazionale per i diritti umani” e nel “Difensore Civico Nazionale”.

In Italia, l'attuale Comitato Interministeriale dei diritti umani (CIDU), di cui si parlerà tra breve, pur

Dalla Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 della Assemblea Generale delle Nazioni Unite

**“Composizione e garanzie di indipendenza e di pluralismo**

La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, attraverso un'elezione o altrimenti, saranno stabiliti secondo una procedura che offra tutte le necessarie garanzie per assicurare la rappresentanza pluralistica delle forze sociali (di società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani e, in particolare, di soggetti che consentano l'effettiva collaborazione o la diretta rappresentanza di:

- a) organizzazioni non governative per i diritti umani e impegnate a combattere la discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, per esempio: associazioni di avvocati, ricercatori, giornalisti e scienziati eminenti;

svolgendo un'apprezzabile attività in materia di diritti umani, tuttavia, in quanto istituito in ambito prettamente governativo, non esaurisce pienamente le indicazioni della risoluzione ONU, con particolare riferimento a quei requisiti di indipendenza e autonomia ritenuti indispensabili per assolvere compiti di promozione e di vigilanza sul godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali così come individuati dalle Convenzioni ONU, dall'Unione Europea e tutelati dalla nostra

Carta costituzionale.

Ricordiamo anche la Risoluzione 53/144 dell'8 marzo 1999 sui diritti e le responsabilità dei difensori dei diritti umani, che evidenzia, all'art. 14.3 il ruolo dello Stato in questo senso: “*Lo Stato deve assicurare e sostenere, ove appropriato, la creazione e lo sviluppo di ulteriori istituzioni nazionali indipendenti per la promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in tutto il territorio sotto la sua giurisdizione, siano essi ombudsman (difensori civici), commissioni sui diritti umani o qualsiasi altro tipo di istituzione nazionale*”.

## 2 - Il sistema nazionale di garanzia

Nel nostro paese il sistema di controllo, dell'applicazione della normativa in materia di diritti umani si basa, come già accennato, principalmente sulla presentazione di rapporti governativi periodici che gli Stati hanno l'obbligo di presentare alle organizzazioni internazionali preposte (ONU, OSCE, COE), sulla base delle informazioni assunte presso i vari ministeri. Tale compito è assunto nel nostro paese dal *Comitato Interministeriale per i diritti umani* (CIDU), cui compete pure di presentarli in sede internazionale. I contenuti di questi documenti sono purtroppo pressoché sconosciuti all'opinione pubblica in quanto, Rapporti e resoconti, non hanno ancora un'adeguata diffusione. Il Comitato è tenuto a presentare al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta e, più in generale, sulla tutela e il rispetto dei diritti umani in Italia. L'ultima relazione, relativa all'anno 2006, è stata trasmessa al Parlamento dal Ministro degli Affari esteri il 18 luglio 2007.

La ristrutturazione del CIDU è stata disposta, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dell'11 maggio 2007, quale “*organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo*” (art.1); inoltre per fronteggiare la necessità di dotare l'apparato dello Stato di strumenti idonei a gestire la materia dei diritti umani, è stato istituito, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 13 aprile 2007, il *Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani*, con l'esplicita finalità di rispondere alla “*esigenza di garantire un'efficace attività di indirizzo e coordinamento strategico in materia di tutela dei diritti umani*”. A detto Comitato, al fine di assicurare la coerenza degli interventi con gli indirizzi fissati dal Governo, è riservata sia l'adozione delle linee

programmatiche sia le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività del CIDU e degli altri organismi che svolgono attività istituzionali in materia di diritti umani; il CIDU, dal canto suo, è tenuto a fornire supporto tecnico al Comitato.

**Tabella 1. confronto tra il CIDU e il Comitato dei Ministri in materia di diritti umani**

Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani		Comitato interministeriale per i diritti umani CIDU presso il Ministero degli Affari Esteri	
ORGANO POLITICO (gerarchicamente sovraordinato)		ORGANO TECNICO	
<b>composizione:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente del Consiglio</li> <li>• Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità</li> <li>• Ministro degli affari esteri</li> <li>• Ministro della difesa</li> <li>• Ministro della giustizia</li> <li>• Ministro dell'interno</li> <li>• Ministro della pubblica istruzione</li> <li>• Ministro del lavoro e della previdenza sociale</li> <li>• Ministro della solidarietà sociale</li> <li>• Ministro per le politiche europee</li> <li>• Ministro per le politiche per la famiglia</li> <li>• Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Segretario del Consiglio dei Ministri</li> </ul>	<b>composizione:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rappresentanti delle Pubbliche Amministrazioni</li> </ul>
<b>funzioni:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• indirizzo e guida strategica</li> <li>• attività di monitoraggio</li> <li>• tutela in via extragiudiziaria (difesa civica, politiche pubbliche provvedimenti amministrativi)</li> </ul>	<b>funzioni:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fornire "supporto tecnico" al Comitato dei Ministri</li> <li>• esaminare sistematicamente le misure per dare</li> <li>• esecuzione agli obblighi internazionali</li> <li>• promuovere l'adozione di provvedimenti</li> <li>• predisporre il testo di una relazione annuale al Parlamento,</li> <li>• intrattenere e sviluppare relazioni con le organizzazioni della società civile</li> </ul>

Ricordiamo inoltre che, con la riforma delle strutture centrali del Ministero degli Affari esteri, è entrata in vigore, il 1 gennaio 2000, la *Direzione Generale per la Cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani* alla quale sono attribuiti i compiti di trattare delle questioni attinenti ai diritti umani nelle sedi multilaterali e nei rapporti con gli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; di curare i negoziati concernenti accordi multilaterali con enti, organismi ed organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni Unite e i negoziati di carattere globale. Al suo interno opera l'Ufficio II dedicato esclusivamente alla tematica dei diritti umani. (<http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Struttura/DGAffariPoliticiMultilatDirittiUmani/>)

Vanno menzionate ancora alcune significative attività:

- del Dipartimento per le pari opportunità cui fa capo, tra gli altri, l'*Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR)*, nel quale operano gli organismi collegiali deputati ad occuparsi di: traffico di esseri umani, violenza e discriminazioni, nonché pari opportunità ([www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it));
- della Commissione nazionale italiana per l'UNESCO ([www.unesco.it](http://www.unesco.it));
- del Comitato nazionale per la bioetica ([www.governo.it/BIOETICA/](http://www.governo.it/BIOETICA/));
- dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ([www.minori.it](http://www.minori.it));
- dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (<http://www.camera.it/parlam/leggi/090181.htm>)

### 3 Dalle Regioni ai Comuni

#### ➤ Il Difensore Civico

La figura del **difensore civico** è stata istituita per la prima volta nell'ordinamento italiano a livello delle Regioni e Province Autonome. I primi esempi si sono avuti in Toscana (nel 1974) e in Liguria. Successivamente la figura è stata prevista da leggi regionali emanate nel corso degli anni '80, poi aggiornate anche sulla spinta della Legge 142/90 che, all'art. 8, introduce la possibilità di nominare il Difensore civico per gli enti locali (Comuni, Province, Comunità montane, ecc.). Un ulteriore stimolo allo sviluppo dell'Istituto è dato dall'art. 16 dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, recante "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo", che ha attribuito ai Difensori civici delle Regioni (ove istituiti) il potere di esercitare le proprie funzioni, fino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Sono sottratte a tale competenza le materie della difesa, pubblica sicurezza e giustizia. Ai sensi di tale norma, i difensori civici inviano anche ai Presidenti dei due rami del Parlamento (oltre che ai rispettivi Consigli regionali) la propria relazione sull'attività dell'anno precedente.

#### Art. 8 Legge 142/90

Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale e provinciale.

#### ▪ *Funzioni, settori e modalità d'intervento*

Il difensore civico tutela quei precisi diritti attribuiti ai cittadini dalle leggi sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi; infatti, il cittadino che si ritenga vittima di irregolarità, ritardi, ingiustizie, cattiva amministrazione in genere, può rivolgersi al difensore civico la cui funzione principale consiste nel ripristino di un rapporto di correttezza e massima disponibilità tra ente pubblico e ricorrente.

Inoltre provvede a fornire al cittadino le informazioni necessarie, relative ad una determinata pratica, che non gli siano state fornite dagli uffici pubblici competenti. Possiede specifica competenza in materia di tutela ambientale.

<http://www.difensorecivico.org/>

#### ➤ Il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza (o Tutore dei minori)

Nonostante il nostro paese abbia assunto in più occasioni l'impegno ad istituire un Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (si veda in particolare la ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti del fanciullo, legge 20 marzo 2003, n. 77), l'istituzione non è ancora presente. A livello locale però non mancano esempi di tale figura; in particolare, in alcuni ordinamenti regionali. In assenza di una legge nazionale che disponga i principi primi di tutela dei diritti dei minori, cui le regioni dovrebbe far riferimento per adeguare le loro legislazioni nella creazione della figura del garante, non è da sottovalutare il rischio di una diversa intensità della tutela.

[www.garanteminori.marche.it](http://www.garanteminori.marche.it)

<http://tutoreminori.regione.veneto.it/interne/pagine.asp?idpag=54>

Friuli Venezia Giulia: <http://www.regione.fvg.it/tutoreminori/welcome.asp>

**Tabella 2. Regioni che hanno istituito una autorità Garante per l'infanzia**



Regione	Legge istitutiva
Veneto	L. R. 9 agosto 1988, n. 42
Abruzzo	L. R. 2 giugno 1988, n. 46
Basilicata	L. R. 17 aprile 1990, n. 15
Friuli Venezia Giulia	L. R. 24 giugno 1993, n. 49, art. 19
Umbria	L. R. 23 gennaio 1997, n. 3, art. 11
Marche	L. R. 15 ottobre 2002, n. 18
Lazio	L. R. 28 ottobre 2002, n. 38
Calabria	L. R. 12 novembre 2004, n. 28
Emilia Romagna	L. R. 17 febbraio 2005, n. 9
Liguria	L. R. 24 maggio 2006, n. 12, art. 33
Puglia	L. R. 10 luglio 2006, n. 19, art. 30
Molise	L. R. 2 ottobre 2006, n. 32
Campania	L. R. 17/2006
Prov. Aut. di Trento	L. P. 10/2007
Lombardia	L.R. 06/2009

Sono state presentate proposte di legge per l'istituzione di un Garante regionale per l'infanzia anche presso i Consigli regionali di **Sardegna e Piemonte**.

Dal sito Unicef: <http://www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4099>

[...] *In virtù dell'avvenuto riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani e del collegato svilupparsi sia dei controlli (giurisdizionali e quasi-giurisdizionali) internazionali sia del collegato sapere universale dei diritti umani, con estesa mobilitazione di strutture di società civile globale, la tradizionale dottrina italiana in materia si trova stretta alle corde, non è più oltre sostenibile, ha i caratteri della sub-cultura provincialistica. I diritti umani sono una cosa seria, toccano la quotidianità (non soltanto i momenti solenni o drammatici) della vita umana, vanno considerati in base alla loro interdipendenza e indivisibilità (partendo dal principio di integralità della persona umana), quindi secondo un approccio globale e interdisciplinare (giuridico, politico, economico, sociale), non sono un semplice paragrafo e neppure un capitolo di manuale di diritto costituzionale, interessano sia il diritto costituzionale sia il diritto amministrativo sia il diritto privato sia il diritto internazionale, la loro giustiziabilità non si esaurisce nel procedimento giurisdizionale togato, la loro garanzia è ex ante e ex post, prevenzione e sanzione, rituale e irrituale, monitoraggio permanente e promozione di politiche sociali. In quest'ottica aggiornata, sprovincializzata, depurata da nefasti ipèrpositivismi, rispettosa dell'ortodossia scientifica ed etica dei diritti umani, possiamo individuare quattro ordini di istituzioni e tecniche di tutela:*

- 1) istituzioni e tecniche di tutela giurisdizionale, interna e internazionale, ordinaria, costituzionale e amministrativa;
- 2) istituzioni e tecniche di tutela non giurisdizionale (o quasi-giurisdizionale o pregiurisdizionale);
- 3) istituzioni e tecniche di tutela di tipo pedagogico;
- 4) istituzioni e tecniche di tutela a carattere di volontariato.

*Fra i vari ordini di tecniche e istituzioni deve esserci sinergismo; le istituzioni e tecniche di tutela pedagogica sono per loro natura trasversali alle altre, come dire: la dimensione educativa è propria di qualsiasi istituzione e tecnica di tutela dei diritti umani. A quasi cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il nostro ordinamento non si è ancora organicamente attrezzato per la promozione e la protezione dei diritti umani. Esso è privo della "infrastruttura diritti umani". In questa carenza sta una delle cause principali della crisi di legittimazione che investe il nostro stato. Sotto questo rilevante profilo, il nostro ordinamento è un ordinamento sottosviluppato, per non dire primitivo. A parte la tutela giurisdizionale (successiva e comunque insufficiente), mancano organismi e procedure specificamente deputati a promuovere e a garantire i diritti fondamentali della persona. Manca la cultura dei diritti umani sia nell'università sia nel sistema scolastico sia nel personale giudiziario sia nel personale amministrativo sia nel personale politico. [...]*

Tratto da: Antonio Papisca, *Infrastruttura Diritti umani per il sistema democratico*, tratto da: Lucio Strumendo (a cura di), *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione*, Padova, CEDAM, 1998, pp. XV – 246; p. 9.



## normativa di riferimento

- Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale del 20 dicembre 1993 (i cd. "Principi di Parigi")

- Assemblea generale delle NU, risoluzione 53/144, 8 marzo 1999, Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (documenti reperibili al sito [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch), Commissione Diritti Umani; [www.un.org](http://www.un.org) per l'Assemblea Generale)
- (2)Assumono particolare rilievo per la difesa civica regionale e locale:
  - ✓ la Raccomandazione 61 (1999) e la Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa del 17 giugno 1999. Si tratta infatti di documenti che parlano espressamente del Difensore civico regionale e locale e che provengono da un organismo in cui sono rappresentati anche gli Enti Locali e le Regioni del Consiglio D'Europa (documenti reperibili al sito [www.coe.int](http://www.coe.int));
  - ✓ la Carta Europea dei Diritti Umani nella Città, c.d. "Carta di San Denis" adottata dalla Seconda Conferenza Europea delle città per i diritti umani, 18 maggio 2000.
- L'Impegno di Barcellona per diritti umani, adottato dai rappresentanti di 36 città europee riunite a Barcellona il 17 ottobre 1998, in occasione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani delle NU.
- *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 Aprile 2007; Costituzione del Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani*
- Legge 28 agosto 1997, n. 285, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"
- Legge Regionale 16.12.1999, n. 55, Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà, (B.U.R. 110/1999)

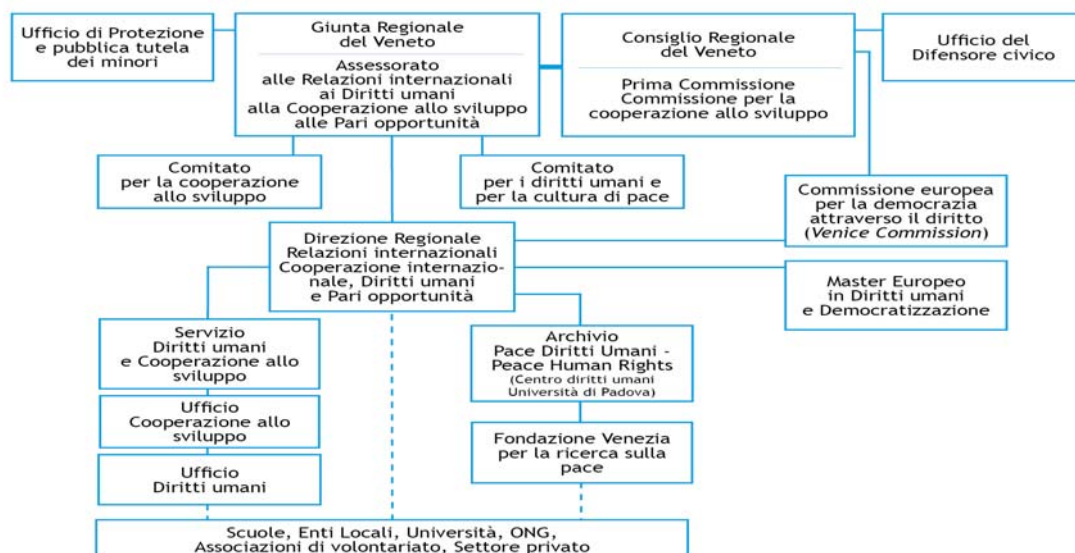


## le politiche

### La regione Veneto

A titolo esemplificativo di come territorialmente si sia sviluppata una *governance* capace di mobilitare risorse e attivare meccanismi di promozione e tutela dei diritti umani, portiamo il modello della Regione del Veneto che opera in modo organico nel settore della cultura di pace, della promozione dei diritti umani e della cooperazione internazionale fin dal 1988, anno di adozione della prima legge regionale in materia, poi sostituita dalla legge 55/1999. Politiche regionali sono attivate anche in settori affini, quali le pari opportunità, i flussi migratori, ecc.

#### INFRASTRUTTURA REGIONALE PER LA PACE, I DIRITTI UMANI E LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO



La legge regionale 55/1999 ha istituito:

- il *Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace* (artt. 12-13), che concorre alla formulazione del programma triennale e dei piani annuali degli interventi di promozione dei diritti umani e della cultura di pace; in esso sono rappresentate le associazioni del terzo settore del Veneto operanti nel settore, l'Università di Padova, l'ANCI del Veneto e l'Unione Regionale delle Province del Veneto (URPV);
- il *Comitato per la cooperazione allo sviluppo* (artt. 14-15), che concorre alla formulazione del programma triennale e dei piani annuali degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale; in esso sono rappresentate le Università degli studi, l'ANCI, le Associazioni imprenditoriali, le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, le ONG del Veneto riconosciute dal Ministero Affari Esteri, le Associazioni di Volontariato, la Consulta regionale per l'immigrazione, l'Unione Regionale delle Province del Veneto (URPV).

Altri uffici della Regione del Veneto operanti in materia di diritti umani sono:

- la Direzione Relazioni Internazionali la Cooperazione internazionale, Diritti umani e Pari opportunità, che ospita anche il Comitato regionale Veneto per l'UNICEF
- il Servizio per le relazioni internazionali, i diritti umani, la cooperazione allo sviluppo, l'immigrazione
- l'Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori
- l'Ufficio del Difensore Civico

La legge 55/1999 Inoltre sostiene:

- l'Archivio Regionale 'Pace Diritti Umani' in collaborazione con il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, sulla base di apposita convenzione, che ha la funzione di: raccogliere e diffondere studi, ricerche, pubblicazioni, audiovisivi, documenti prodotti in sede regionale, nazionale e internazionale sulla promozione e protezione dei diritti umani, della cultura della pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale; censire le associazioni e le organizzazioni non governative, i soggetti pubblici e privati, presenti nel territorio regionale, operanti nel campo dei diritti umani, della cultura della pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale; garantire il libero accesso di associazioni e singoli cittadini alla consultazione dei materiali multimediali. Il sito Internet fornisce informazioni e documenti originali relativi alle attività del Centro e alle azioni intraprese dalla Regione Veneto nel campo dei diritti umani.
- - la *Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace"*, che ha come scopo la realizzazione di attività di ricerca sulle questioni relative alla sicurezza, allo sviluppo e alla pace.-
- Il *Master Europeo in Diritti umani e Democratizzazione* realizzato con il patrocinio ed il supporto attivo dell'Unione Europea, con la partecipazione di Università di ognuno dei Paesi membri dell'Unione e coordinato dal all'EIUC (Centro interuniversitario Europeo per i Diritti Umani e la Democratizzazione).

<http://www.eiuc.org/>  
<http://www.centrodirittiumani.unipd.it/>



## approfondimenti

### L'attività parlamentare

La tutela dei diritti umani è anche una delle tematiche oggetto dei lavori delle Commissioni Esteri di Camera e Senato.

All'interno della Commissione Affari esteri della Camera svolge la propria attività il *Comitato permanente per i diritti umani*, deputato all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani, con particolare riferimento allo stato della loro tutela a livello internazionale. Il Comitato, inoltre, ha il compito di seguire l'iter dei singoli provvedimenti in materia, svolgendo un lavoro di carattere istruttorio rispetto alle attività della Commissione. L'attività del Comitato assume come presupposto

il principio secondo cui l'instaurazione di rapporti di collaborazione economica e la concessione di aiuti allo sviluppo dovrebbero essere condizionati al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo. Essa si è sviluppata essenzialmente in due direzioni:

1) monitoraggio sulle situazioni di particolari Paesi per i quali è stata sollevata la questione del rispetto dei diritti dell'uomo;

2) analisi delle linee di evoluzione del diritto internazionale per quanto attiene la tutela dei diritti dell'uomo, in particolare all'interno del sistema ONU e della legislazione comparata, al fine di introdurre nel nostro ordinamento i meccanismi di collegamento presenti in alcune legislazioni straniere fra politica estera e diritti umani.

Tali attività sono state condotte attraverso l'uso dei diversi strumenti di ispezione, di controllo e di indagine che la procedura e la prassi parlamentare pongono a disposizione delle Commissioni e dei Comitati.

## **Le iniziative in ambito ONU**

L'Italia, presente quasi ininterrottamente dal 1957 nella Commissione per i diritti umani delle NU, il 17 maggio 2007 è stata eletta nel Consiglio per i diritti umani per il triennio 2007-2010. Il Consiglio, che dal 2006 ha sostituito la Commissione (v. in questo capitolo la scheda "Le istituzioni internazionali e la protezione a livello ONU"), è l'organismo delle Nazioni Unite deputato a promuovere la protezione dei diritti umani a livello internazionale e a curare il coordinamento in quest'ambito tra gli organi ONU. In primo piano nell'azione italiana in seno al Consiglio figurano la promozione della democrazia e dello stato di diritto, l'impegno per l'abolizione della pena di morte nel mondo, la protezione dei diritti dei bambini e delle donne contro fenomeni di violenza e discriminazione, il contrasto a razzismo e xenofobia.

## **Gli Enti Locali**

In molte Regioni, e negli Statuti di migliaia di Comuni e di Province esistono, come abbiamo visto, 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.; abbiamo già preso in esame nella sezione dedicata alle politiche, l'esperienza significativa della Regione Veneto, qui segnaliamo l'attività di alcuni tra i numerosi organi istituiti grazie alla norma suddetta, in una realtà estremamente diversificata e in continua evoluzione, a testimonianza della fertilità della società civile del nostro paese e di quella *governance* locale cui si accennava nel capitolo precedente (in particolare nella parte dedicata a "Leggi Regionali e Statuti Comunali").

Accanto all'azione di Assessorati alla Pace e ai diritti umani (DU) (materie di cui si occupano spesso gli Ass. alle Pari Opportunità o alle Aree dei Servizi Sociali e/o Giovani) e alla Cooperazione internazionale, a titolo esemplificativo, a causa come si diceva della diversa distribuzione e presenza a seconda delle specifiche realtà, possiamo trovare (ad es in Abruzzo, Basilicata, Campania, Toscana, Friuli, Emilia Romagna, la Provincia Autonoma di Trento) strutture di consultazione che cooperano con la giunta per la predisposizione di programmi in materia di pace e diritti umani:

il Comitato Permanente per la Pace e i Diritti Umani, nel quale l'associazionismo civile e le rappresentanze istituzionali lavorano sinergicamente; ha il compito di realizzare il necessario collegamento programmatico ed operativo tra la Regione e gli organismi attivi nel campo dell'educazione alla pace, dei diritti umani, della cooperazione, della difesa nonviolenta e della solidarietà; collabora con la Giunta Regionale per la predisposizione del programma annuale di interventi, per la promozione e il coordinamento delle attività volte a favorire lo sviluppo di una cultura di pace;

il Comitato per la Cooperazione e lo Sviluppo che collabora alla elaborazione dei programmi, svolge funzioni consultive e propositive in ordine all'attuazione delle attività di cooperazione;

il "Registro regionale degli organismi operanti per la Pace e per i Diritti Umani", che segna un ulteriore passo verso una sempre più stretta collaborazione con le parti sociali e con le realtà associazioniste che ormai rivestono un ruolo fondamentale nella costruzione della realtà attuale.

Direzioni e relativi Uffici e Servizi espressamente dedicati ai DU e/o alla pace e/o alla cooperazione internazionale nonché alle Pari Opportunità.

Istituiti dagli Statuti Comunali di numerose città italiane, oppure creati da amministrazioni provinciali, troviamo:

- l'Ufficio "Pace Diritti umani – Solidarietà" (ad es. nel Comune di Padova) con il compito di redigere specifici programmi;
- La consulta per la pace, per i diritti umani e per la solidarietà tra i popoli con il compito di promuovere :

**II CRELP**  
**Coordinamento Regionale Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani**

Il Coordinamento Regionale Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani è un'Associazione che riunisce Enti Locali del Friuli Venezia Giulia impegnati a promuovere a livello locale la diffusione della cultura di pace, rispetto dei diritti umani, integrazione culturale, solidarietà e cooperazione. Il Coordinamento Regionale è nato il 13 maggio 2002 e attualmente ha sede a Gorizia; è gestito dall'Ufficio di Presidenza, costituito dalla Regione FVG, dalla Provincia di Gorizia e dai Comuni di Faedis (UD), Fanna (PN), Monfalcone (GO), Ruda (UD), San Dorligo della Valle, Udine, Pordenone.

Tra i suoi scopi la proposizione ed il coordinamento delle diverse iniziative a favore della pace e dei diritti umani, mediante l'elaborazione di progetti inerenti iniziative culturali, di educazione e di informazione che tendano a fare del territorio regionale una terra di pace, di solidarietà, di cooperazione, di fattiva collaborazione e convivenza tra i popoli, contro ogni forma di razzismo e di intolleranza.

- la cultura della pace e della solidarietà tra i popoli;
- il confronto e la collaborazione tra associazioni, enti ed organizzazioni, per aumentare la capacità di comprendere e proporre i valori della pace e della solidarietà;
- le occasioni per valorizzare le risorse, al fine di promuovere nuove iniziative, capaci di diffondere la cultura della pace e della solidarietà;
- il dialogo e il confronto costante con le istituzioni;
- i programmi e le iniziative dirette a favorire il dialogo ed il

confronto tra le culture, generazioni e componenti sociali;

- la partecipazione dei cittadini sui temi della pace, della solidarietà, del rispetto e della promozione dei diritti umani;
- i rapporti di cooperazione decentrata e di solidarietà nazionale e internazionale;
- le azioni di gemellaggio.



## bibliografia, sitografia utile

1. Papisca, A.(2007), *Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite: tendenze e prospettive del "cantiere di riforme" sulle procedure e sui meccanismi di promozione e protezione dei diritti umani*, in *Pace diritti umani/Peace human rights*, anno IV, numero 2, maggio-agosto 2007, p. 8.
2. Strumendo, L. ( a cura di) (2006), *Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Regione del Veneto, Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori,
3. Papisca, A.(1998), *Infrastruttura Diritti umani per il sistema democratico*, tratto da: Strumendo L. (a cura di), *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione* (Padova, CEDAM)



## sitografia

Si richiamano i siti istituzionali citati nel testo:

- <http://www.camera.it/>
- <http://www.difensorecivico.org/>
- <http://tutoreminori.regione.veneto.it/home/home.asp>
- <http://www.regione.veneto.it>
- <http://www.consiglio.regione.veneto.it/commissioni/sestacommissione/Ax004.asp>



## 1. Il Coordinamento nazionale degli Enti locali per la pace e i diritti umani

L'Italia si caratterizza anche per proliferare di risorse nel mondo del volontariato impegnate per la concreta e capillare promozione di valori umani universali a tutti i livelli, dal locale al . La tendenza di questi soggetti è, come vedremo, di costituirsi in “reti” e “reti delle reti”, nazionali e transnazionali: esempi significativi di questa realtà il “Coordinamento nazionale degli Enti locali per la pace e i diritti umani” – associazione, fondata nel 1986, formata da oltre 700 tra Comuni, Province e Regioni – e la “Tavola della Pace” (oltre 800 associazioni e gruppi di volontariato coinvolti), i quali organizzano, le sessioni biennali dell’”Assemblea dell’ONU dei Popoli”, seguite dalla tradizionale Marcia per la Pace Perugia-Assisi.

Il censimento e lo studio analitico di questa crescente politica di pace può essere uno strumento importante per gli studiosi delle nostre istituzioni, per quanti sono impegnati, a vari livelli, nella vita politica, e, non ultimi, per tutti gli operatori dei media, che troppo spesso sottovalutano l'attenzione dei cittadini per i temi della pace, della solidarietà, dei diritti umani.

“Non si tratta di un’adesione di facciata: tutti gli enti aderenti sono impegnati a sviluppare progetti e, più in generale, specifiche politiche per promuovere la pace, i diritti umani, la solidarietà e la cooperazione internazionale. Ognuno degli Enti ha interpretato queste politiche in modo originale, richiamandosi alle proprie specifiche competenze, ma anche alle tradizioni del proprio territorio. Ogni amministrazione, dall’incontro con la società civile, ha caratterizzato il proprio impegno, cercando però sempre anche la sintonia e la collaborazione con le altre amministrazioni, vicine e lontane, proponendo nuovi modi di fare rete e un approccio inclusivo rispetto agli altri soggetti, istituzionali, associativi o anche semplici cittadini, impegnati sulle stesse tematiche.” (Elisa Marincola, Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, Primo Rapporto sugli Enti Locali per la Pace, 30/05/2005, in <http://www.entilocalipace.it/strumenti02.asp?codice=114>)

### Coordinamento Nazionale Enti locali per la Pace e i Diritti Umani

Il Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace è un’Associazione che riunisce i Comuni, le Province e le Regioni impegnate in Italia a promuovere la pace, i diritti umani, la solidarietà e la cooperazione internazionale

### La Rete del Nuovo Municipio

La Rete del Nuovo Municipio è un’associazione senza fini di lucro costituita fra amministratori locali, esponenti del mondo associativo di base e ricercatori, tutti già attivi intorno alle tematiche della democrazia partecipativa e delle nuove forme di cittadinanza contenute nella Carta del Nuovo Municipio.

### La rete dei Comuni solidali

Progetto nato per volontà di alcuni amministratori piemontesi che sta trovando consensi e adesioni fra i Comuni di tutta Italia. L’obiettivo è la realizzazione di progetti di cooperazione allo sviluppo lavorando in rete.

### Associazione Nazionale Comuni Italiani - ANCI

L’associazione è composta da 7.000 Comuni italiani che rappresentano e tutelano gli interessi dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari e Comitato delle Regioni.

### Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa - AICCRE

L’associazione promuove e coordina le iniziative degli enti regionali e locali per la costruzione dell’Unità politica europea. <http://www.ccre.org/>

### Comitato italiano per la promozione e la protezione dei DU

Il Comitato, nato nel 2003 per sviluppare una azione coordinata al fine di promuovere e seguire l'iter legislativo presso il Parlamento della proposta di attuazione in Italia della Risoluzione delle Nazioni Unite n. 48/134, proporre e suggerire temi di dibattito e di approccio alle tematiche in materia dei diritti umani; monitorare il rispetto dei diritti umani. E' formato oggi da 72 ong; <http://www.comitatodirittiumani.org/>

“Del GECT possono far parte enti territoriali di diverso livello - regioni, stati, lander, comuni, province, distretti, insieme con enti funzionali di diritto pubblico quali, per esempio in Italia, camere di commercio, università, ospedali, ‘parchi ecologici’, addirittura anche formazioni associative di tali enti. Ciò che si prospetta in chiave giuridica e politica, è la dinamica infrastrutturale delle “reti” e delle “reti delle reti” (networks strutturati), cioè di larghi intrecci fra le dimensioni della territorialità e della funzionalità nello spazio comunitario e non soltanto in questo: come prima ricordato, il Regolamento prevede infatti che possano far parte del GECT anche enti appartenenti a Stati terzi, a condizione che gli ordinamenti di questi si conformino alla normativa europea (riconoscimento automatico della personalità giuridica del GECT).”

Antonio Papisca, dal documento: "Considerazioni e proposte sulle città per la pace e i diritti umani" scritto in occasione della 9a Assemblea Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani del novembre 2008

## 2. Il GECT: Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale

Come abbiamo già accennato nel capitolo precedente (v. la scheda 2.B “Statuti comunali, leggi regionali”), il Regolamento comunitario 1082 del luglio 2006, per lo sviluppo dei Gruppi europei di cooperazione territoriale, i c.d. GECT, che recepisce quasi alla lettera quanto indicato dal Congresso del Consiglio d’Europa, avvia una forma di collaborazione di tipo sovranazionale con le Nazioni limitrofe dell’Unione europea; il Comitato delle Regioni il 6 luglio 2008, nella città di Vigo, in Galizia (Spagna), ha promosso il seminario europeo sulle prospettive future dei Gect dove è emersa chiaramente la volontà, non solo delle Regioni europee, ma anche di Parlamento e Commissione Ue di richiamare gli Stati nazionali all’impegno di recepire il nuovo Regolamento Ue per la creazione dei Gruppi di cooperazione territoriale.

I responsabili del GECT si assumono la “responsabilità di proteggere”, in tutta la sua portata morale e politica, così come dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite del dicembre 1998, sul “diritto e responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti”; afferma infatti all’art. 1:

Il Regolamento aggiornato al 2008 è reperibile al sito:

<http://cooperazione.formez.it/sections/documenti/regolamento-gect-gruppo>

“ Il GECT, nuovo soggetto giuridico europeo, opera sulla base di una convenzione (accordo ‘transnazionale’) tra gli enti partecipanti e di un proprio statuto. Il Regolamento UE stabilisce che i compiti del GECT sono ‘limitati alla facilitazione e alla promozione della cooperazione territoriale per rafforzare la coesione economica e sociale’, precisando che “i poteri di polizia e legislativi” esercitati dalle autorità regionali e locali (nei rispettivi paesi) quali pubbliche autorità, non possono rientrare nella convenzione istitutiva del Gruppo.

Giova ripetere che ci troviamo di fronte ad una innovazione di portata epocale sia perché allarga e diversifica la tipologia della soggettività giuridica internazionale sia perché legittima e incentiva la crescita di ruolo degli enti di governo locale e regionale: il principio di autonomia locale, intesa nella sua espressione più avanzata di “self-government”, viene formalmente inserito

*“ognuno, individualmente e in associazioni con altri, ha il diritto e la responsabilità di promuovere e proteggere i diritti e le libertà fondamentali a livello sia nazionale sia internazionale”.*

Anche i Governi Locali (in quanto ‘organi della società’, non dello ‘stato’) risultano così legittimati

*“ad agire nel sistema delle relazioni internazionali, in un’ottica di complementarità rispetto al ruolo degli Stati, dunque quale aiuto alle funzioni di buon governo esercitate sia dagli stati sia delle istituzioni multilaterali all’interno del cantiere della multi-level e supra-national governance.”*

tra i principi del Diritto internazionale regionale, rectius del diritto comunitario (sopranazionale) europeo. Da sottolineare, inoltre, che la base legale della nuova entità territoriale transnazionale è fornita direttamente dall'ordinamento europeo, non da un accordo ad hoc fra stati. È la Comunità Europea-Unione Europea che comincia a ri-disegnare la mappa del territorio nel quale si esercitano sue competenze e poteri. »

Antonio Papisca, dal documento: "*Considerazioni e proposte sulle città per la pace e i diritti umani*" scritto in occasione della 9a Assemblea Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani del novembre 2008

Cfr: Papisca Antonio, dal documento: "*Considerazioni e proposte sulle città per la pace e i diritti umani*" scritto in occasione della 9a Assemblea Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani del novembre 2008.



## pedagogia dell'esempio



Del Garante si è già parlato; tuttavia ci sembra di dover ancora ricordare, anche a fini pedagogici, la particolare rilevanza che ha avuto in questi ultimi anni l'azione dell'Ufficio regionale di Pubblica Tutela dei minori, istituito per primo in Italia, nel Veneto, con la legge regionale 9 agosto 1988 n. 42, "Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori".

L'Ufficio ha sostenuto, con la Direzione Regionale Servizi Sociali, importanti iniziative, prima fra tutte la definizione nel 2005 e nel 2008 delle *Linee Guida per la protezione e tutela dei minori*, inoltre ha attuato una serie di programmi tra i quali vogliamo segnalare il *Progetto Tutori*. Partendo dall'esigenza di garantire la creazione di una rete di protezione e tutela dei minori in stato di abbandono e con l'intento di fornire loro l'ascolto, oltre all'accompagnamento amministrativo e legale, è stato avviato, dal 2001 in Veneto, il Progetto Tutori, che prevede la formazione e l'iscrizione all'albo, di tutori legali volontari; l'esperienza, seguita da altre, in altre Regioni, costituisce un'importante risorsa che la società civile mette a disposizione dei minori meno fortunati e, nello stesso tempo, rappresenta un concreto contributo per la trasformazione del rappresentante legale del minore da una figura meramente burocratica - spesso vengono nominati come tutori persone che ricoprono incarichi istituzionali nel territorio di residenza del minore interessato (come il sindaco, l'assessore o il dirigente dei servizi sociali, responsabili o dirigenti di servizi della ULSS) - ad un soggetto fondamentale nel percorso di protezione e tutela del minore in difficoltà.

Le esperienze Regionali sono d'esempio di come si possano costruire percorsi integrati di sostegno all'attività del Garante pubblico, mettendo in comune le competenze e le progettualità di servizi diversi: ASL, Autorità Giudiziaria, Regione (in particolare l'Assessorato e la Direzione Regionale per i Servizi Sociali) e Amministrazioni locali in genere, e poi anche scuole, tanti enti del



Privato sociale per l'accoglienza dei bambini in affido, dei minori non-accompagnati, per il sostegno alla genitorialità e al disagio adolescenziale.

Il ruolo più importante svolto dai difensori civici per l'infanzia è quello di far crescere la consapevolezza, negli adulti e nei minori stessi, che i bambini sono soggetti titolari di diritti.

Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia ha emanato il 31 gennaio 2003 il Commento generale n. 2 concernente il **"ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani in materia di promozione e protezione sui diritti dell'infanzia"**, consultabile in questo sito.

Siti utili:

- [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/garante\\_infanzia/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/garante_infanzia/) (per il percorso del disegno di legge che istituisce la figura del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza)
- <http://www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/972> (Il Comitato dei diritti dell'infanzia, istituito dalla Convenzione sui diritti dell'Infanzia (1989), auspica l'istituzione a livello nazionale di una autorità indipendente per l'infanzia in un numero sempre maggiore di Paesi, così come previsto dall'art. 18 della stessa Convenzione.
- <http://tutoreminori.regione.veneto.it> ; reperibile in questo sito la normativa internazionale, dagli organismi europei e nazionale; è un sito aggiornato che informa sulle azioni intraprese dall'Istituzione regionale, segnalando, in una logica di sensibilizzazione e diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, eventi e approfondimenti tratti dal contesto locale, nazionale e internazionale sulle questioni attualmente più dibattute, oltre a pubblicazioni di particolare interesse.

Strumenti:

"Orientamenti per la comunicazione tra scuola e servizi sociali e socio-sanitari per la protezione e tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi nel contesto scolastico", documento elaborato dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto, con la collaborazione della Direzione Regionale per i servizi sociali, dell'Ufficio scolastico Regionale per il Veneto e con il contributo del Centro Interdipartimentale di ricerca sui servizi e sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova e volto a favorire lo sviluppo di un metodo su come elaborare il segnale di disagio proveniente dal singolo allievo o dal gruppo nonché l'individuazione dei soggetti a cui rivolgersi, nell'ambito dei servizi socio-sanitari territoriali, per progettare un eventuale intervento.

**L'accoglienza dei bambini nelle comunità residenziali:** [http://www.minori.it/down/pdf/invito\\_Roma\\_del\\_20\\_3\\_09.pdf](http://www.minori.it/down/pdf/invito_Roma_del_20_3_09.pdf)

Il Progetto nazionale **"Un percorso nell'affido"** nasce dalla collaborazione tra il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e il Coordinamento nazionale dei servizi affido le Regioni, l'UPI, l'ANCI e il supporto scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e si propone l'obiettivo, attraverso la diffusione dell'affidamento familiare su tutto il territorio italiano, di garantire il diritto fondamentale dei bambini e dei ragazzi a crescere in famiglia.

## 3C - Le Istituzioni Internazionali e la protezione a livello universale: l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)

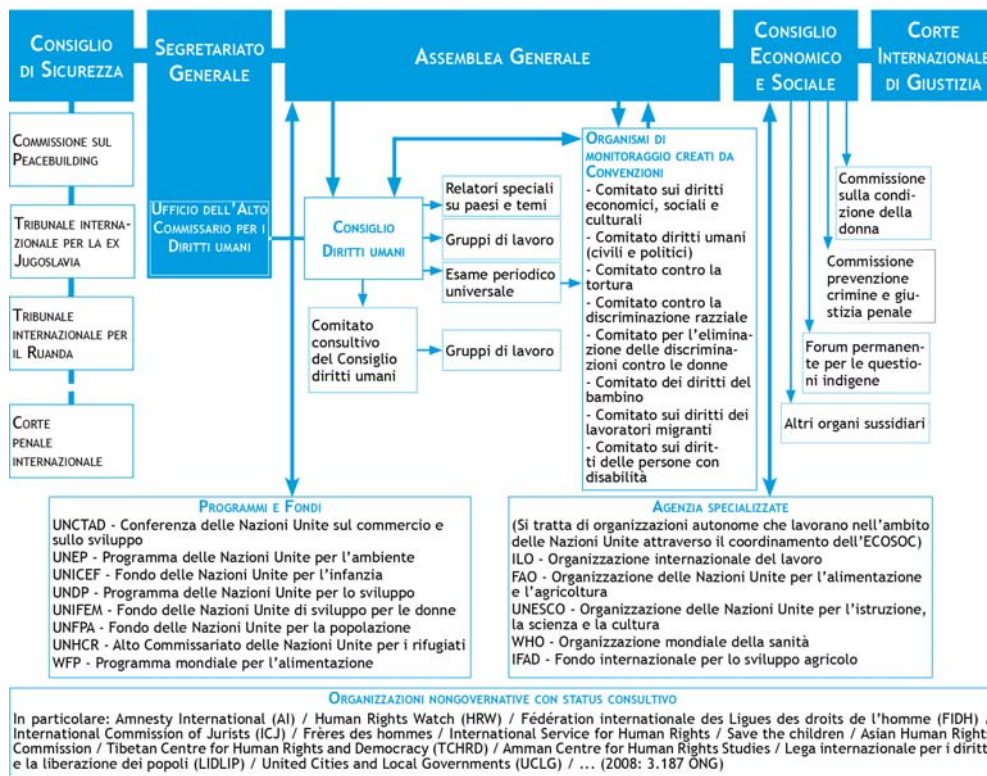


in breve

### SISTEMA UNIVERSALE E SISTEMI REGIONALI PER I DIRITTI UMANI



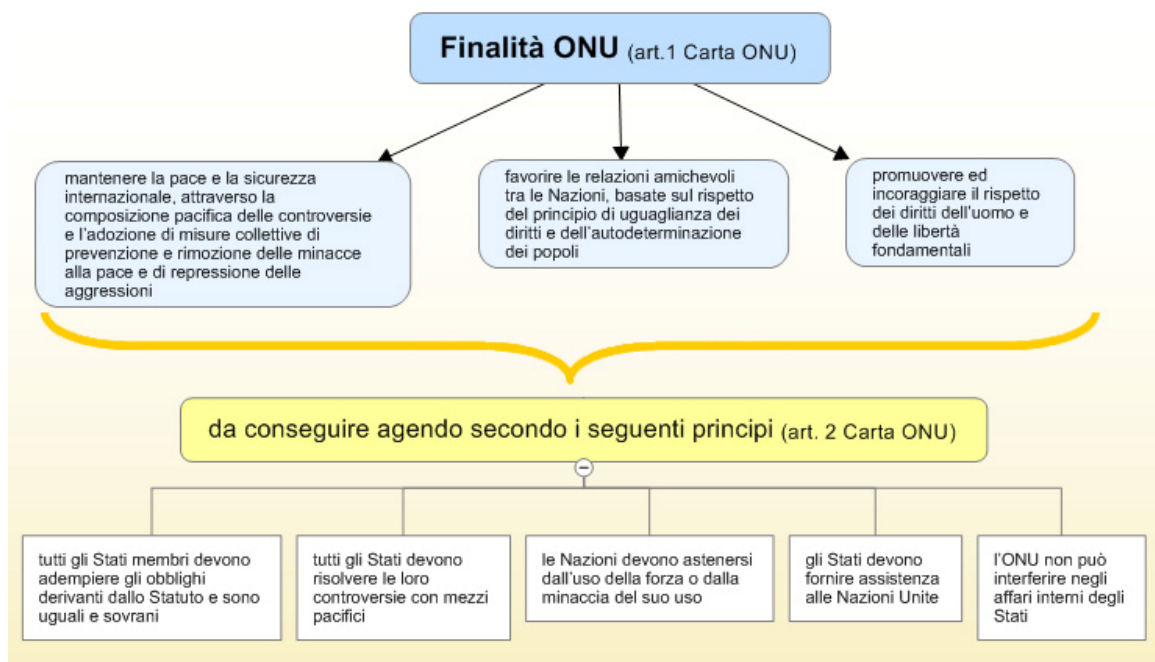
### ORGANI DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI



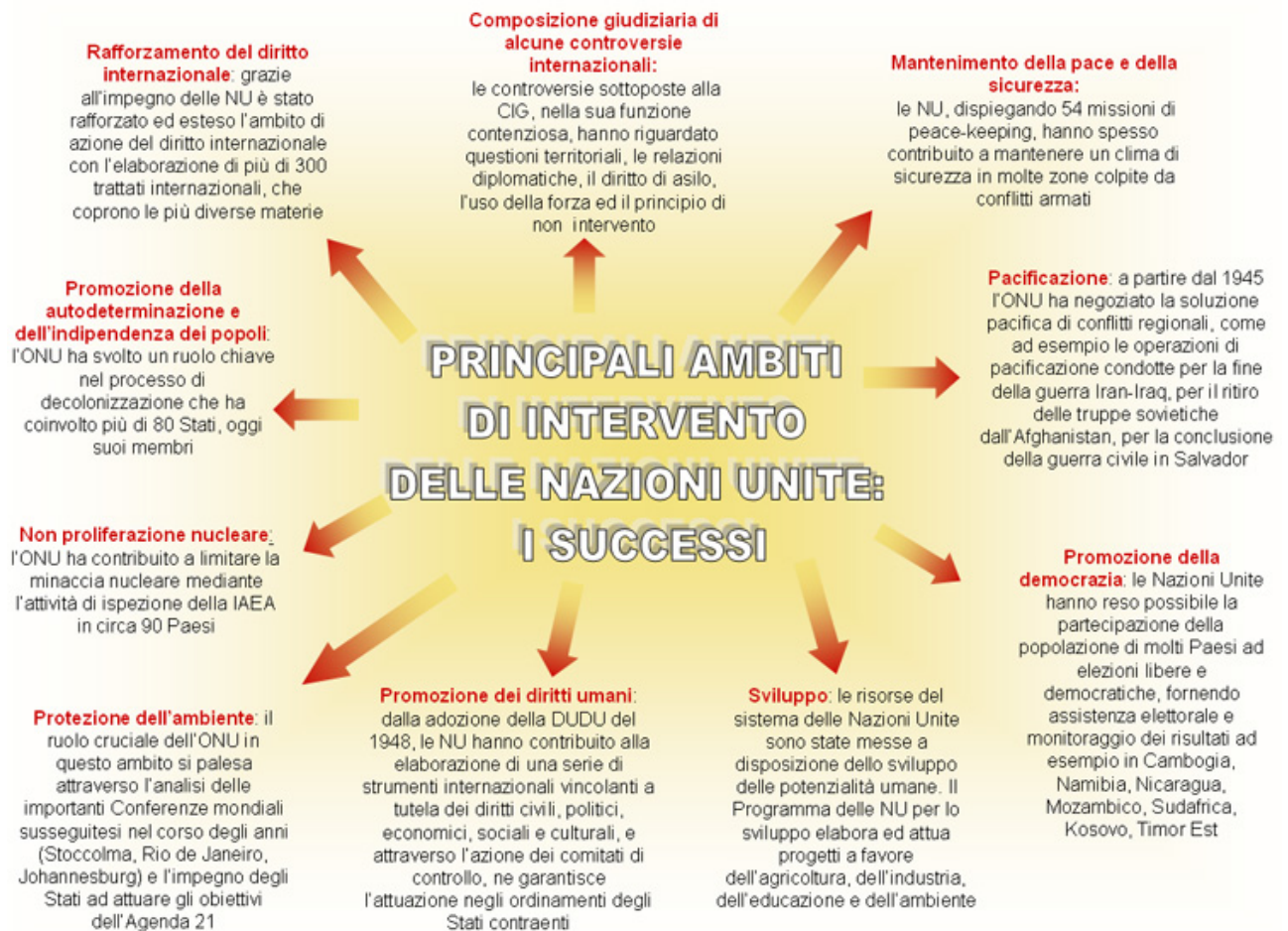


## 1 - Il contesto

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (O.N.U.) nasce il 24 ottobre del 1945, quando entra in vigore il suo Statuto, approvato il 26 giugno 1945, a S.Francisco, da parte di 50 Paesi. Prende il posto della Società delle Nazioni, costituita nel 1919 nel corso della Conferenza di Pace di Ginevra e formalmente sopravvissuta alla Seconda Guerra Mondiale, che si sciolse nell'aprile del 1946. È la più importante organizzazione internazionale ed ha sede a New York: ha carattere universale ed attualmente gli Stati membri sono 192, ovvero la quasi totalità delle Nazioni del Pianeta. L'ONU ha competenza ad operare in tutti i settori della vita politica, sociale ed economica, tranne quelli riservati alla competenza interna degli Stati (c.d. *domestic jurisdiction*), quali ad esempio l'organizzazione dei poteri di Governo o lo sfruttamento delle risorse del territorio nazionale.



Sorta all'indomani della fine del Secondo conflitto mondiale con lo scopo di creare garanzie per una pace duratura, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha contribuito nel corso dei suoi 64 anni di vita al conseguimento di importanti risultati in molteplici ambiti, così come non sono mancate le "ombre" nei percorsi intrapresi ed i fallimenti. Se da un lato, infatti, è evidente che la struttura amministrativa e le dinamiche istituzionali appaiono talvolta troppo complesse e lontane, è importante però nel medesimo tempo delineare, soprattutto in riferimento alle finalità del presente lavoro, un quadro di sintesi dei principali traguardi conquistati in diversi strategici campi, anche e soprattutto per valorizzare gli spazi di partecipazione della Società civile in diversi settori. Le Nazioni Unite, infatti, hanno svolto un ruolo chiave nel mantenimento della pace, in quanto "casa globale" di incontro, dialogo e risoluzione pacifica dei conflitti, ma sono state anche e soprattutto impegnate, in particolare grazie al lavoro delle agenzie specializzate, in attività cruciali per la promozione dei diritti umani e di uno sviluppo sostenibile. I suoi maggiori successi in questo campo possono essere ricordati sinteticamente così:



Il ruolo dell'ONU è stato decisivo, inoltre, nel contribuire alla fine dell'apartheid in Sudafrica, nel fornire assistenza e protezione alle popolazioni in guerra, a più di 30 milioni di rifugiati, nella promozione dei diritti dei bambini e delle donne, nel disciplinare il diritto del lavoro grazie all'ILO, nel proteggere il patrimonio culturale mondiale grazie all'UNESCO, nel fissare standard sanitari per la qualità dell'acqua, degli alimenti, dei prodotti farmaceutici grazie all'OMS.

Solo dopo aver evidenziato la portata di questi risultati è possibile proporre una analisi delle principali criticità del "sistema ONU", focalizzando la nostra attenzione sulle strutture e sulle dinamiche istituzionali. Per fare questo è importante enucleare tre questioni cruciali, oggetto di ampio dibattito negli ultimi venti anni, che sollecitano la riflessione critica:

- in primo luogo il tema della democratizzazione della *governance* mondiale e della tutela dei diritti umani;
- in secondo luogo il ruolo delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, in particolare l'attività del Consiglio di Sicurezza e le proposte di riforma dello stesso;
- infine la questione della riforma delle Istituzioni economiche e finanziarie e del loro coordinamento all'interno del sistema delle Nazioni Unite.

Ogni tentativo di schematizzare la complessità istituzionale delle NU è limitante e parziale. Si è pensato di offrire, coerentemente con gli obiettivi del presente lavoro, una lettura della dimensione istituzionale così come delineata dalla Carta ONU, evidenziandone le caratteristiche principali, le criticità e gli "spazi" per la partecipazione della società civile. La stessa impostazione è stata mantenuta anche per le Istituzioni Economiche Internazionali. Una terza parte, poi, è dedicata alla presentazione della infrastruttura delle NU per la promozione e la tutela dei diritti umani: anche in questo caso saranno evidenziati, oltre alla struttura istituzionale, i successi e gli elementi di criticità.

## 2 - L'architettura istituzionale

L'art.7 della Carta istituisce quali organi principali delle Nazioni Unite l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC), la Corte Internazionale di Giustizia ed il Segretariato. Gli schemi proposti offrono una guida di sintesi per l'analisi degli stessi:

ASSEMBLEA GENERALE	
Composizione e Funzioni	<p>È l'organo plenario della organizzazione, in cui sono rappresentati tutti gli Stati Membri. È in questa sede che il principio della sovrana uguaglianza di tutti gli Stati trova espressione: infatti ogni Membro può nominare una propria rappresentanza (fino a cinque persone) e nelle deliberazioni ogni Stato ha diritto ad un solo voto, indipendentemente dalla sua ricchezza e dalle sue dimensioni. All'interno della AG i Membri possono discutere di tutte le materie di interesse globale, avendo questo organo una competenza vastissima, ai sensi dell'art.10 della Carta. Le decisioni della Assemblea Generale sono dette Risoluzioni: in realtà si tratta di raccomandazioni, sia pure di carattere generale e solenne, che non hanno però il carattere della obbligatorietà e gli Stati restano liberi di conformarvisi.</p>
Elementi di criticità / proposte di riforma	<p><u>Criticità</u>: deficit di rappresentatività globale.  <u>Obiettivo</u>: passare dalla rappresentanza degli Stati membri alla rappresentanza dei popoli</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Creazione di una Assemblea parlamentare delle NU, organo elettivo di secondo grado con funzioni consultive (con delegazioni dei Parlamenti nazionali + eventualmente delle assemblee parlamentari delle altre Organizzazioni Internazionali Regionali), come premessa alla creazione di un Parlamento delle NU.</p> <p><u>Proposte operative</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rendere tripartita la composizione delle delegazioni nazionali (rapp. dell'Esecutivo, del Parlamento, della Società Civile)</li> <li>- rafforzare le funzioni di orientamento generale nelle aree della human security e dello human development, avviando così un controllo democratico sul Consiglio di Sicurezza.</li> </ul>
Spazi di partecipazione per la società civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlamenti nazionali: favorire la presenza nelle delegazioni e nelle Commissioni presenti in AG di rappresentanti dei Parlamenti nazionali; promuovere all'interno dei Parlamenti nazionali dibattiti sui punti principali della Agenda globale.</li> <li>- Autorità di Governo Locale: favorire la partecipazione degli Enti Locali, tramite la loro Associazione Mondiale "United Cities and Local Governments", alla governance globale, favorendone la "promozione" ad organo consultivo (<i>advisory body</i>) delle NU in materia di governance.</li> <li>- ONG: potenziamento del loro status consultivo, riconoscendo loro un ruolo di codecisionalità per le materie diritti umani, sviluppo umano ed ambiente. L'AG favorisce già la collaborazione con le ONG in modo informale (con gruppi di discussione e tavole rotonde) e in modo formale (con inviti alle sessioni straordinarie, alle Conferenze e con il Dialogo ad Alto livello con i rappresentanti della società civile, delle ONG e del settore privato)</li> </ul>

CONSIGLIO DI SICUREZZA	
Composizione e Funzioni	<p>È composto da 15 membri: 5 permanenti (USA, Russia, Cina, Gran Bretagna, Francia) e 10 eletti dalla Assemblea Generale ogni due anni, anche in base a criteri di rappresentanza geografica. Ha la responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A tal fine il CdS può assumere tutte le misure necessarie, compreso l'uso della forza, e votare delle risoluzioni, vincolanti per tutti gli Stati membri. Ai membri permanenti l'art.27 della Carta attribuisce in pratica un diritto di veto: l'adozione delle decisioni del CdS che non siano di procedura devono essere prese con il voto favorevole di almeno nove membri, compresi i voti dei Membri permanenti. Pertanto il voto contrario di anche uno solo di essi blocca l'adozione di qualsiasi decisione, anche se tutti gli altri 14 Membri sono favorevoli. Questo sistema di rapporti di potere all'interno del C.d.S. rifletteva la situazione politica internazionale esistente al termine della Seconda Guerra Mondiale. Tuttavia la politica dei due blocchi, la c.d. guerra fredda, si è rispecchiata negativamente all'interno del C.d.S, paralizzandone di fatto qualsiasi attività attraverso appunto l'esercizio del potere di veto, fino agli anni '90. Da quel momento, con la fine del confronto bipolare, l'attività del Consiglio ha visto un notevole incremento attraverso l'emanazione di risoluzioni, la costituzione e l'invio di missioni di peace-keeping, l'imposizione di sanzioni economiche, l'autorizzazione agli Stati dell'uso della forza, la costituzione di due tribunali penali internazionali ad hoc (Ex Jugoslavia e Ruanda).</p>

Elementi di criticità / proposte di riforma	<p><u>Criticità:</u> deficit di rappresentatività nella composizione dell'organo e blocco delle attività per l'esercizio del potere di veto</p> <p><u>Obiettivo:</u> migliorare la rappresentatività e le attività, rafforzando il ruolo del CdS.</p> <p><u>Proposte operative:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maggiore rappresentatività nella sua composizione con l'aumento del numero di membri con Paesi del Sud del mondo;</li> <li>- ammissione in qualità di membri con speciale status della UE e di quelle Organizzazioni regionali che gestiscono missioni di pace su autorizzazione delle NU;</li> <li>- moratoria dell'esercizio del potere di veto, soprattutto in materia di diritti umani;</li> <li>- coordinamento delle organizzazioni regionali in materia di sicurezza;</li> <li>- istituzione di un corpo permanente di polizia internazionale.</li> </ul>
Spazi di partecipazione per la società civile	<p>Il ruolo della società civile, delle ONG e del settore privato è molto importante per le attività del CdS. La collaborazione è legittimata da quanto previsto ex art.33,c.1 della Carta. È previsto un meccanismo di consultazione ad Alto livello, che deriva dalla prassi della c.d. Arria formula. Esiste un Gruppo di lavoro delle ONG sul CdS di notevole rilievo, soprattutto in materia di monitoraggio dei diritti umani, di osservazione elettorale e di assistenza ai rifugiati.</p>

Il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC): è composto da 54 membri eletti dalla Assemblea Generale per 3 anni e rinnovato annualmente per un terzo. Il Consiglio si riunisce in sessione una volta all'anno, per un mese e le decisioni sono prese a maggioranza semplice. Le competenze dell'ECOSOC sono definite dagli artt.62-66 e dall'art.71 della Carta ONU, che prevedono la promozione di studi o relazioni su questioni internazionali economiche, sociali, culturali ed educative, sanitarie, e la possibilità di fare Raccomandazioni su tali questioni alla AG, ai Membri ed agli Istituti specializzati; il potere di fare raccomandazioni al fine di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali; la preparazione di progetti di Convenzione da sottoporre alla AG su questioni che rientrano nella sua competenza; la convocazione di conferenze internazionali su questioni che rientrano nella sua competenza; la conclusione di accordi di collegamento con gli Istituti specializzati; lo svolgimento di attività di informazione e di collaborazione con il CdS; l'adempimento di funzioni specifiche attribuite dalla AG; la consultazione di ONG interessate su questioni di sua competenza.

Il Segretariato: è la struttura amministrativa delle NU, composta da circa 15.000 dipendenti, i quali operano nelle diverse commissioni ed agenzie. È presieduto dal Segretario Generale (il più alto funzionario della organizzazione), nominato per 5 anni dalla AG su proposta del CdS. Le principali funzioni del Segretario Generale sono la partecipazione a tutte le riunioni degli organi ONU, ad eccezione della Corte Internazionale di Giustizia; la presentazione annuale alla AG di una relazione sul lavoro svolto; la richiesta di attenzione del CdS su qualunque questione che a suo avviso possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (ex art.99 della Carta); la registrazione e la pubblicazione di ogni trattato o accordo internazionale concluso dagli Stati Membri.

La Corte Internazionale di Giustizia (CIG): rappresenta l'organo giurisdizionale delle NU. È istituita con un apposito Statuto, annesso alla Carta (art.92). Tutti i membri delle NU sono ipso facto aderenti allo Statuto della CIG (art.93) e può aderirvi anche uno Stato non membro, alle condizioni determinate caso per caso dalla AG su proposta del CdS. La CIG ha sede all'Aja ed è composta da 15 giudici eletti dalla AG e dal CdS sulla base della loro competenza e levatura morale, e non sulla base della nazionalità. La CIG ha una duplice competenza, consultiva e contenziosa. La Corte infatti è chiamata a formulare pareri su questioni giuridiche sottoposte dalla AG, dal CdS o da altri organi su autorizzazione della AG. Pur non avendo valore vincolante, i pareri della CIG assumono rilevanza non solo dal punto di vista politico ma anche da quello giuridico, quando affermano l'esistenza o il contenuto di una norma consuetudinaria, o quando offrono l'interpretazione di una norma convenzionale. La CIG, come si diceva, è chiamata però soprattutto a giudicare su controversie di natura giuridica che le siano sottoposte volontariamente dagli Stati (e non anche dalle persone fisiche e giuridiche). La CIG non agisce infatti in maniera autonoma, ma soltanto su richiesta degli Stati, i quali però sono obbligati al rispetto delle sue sentenze (art.94 Carta ONU). Le sentenze della CIG sono vincolanti e inappellabili, ovvero hanno efficacia di giudicato per le parti della controversia.

### 3 - Le istituzioni economiche internazionali

Anche per le Istituzioni economiche e finanziarie internazionali si propone uno schema di sintesi che evidenzia la struttura istituzionale, le principali criticità e le recenti proposte di riforma.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA	CRITICITÀ'	PROPOSTE DI RIFORMA
<p>Il gruppo Banca Mondiale (GBM) è composto da cinque istituzioni distinte, ma tra loro fortemente legate da una comune vocazione istituzionale tesa alle problematiche di sviluppo dei paesi più poveri. Le istituzioni sono la Banca Mondiale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), l'Associazione Internazionale di Sviluppo (IDA), la Società Finanziaria Internazionale (IFC), l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti (MIGA) e il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie in Materia di Investimenti (ICSID). Tutte e cinque le istituzioni, sebbene specializzate in diversi aspetti del processo di sviluppo, agiscono in collaborazione e verso il comune obiettivo della riduzione della povertà. Il termine Banca Mondiale (BM) si riferisce alle sole IBRD e IDA, mentre il termine Gruppo Banca Mondiale (GBM) si riferisce a tutte e cinque le istituzioni.</p> <p><u>Organi FMI:</u> Consiglio dei Governatori Consiglio Esecutivo Direttore Operativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grave crisi di legittimità e di ambito di mandato;</li> <li>- Problema del debito del sud del mondo</li> <li>- Deficit di democrazia e di rappresentatività nella gestione: il sistema di votazione ponderato (in base alla importanza economica del singolo Paese membro, determinata dalle quote di capitale sottoscritto dai Paesi membri) determina una sostanziale esclusione dei PVS.</li> </ul>	<p>Le principali proposte di riforma provengono dalla Società civile e prevedono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La riforma dell'ECOSOC e contestuale creazione di un Consiglio per lo sviluppo umano, con compiti di guida del processo di globalizzazione economica alla luce dei principi della Carta ONU;</li> <li>▪ Tale Consiglio, in seduta plenaria, elegge il Presidente della BM ed il Direttore Generale del FMI;</li> <li>▪ Creazione di un Fondo Contrattuale Globale amministrato dal Consiglio per lo Sviluppo Umano: le sue risorse dovrebbero essere destinate al finanziamento dei c.d. Beni Pubblici Globali.</li> </ul> <p>È attualmente al lavoro la "Commissione Stiglitz", istituita dalla AG dell'ONU per "individuare proposte credibili e praticabili per riformare il sistema internazionale e finanziario nel migliore interesse della Comunità Internazionale".</p>

#### 4 - Il sistema ONU per la promozione e la tutela dei diritti umani

Ogni organo delle NU è coinvolto in una certa misura nella protezione dei diritti umani: una delle grandi conquiste delle Nazioni Unite, infatti, è la creazione di un corpo di legislazione sui diritti umani che, per la prima volta nella storia, ci fornisce un codice dei diritti umani universale ed internazionalmente protetto, che tutte le Nazioni possono riconoscere e sottoscrivere. Ma non solo l'Organizzazione ha definito una vasta gamma di strumenti normativi a livello internazionale a tutela dei diritti umani, ma ha anche stabilito i meccanismi con cui promuovere e tutelare tali diritti e le modalità con cui assistere i Governi nel rispetto delle responsabilità assunte e nella realizzazione dei percorsi attuativi.

Oggi le attività ONU a tutela e promozione dei diritti umani sono molteplici, e vanno dai numerosi programmi di educazione per informare sistematicamente la popolazione mondiale dei propri diritti, ad azioni specificamente mirate, attraverso le sue articolazioni tecniche.

I più importanti organismi istituzionali dell'ONU preposti alla promozione, al monitoraggio ed alla tutela dei diritti umani sono il Consiglio per i Diritti Umani, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ed i Comitati di monitoraggio creati da Convenzioni.

##### Il Consiglio per i diritti umani:

Con la Risoluzione 60/251 del 15 marzo 2006, l'Assemblea Generale delle NU ha istituito il Consiglio diritti umani quale proprio organo sussidiario, in sostituzione della precedente Commissione per i diritti umani. Il Consiglio, secondo il mandato stabilito nella risoluzione, ha la responsabilità di promuovere il rispetto universale per la protezione di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali per tutti, senza distinzione alcuna. Si tratta di un organo politico intergovernativo,

composto da 47 Stati membri delle NU eletti dall'Assemblea Generale per un periodo iniziale di 3 anni, rinnovabili non più di due volte consecutive. Inoltre, pur essendo un organo di rappresentanti governativi, il Consiglio è aperto al contributo delle organizzazioni non-governative, che possono partecipare alle sedute e presentare documenti scritti.

**Mandato:** promuovere il rispetto universale e la difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti gli uomini; coordinare le attività del sistema Nazioni Unite in materia di diritti umani e fare in modo che la questione diritti umani sia assunta sistematicamente da tutti gli organismi della complessa architettura istituzionale; promuovere l'educazione e la formazione nel campo dei diritti umani; formulare raccomandazioni in materia di promozione e difesa dei diritti umani; concorrere a prevenire le violazioni dei diritti umani favorendo il dialogo e la cooperazione e intervenendo prontamente in caso di crisi nel campo dei diritti umani.

**Attività:** Il Consiglio per i Diritti Umani deve operare in stretta collaborazione con i governi, le organizzazioni regionali, gli organismi nazionali di difesa dei diritti umani e le organizzazioni della società civile; deve presentare inoltre un Rapporto annuale alla Assemblea Generale. La Risoluzione istitutiva del Consiglio per i Diritti Umani prevede che le attività del Consiglio siano guidate dai principi di universalità, imparzialità, obiettività e non selettività, del dialogo e della cooperazione costruttiva su scala internazionale per favorire la promozione e la difesa di tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali, culturali compreso il diritto allo sviluppo; il Consiglio inoltre dovrà essere luogo di dialogo sulle questioni tematiche relative ai diritti umani.

Fin dalla sua prima sessione (giugno 2006), il Consiglio ha istituito al suo interno diversi gruppi di lavoro (composti da Stati, ONG ed esperti indipendenti) al fine di razionalizzare e migliorare i propri meccanismi di funzionamento interni. Tale fase di institution building si è conclusa nel giugno 2007, quando il Consiglio, nel corso della sua quinta sessione ordinaria, ha raggiunto un accordo su un progetto di riforma organico, approvato come



Risoluzione A/HRC/RES/5/1 "Institution-building of the United Nations Human Rights Council". Tra le novità più importanti, si segnalano:

**L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani** (OHCHR Office of high Commissioner for human rights)

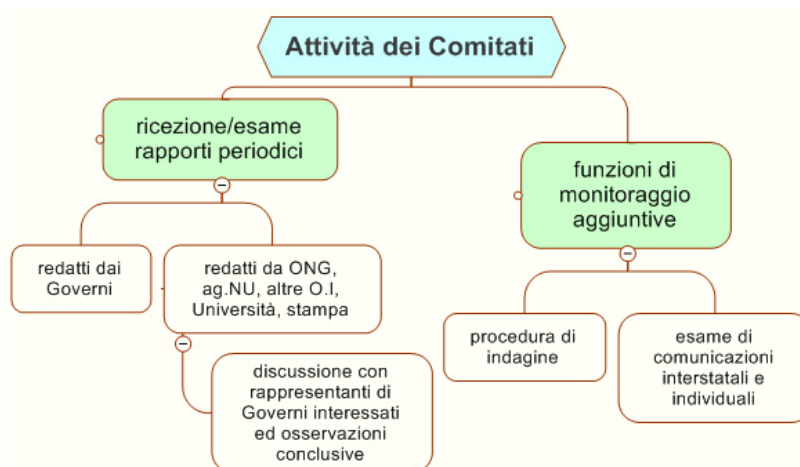
È stato istituito il 20 dicembre 1993 dall'Assemblea Generale, in seguito alla Conferenza Mondiale sui diritti umani di Vienna del 1993. La Risoluzione 48/141 afferma che "...è il funzionario principale a cui compete la responsabilità delle attività delle Nazioni Unite nel campo dei diritti umani." L'Alto Commissario opera sotto l'autorità del Segretario Generale: è infatti questi che lo nomina, con mandato quadriennale, anche se la decisione deve essere approvata dall'Assemblea Generale. L'ufficio di cui è responsabile (Alto Commissariato) ha sede a Ginevra. Le funzioni dell'Alto Commissariato consistono nel fornire consulenza ed assistenza tecnica agli Stati che ne facciano richiesta; favorire la cooperazione internazionale sui diritti umani; adattare, coordinare e rafforzare il sistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani; raccogliere presso di sé tutte le attività di monitoraggio, studio, informazione in materia di diritti umani. In particolare, l'Alto Commissario visita i Paesi, dialogando e cooperando con i governi per rafforzare i diritti umani a



livello nazionale; lavora con i Comitati istituiti da Convenzioni (vedi in seguito), nel controllare il rispetto degli obblighi assunti dagli Stati aderenti; favorisce l'educazione ai diritti umani e sostiene le organizzazioni che li promuovono; incontra membri di organizzazioni internazionali, regionali e nazionali, ed i rappresentanti di ONG.

### I Comitati di monitoraggio creati da Convenzioni:

Insieme all'enunciazione dei diritti, le NU avvertirono la necessità di creare dei meccanismi di controllo per ciascun trattato, i c.d. Comitati, o Organi dei trattati (Treaty Bodies), la cui funzione principale è di verificare l'attuazione, nel Paese contraente, delle norme sancite a livello internazionale. Questi meccanismi di attuazione sono composti da un numero di membri che varia dai 10 ai 18 esperti indipendenti dai Governi che li hanno nominati, selezionati sulla base della loro esperienza riconosciuta nel campo dei diritti umani. I Comitati svolgono diverse funzioni in accordo con quanto previsto dai Trattati che li hanno creati.



I Comitati pubblicano inoltre la loro interpretazione del contenuto delle disposizioni sui diritti umani, conosciuta come General Comment. I Comitati sono: il Comitato per i diritti umani, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR), il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, il Comitato contro la tortura, il Comitato per i diritti dell'infanzia, il Comitato per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, il Comitato per i diritti delle persone con disabilità, il Comitato sulle sparizioni forzate.



### normativa di riferimento

Carta delle Nazioni Unite

Ris. Assemblea Generale 60/251 del 15 marzo 2006 "Istituzione Consiglio dei diritti umani"

Ris. A/HRC/RES/5/1 del giugno 2007 "Institution building of the UN Human Rights Council"

Ris. Consiglio DU 8/5 del 18 giugno 2008 "Promozione di un nuovo ordine democratico"



### le politiche

#### **Gli obiettivi di sviluppo del millennio (2000)**

<http://www.un.org/millenniumgoals/>

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio sono stati adottati all'unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con Ris. 55/2 durante il Vertice del Millennio, tenutosi nel settembre 2000. Gli otto obiettivi, che gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a raggiungere entro il 2015, sono i seguenti:

## Obiettivi di Sviluppo del Millennio



### 1 **Eliminare la povertà estrema e la fame**

Dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno. Dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che soffre la fame.



### 2 **Obiettivo 2: Raggiungere l'istruzione elementare universale**

Garantire che, entro il 2015, tutti i bambini e le bambine, ovunque vivano, completino il ciclo degli studi elementari.



### 3 **Obiettivo 3: Promuovere l'uguaglianza fra i sessi e conferire potere e responsabilità alle donne**

Eliminare, preferibilmente entro il 2005, e a tutti i livelli entro il 2015, le disparità di genere nell'istruzione elementare e secondaria.



### 4 **Obiettivo 4: Diminuire la mortalità infantile**

Ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità fra i bambini al di sotto dei cinque anni di età.



### 5 **Obiettivo 5: Migliorare la salute materna**

Diminuire di tre quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna.



### 6 **Obiettivo 6: Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie**

Fermare entro il 2015 e cominciare a invertire la diffusione dell'HIV/AIDS. Fermare entro il 2015 e cominciare a invertire l'incidenza della malaria e di altre importanti malattie.



### 7 **Obiettivo 7: Assicurare la sostenibilità ambientale**

Integrare i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi nazionali e investire la tendenza al depauperamento delle risorse naturali. Dimezzare entro il 2015 la percentuale di persone che non hanno un accesso sostenibile all'acqua potabile e ai servizi fognari. Raggiungere entro il 2020 un significativo miglioramento nelle esistenze di almeno 100 milioni di abitanti dei quartieri degradati.



### 8 **Obiettivo 8: Sviluppare una collaborazione globale per lo sviluppo**

Sviluppando ulteriormente un sistema finanziario e commerciale che sia aperto, equo, basato su delle regole, prevedibile e non discriminatorio (prevede impegni a favore del buon governo, dello sviluppo e della diminuzione della povertà – sia a livello nazionale che internazionale).

Occuparsi delle particolari esigenze delle nazioni meno sviluppate (prevede l'adozione di esenzioni doganali e l'eliminazione delle quote per le esportazioni delle nazioni meno sviluppate, un programma migliorativo di condono del debito per i paesi poveri fortemente indebitati; la cancellazione del debito ufficiale bilaterale; e una assistenza per lo sviluppo più generosa per le nazioni impegnate nella diminuzione della povertà).

Affrontare le speciali necessità dei paesi in via di sviluppo privi di sbocchi al mare e degli stati in via di sviluppo delle piccole isole (mediante il Programma d'azione per lo sviluppo sostenibile degli stati in via di sviluppo delle Piccole Isole e dei provvedimenti della 22a Assemblea Generale).

Trattare in maniera efficace i problemi del debito dei Paesi in via di sviluppo, mediante l'adozione di misure nazionali e internazionali che rendano il loro debito sostenibile nel lungo periodo. Alcuni degli indicatori elencati in precedenza vengono verificati separatamente per i paesi meno sviluppati, l'Africa, i Paesi in via di sviluppo privi di sbocchi al mare e gli stati in via di sviluppo delle piccole isole.

In collaborazione con i paesi in via di sviluppo, sviluppare e mettere in atto strategie per creare dei posti di lavoro dignitosi e produttivi per i giovani. Nei Paesi in via di sviluppo, in collaborazione con le imprese farmaceutiche, fornire accesso a medicinali essenziali con prezzi abbordabili. In collaborazione con il settore privato, rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specialmente le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Per approfondimenti si veda, tra i tanti, il sito : [www.onuitalia.it](http://www.onuitalia.it)



approfondimenti

### 1. Il "sistema Nazioni Unite"

Oltre agli organismi istituiti dalla Carta delle Nazioni Unite, descritti nei precedenti paragrafi, negli anni sono stati istituiti numerosi altri organi per far fronte alle esigenze di soluzione delle diverse problematiche internazionali e per il funzionamento della Organizzazione stessa. Nel

complesso essi costituiscono quello che viene chiamato “sistema Nazioni Unite”. Tutti questi organi afferiscono all'uno o all'altro degli organismi istituiti dalla Carta, nel senso che da essi dipendono ed ad essi rendono conto del loro operato mediante rapporti annuali o con essi collaborano in via privilegiata. Fra i numerosi organi attivati per la tutela e la promozione dei diritti umani nei vari settori, Agenzie, Programmi, Fondi, ricordiamo in particolare:

**UNICEF** (United Nations Children's Fund), fondo creato nel 1946 per l'aiuto di urgenza ai bambini dell'Europa dopo la Seconda Guerra Mondiale, nel 1953 diventa permanente. Si occupa di salute, educazione, uguaglianza di genere in 191 Paesi nel mondo;

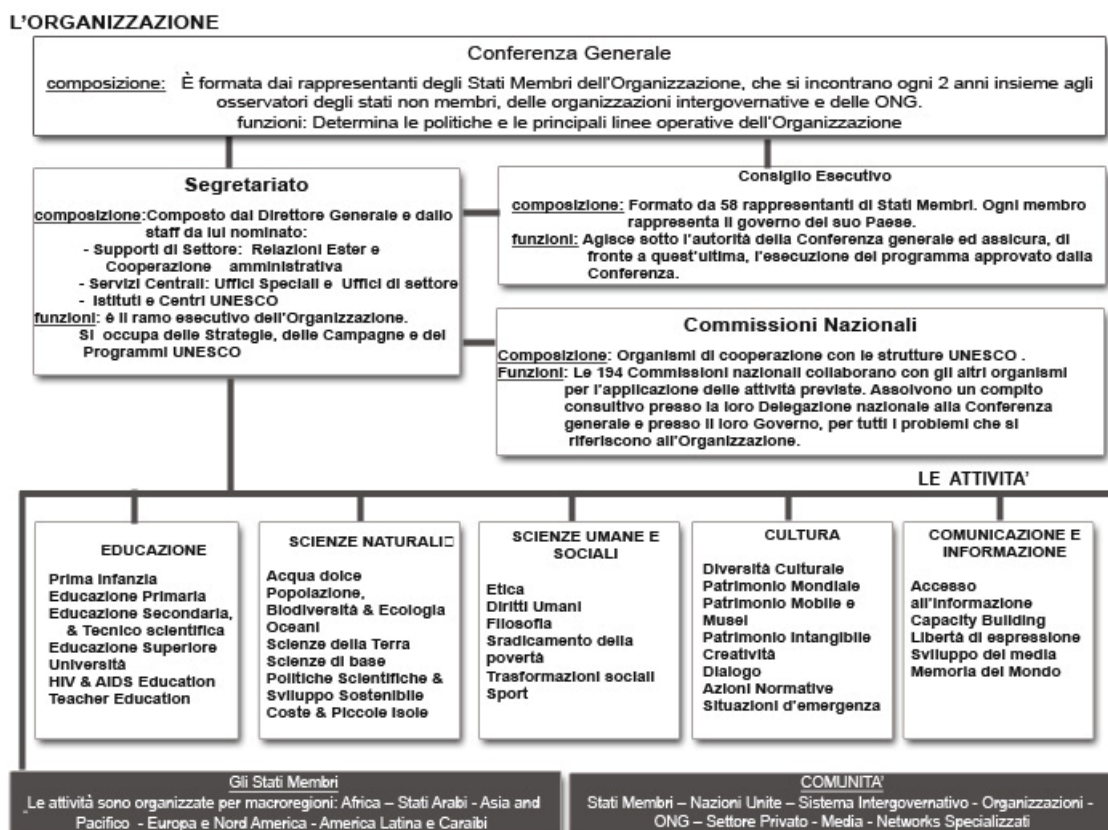
**UNDP** (United Nations Development Programme), creato nel 1965 è la più importante Agenzia delle NU per la cooperazione tecnica allo sviluppo. Ha funzione di pianificazione, finanziamento e coordinamento di azioni a favore dello sviluppo umano sostenibile.

**UNHCR** (Office United Nations High Commissioner for Refugees), l'Ufficio delle NU dell'Alto Commissario per i Rifugiati è stato istituito dalla Assemblea Generale nel 1950 ed è attivo dal 1951. Coordina le azioni internazionali di protezione dei rifugiati nel mondo.

**ILO** (International Labour Organization), organizzazione creata nel 1919 dal Trattato di Versailles e sopravvissuta al crollo della Società delle Nazioni, è diventata il primo Istituto specializzato delle Nazioni Unite. Ha come mandato quello di promuovere la giustizia sociale ed il rispetto dei diritti umani nel mondo del lavoro. Adotta Convenzioni e Raccomandazioni internazionali relative al lavoro, che stabiliscono norme minime da rispettare (es. libertà sindacali, abolizione del lavoro forzato). L'Organizzazione prevede la rappresentanza di Governi, datori di lavoro e lavoratori. Attualmente i Paesi membri sono 179.

**UNESCO** (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization), Agenzia istituita nel 1945 da 37 Stati allo scopo di creare una cultura di pace attraverso l'educazione, si occupa di educazione, scienze, cultura e comunicazione. Gli Stati membri attualmente sono 191. L'UNESCO svolge un ruolo di particolare importanza per la cultura e l'educazione, sia per quanto riguarda la promozione e l'attivazione di campagne e strategie promozionali, sia per la produzione di Raccomandazioni e Convenzioni specifiche in relazione alle tematiche di cui si occupa. Sotto inseriamo uno schema riassuntivo della struttura e delle funzioni dell'Agenzia.

## Struttura organizzativa dell'UNESCO



dal sito: [www.centrodiritiumani.unipd.it](http://www.centrodiritiumani.unipd.it)

L'**educazione ai diritti umani** si pone al centro delle attività dell'UNESCO: tale Istituto ha la responsabilità generale di coordinare le attività di tutti gli attori internazionali coinvolti nei programmi per l'educazione ai diritti umani. Nel 2008 è stata avviata la nuova "*Strategia di medio termine*" (2008 - 2013), che vede ancora nella educazione, intesa sia nella sua funzione istituzionale che come formazione globale della persona, una priorità da perseguire, in coerenza con il mandato della missione affidata dall'ONU all'UNESCO, in base al quale: "*Nella sua veste di organismo specializzato all'interno del sistema delle NU, l'Unesco contribuisce al consolidamento della pace, alla riduzione della povertà, allo sviluppo sostenibile ed al dialogo interculturale attraverso l'istruzione, le scienze, la cultura, la comunicazione e l'informazione*". La nuova strategia si struttura attorno a cinque obiettivi di ampio respiro: garantire una istruzione di qualità per tutti; mobilitare le conoscenze scientifiche e politiche della scienza per uno sviluppo sostenibile; rispondere alle nuove sfide di natura etica; promuovere la diversità culturale ed il dialogo tra culture; costruire società della conoscenza inclusive attraverso l'informazione e la comunicazione".

## **2. Le Istituzioni economiche internazionali**

La Banca Mondiale (BM) è la principale organizzazione internazionale per il sostegno allo sviluppo e la riduzione della povertà. Fu istituita nel 1945, col nome di Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD), assieme al Fondo Monetario Internazionale (FMI), a seguito degli accordi raggiunti nel corso della Conferenza di Bretton Woods. Si fa comunemente riferimento a queste due organizzazioni come alle Istituzioni di Bretton Woods (Bretton Woods Institutions - BWI): tecnicamente si qualificano come Istituti specializzati delle NU. Mentre il FMI ha ricevuto il compito di promuovere la stabilizzazione delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali, la BM doveva sostenere la ricostruzione dei Paesi usciti devastati dal conflitto mondiale. Completata la ricostruzione delle economie dei Paesi europei e del Giappone, la BM diresse la sua attenzione verso i Paesi in via di sviluppo (PVS). L'azione della BM si è pertanto gradualmente focalizzata intorno a tematiche quali lo sviluppo del capitale sociale e del capitale umano, la crescita del settore privato, il miglioramento della capacità di Governo e l'alleggerimento del debito.

Dalla metà degli anni 90', la BM ha incrementato l'importanza della lotta alla corruzione e del consolidamento del buon governo. Ad oggi, la BM ha individuato la propria priorità d'azione nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals – MDGs) enunciati nella "Dichiarazione del Millennio" durante la Conferenza delle Nazioni Unite del settembre 2000. A differenza di altri donatori internazionali, la BM concede solo in minima parte assistenza sotto forma di dono. Per lo più, la BM elargisce crediti ai Governi dei Paesi membri o a favore di progetti sui quali vi sia una garanzia del Governo di uno Stato membro. La BM incentiva comunque i Governi a collaborare attivamente con la società civile ed il settore privato, al fine di favorire la diretta partecipazione delle popolazioni ai progetti sostenuti. Di fatto, le Organizzazioni non governative partecipano all'attuazione di circa la metà dei progetti finanziati dalla BM.

Il Rapporto sullo Sviluppo Umano 2002, elaborato dall'UNDP, ha espresso profonda preoccupazione in merito al fatto che "il FMI e la BM non saranno in grado di svolgere il loro lavoro in maniera efficace se rimarranno attaccate alle strutture che riflettono l'equilibrio di poteri della Seconda guerra mondiale".

## **3. Dialogo con la società civile**

Le ONG giocarono un ruolo attivo già durante i lavori della Conferenza di San Francisco nel 1945. L'ONU è stata la prima organizzazione internazionale multilaterale a prevedere, nella proprio Carta istitutiva, la collaborazione fattiva ed il dialogo con le ONG: all'art. 71 della Carta istitutiva si legge: "Il Consiglio Economico e sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il Membro delle NU interessato". Le relazioni tra ONU e ONG sono disciplinate dalla risoluzione dell'ECOSOC 1996/31, secondo la quale è considerata come ONG "*una organizzazione che non è stata creata da una entità pubblica o da un accordo intergovernativo, anche se essa accetta membri designati dalle autorità pubbliche ma a condizione che la presenza di tali membri non nuoccia alla sua libertà di espressione*". Inoltre la Risoluzione richiama i requisiti che una ONG deve possedere per ottenere lo status consultivo: esercitare le proprie attività nei settori principali di competenza dell'ECOSOC e dei suoi organi sussidiari; avere fini e obiettivi compatibili con i fini e i principi della Carta delle NU; sostenere l'azione delle NU; avere un carattere rappresentativo e di riconosciuto rilievo internazionale; avere uno statuto democratico, un segretariato permanente e un bilancio trasparente; avere la legittimazione a rappresentare

i propri membri; attingere le proprie risorse finanziarie principalmente dagli associati e dalle associazioni nazionali affiliate.

Le ONG oggi interagiscono con tutti gli organi delle Nazioni Unite, compreso il Consiglio di sicurezza; in particolare la loro azione è ritenuta di fondamentale importanza all'interno del Consiglio Diritti Umani, poichè contribuiscono in maniera diretta alla implementazione e al monitoraggio delle Convenzioni internazionali sui diritti umani.



## bibliografia

- *Bollettini "Pace Diritti Umani"* nn. 29-30, 31, 35-36, Centro diritti umani, Università di Padova
- Papisca, A.(1995), *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico* (Milano, Franco Angeli)
- Papisca A., *Democrazia internazionale per la democrazia interna: fiaccola sotto il moggio, non bagliori di guerra*, in *Pace e diritti umani*, 3, 2004, (Venezia, Marsilio)
- Mascia, M.(2004), *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, (Padova, Cedam)
- Papisca, A.(2002), *Abc diritti umani*, in cd rom *ABCDirittiumani, Diritti umani, pace, sviluppo, interculturalità e solidarietà nella scuola* (<http://www.unipd-centrodirittiumani.it/it/pubblicazioni/ABCDirittiumani/303>)



## sitografia

[www.un.org](http://www.un.org)

Dal gennaio 2005, sono finalmente disponibili gratuitamente i documenti ufficiali delle Nazioni Unite attraverso ODS (Official Document System of the United Nations) al seguente indirizzo: <http://documents.un.org>. La documentazione è disponibile a partire dal 1993 . Il database ha un consistenza di circa 800.000 documenti, con un piano di recupero del pregresso di 100.000 documenti annui.

DIDATTICA ESPERIENZIALE

**Tematica: Le Istituzioni Internazionali e la protezione a livello universale: l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)** (riferita alla scheda 3.C)

**Contenuto / percorso didattico proposto :** Organizzazione e funzionamento della Assemblea Generale delle NU - La protezione dei DU nell'attività dei Comitati delle NU.

**Competenze promosse:** saper lavorare in gruppo, nel rispetto del proprio ruolo, dei tempi assegnati e del confronto con gli altri componenti; saper reperire, selezionare ed utilizzare le informazioni necessarie per analizzare il problema; saper elaborare una soluzione o una proposta personale; saper comunicare il proprio pensiero in contesti e con strumenti diversi; saper mediare la propria posizione con quella degli altri con metodo dialogico al fine di costruire una proposta condivisa; saper progettare e condividere azioni concrete finalizzate alla tutela dei diritti umani; saper individuare i referenti istituzionali adeguati alle istanze emergenti; saper contestualizzare nel territorio locale il proprio impegno personale.

**Spunti metodologici**

L'immagine dinamica delle istituzioni internazionali che è stata delineata nelle schede specifiche rappresenta una opportunità irrinunciabile per avvicinare i ragazzi della scuola secondaria superiore all'impegno civile, anche di respiro internazionale: le immediate modalità di contatto, di conoscenza e di condivisione offerte dalle nuove tecnologie, ben note ai giovani, non possono che agevolare la conoscenza di tematiche ritenute, a torto, troppo lontane dal loro immediato interesse. È compito, quindi, del gruppo docente riuscire ad offrire un quadro di riferimento chiaro sulla struttura istituzionale delle principali organizzazioni internazionali ma nello stesso tempo i docenti sono chiamati a stimolare la riflessione critica sulle dinamiche organizzative, evidenziando proprio gli spazi di partecipazione e le criticità esistenti. È importante, inoltre, evidenziare il ruolo che la società civile riveste nell'attività di monitoraggio e di promozione dei diritti umani, al fine di favorire l'impegno personale all'interno di organizzazioni della società civile che operano nel territorio di appartenenza ma che agiscono anche a livello globale, così da sperimentare concretamente il percorso di vicinanza/appartenenza "dal quartiere all'ONU".

A tale fine si propongono i seguenti strumenti operativi:

- 1) **Simulazione Seduta Plenaria Assemblea Generale ONU:** può essere proposta in rete tra più Istituti così come in una singola Scuola coinvolgendo più classi, al fine di organizzare la simulazione di una seduta dell'Assemblea Generale, ma è possibile immaginare anche altri contesti (seduta del Consiglio di Sicurezza, partecipazione ad una Conferenza Mondiale, etc.). È un progetto che si sviluppa necessariamente nel corso dell'intero anno scolastico, secondo le seguenti fasi:
  - si dovranno scegliere le tematiche di interesse, gli Stati da rappresentare e le ONG di riferimento;
  - nel corso dell'anno sarà stimolata la ricerca, l'analisi e l'approfondimento dei materiali in incontri dedicati. Ogni gruppo-delegazione dovrà conoscere il Paese rappresentato dal punto di vista economico, sociale e giuridico: dovrà infatti essere redatto un *position papers* in lingua italiana ed inglese, ovvero una relazione sintetica sulla posizione politica, economica e sociale del Paese rappresentato in relazione agli argomenti oggetto di discussione. Si procederà poi alla stesura della risoluzione concordata tra le parti.
  - Al termine dei lavori si organizzerà la Seduta Plenaria, che seguirà le regole previste per le discussioni all'interno dell'ONU (presentazione della proposta di risoluzione, discussione, votazione).

Questo progetto promuove l'idea del dialogo, dell'agire comune, della solidarietà e della cittadinanza planetaria, sollecitando la riflessione sull'apporto che ciascuno può dare per la costruzione di un mondo più giusto e solidale.

- 2) **“Adotta un Comitato delle NU”:** la classe, dopo aver individuato una tematica di interesse tra quelle disciplinate dalle Convenzioni ONU sui DU, può dedicarsi allo studio ed al monitoraggio delle attività del Comitato deputato al controllo della stessa (ad esempio il Comitato sui diritti dell'infanzia). Sarà necessario affidare agli alunni compiti differenziati: monitorare il lavoro complessivo del Comitato, reperire e studiare i Rapporti inviati dallo Stato Italiano, i ricorsi individuali ed, infine, analizzare la situazione in territorio di appartenenza. Sarà importante favorire dei momenti di confronto con ONG attive nel settore: questo faciliterà l'analisi delle criticità e la predisposizione di proposte. Al termine delle attività dovrà essere redatto un documento conclusivo che spieghi il percorso svolto, evidenziando gli aspetti critici; possibilmente, il lavoro dovrebbe essere condiviso in un momento dedicato con le Autorità Locali, al fine di enucleare le possibili ricadute anche sul territorio di appartenenza, nel pieno spirito "dal quartiere all'ONU".

**Esempi, buone pratiche:** Rete delle Scuole di Pace ([www.scuolepace.it](http://www.scuolepace.it)); Progetto "Simulazione ONU" – ITC "Benincasa" di Ancona ([www.benincasa.ancona.it](http://www.benincasa.ancona.it)); Progetto "Simulazione ONU" del Liceo Scientifico "Farnesina" di Roma ([www.liceofarnesina.it/offerta/scambi/Culturali.php](http://www.liceofarnesina.it/offerta/scambi/Culturali.php)).

**Materiali utili**

Per l'organizzazione ed il funzionamento della Assemblea Generale delle NU si veda: [www.un.org/ge](http://www.un.org/ge)

Per ulteriori approfondimenti sul modello di simulazione della AG:

[www.unmodelitaly.org](http://www.unmodelitaly.org) (Model United Nations)

[www.gemun.it](http://www.gemun.it) (Model UN organizzato dalla Università di Genova con le Scuole Superiori)

[www.thimun.org](http://www.thimun.org) (Model UN con sede all'Aja)

[www.wfuna.org](http://www.wfuna.org) Federazione Mondiale delle Associazioni delle NU promuove l'organizzazione di simulazioni delle NU in tutto il mondo. Il suo sito internet offre informazioni e link utili sulle simulazioni delle NU.

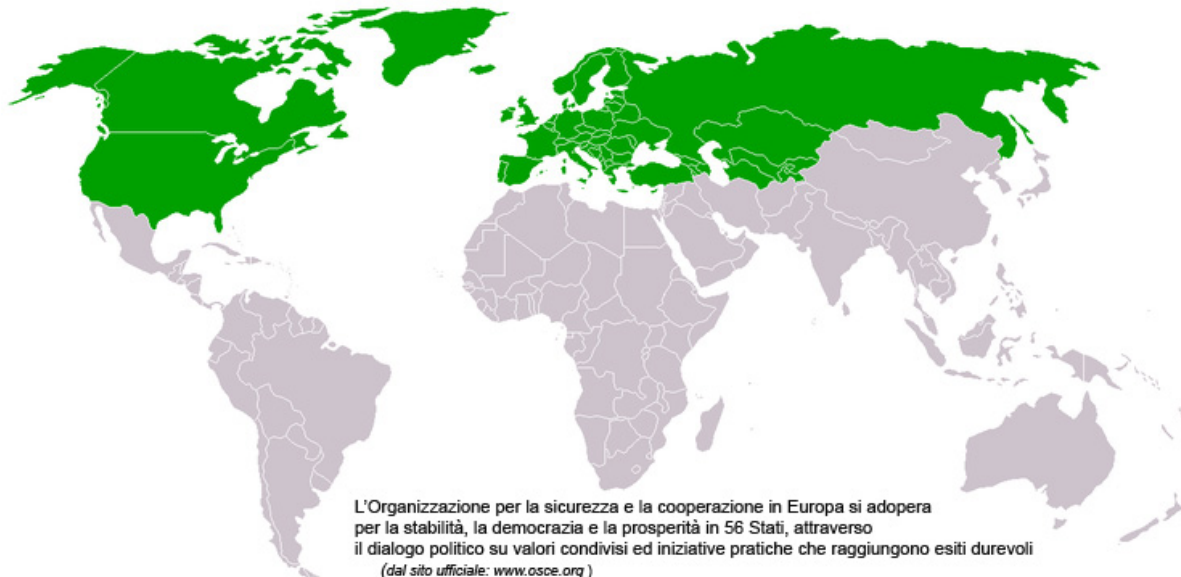
Per l'organizzazione ed i materiali di lavoro prodotti dai Comitati NU si veda:

[www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx)

### 3.D - Le Istituzioni Internazionali e la protezione dei diritti umani a livello Regionale: l'OSCE



in breve



L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) è frutto della evoluzione organizzativa, e quindi della istituzionalizzazione, dell'originario sistema di diplomazia congressuale avviato dall'Atto finale di Helsinki nel 1975 ed articolato nei c.d. "seguiti di Helsinki". Questo "sistema" nacque come risposta all'esigenza di aprire canali di dialogo tra i Paesi appartenenti ai due blocchi contrapposti dell'Est e dell'Ovest su un triplice terreno, i tre "cesti" dell'Atto finale:

- la costruzione di rapporti di reciproca fiducia in campo politico-militare
- la cooperazione economica
- la realizzazione della "dimensione umana" (rispetto dei diritti umani, scambi culturali, ecc.).



è necessario sapere

#### 1 - Che cos'è l'OSCE

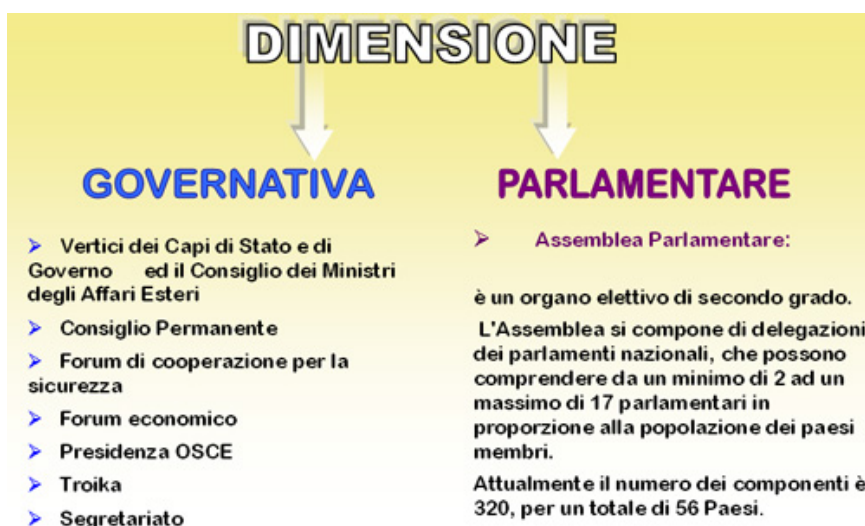
L'OSCE, e prima ancora la CSCE, hanno il merito storico di avere favorito il processo di distensione Est – Ovest, soprattutto consentendo alle formazioni indipendenti di società civile dei due blocchi di comunicare direttamente fra loro e diffondendo i principi relativi ai diritti umani. Nel corso degli anni, nel mutato clima socio-politico, l'OSCE si è dimostrata attiva nel settore della costruzione di istituzioni democratiche (*institution building*) nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale (c.d. Paesi in transizione) ed allo svolgimento di funzioni di monitoraggio dei diritti umani e di osservazione elettorale. Non altrettanto efficace è stato il ruolo dell'OSCE nell'ambito dei problemi legati alla sicurezza, in particolare nell'ambito della prevenzione e della cessazione dei conflitti. Un limite cruciale per l'OSCE discende dalla rigidità intergovernativa della sua struttura e dal collegato metodo dell'unanimità nella fase decisionale: l'OSCE autonomamente non può decidere né imporre l'attuazione delle sue risoluzioni. Emergono qui problemi comuni anche alle Nazioni Unite. Per l'OSCE, inoltre, ci sono problemi ulteriori, riconducibili a tre fattori: primo, dell'OSCE fanno parte anche Stati Uniti e Canada, con interessi palesemente diversi da quelli europei; secondo, per la sicurezza in Europa l'organizzazione più direttamente interessata è la NATO, in espansione verso Est; terzo, per la materia dei diritti umani opera nel continente europeo il Consiglio d'Europa, che vanta una consolidata ed efficace esperienza. Per l'OSCE, quindi,

“caduti i muri”, si pone un problema di identità e di divisione del lavoro politico con altre istituzioni europee, prima che di efficacia del proprio mandato.

Di particolare rilievo sono i documenti adottati dai “*seguiti sulla dimensione umana*” di Copenaghen (giugno 1990) e di Mosca (ottobre 1991), nei quali vengono elucidati i principi VII e VIII (diritti umani, diritti delle minoranze ed autodeterminazione dei popoli) dell’Atto finale, enunciati nuovi principi e creato un insieme di procedure ed istituzioni per la tutela dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, contribuendo così ad accelerare la caduta dei muri. Le conferenze generali di Vienna (1986-1989), di Parigi (1990), quest’ultima con il documento finale denominato “Carta di Parigi per una nuova Europa” e di Helsinki (1992), con il documento “Le sfide del cambiamento”, aggiornano ed arricchiscono i contenuti dell’Atto finale del 1975, in particolare per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti, la difesa dei diritti della persona e delle minoranze, la promozione dei principi democratici alla luce dei cambiamenti strutturali intervenuti in Europa. Con la Carta di Parigi si è dato impulso allo sviluppo organizzativo della CSCE, che ha trovato successivamente consacrazione formale con il cambio di denominazione, da “Conferenza” in “Organizzazione” per la sicurezza e la cooperazione in Europa”, nel documento conclusivo del Vertice di Budapest (1994). Attualmente fanno parte dell’Organizzazione 56 Stati situati in Europa, Asia centrale ed America del Nord. Gli obiettivi si articolano intorno a tre dimensioni della sicurezza: la sicurezza politico-militare, la sicurezza economico-ambientale, la sicurezza umana (diritti umani - democrazia - stato di diritto).

## 2 - Struttura e funzioni

L’architettura istituzionale dell’OSCE, di segno accentuatamente intergovernativo, si articola in diversi organi istituzionali molto rilevanti.



Come si diceva poco sopra, tra gli obiettivi dell’OSCE è esplicitata la dimensione della sicurezza umana, che viene considerata in una ampia accezione, con riferimento dichiarato ai diritti umani, alla democrazia ed allo stato di diritto. Per quanto riguarda la protezione dei diritti umani, attualmente vengono indicate le seguenti aree di attenzione primaria: la lotta al traffico degli esseri umani; i processi di democratizzazione; l’educazione; le elezioni; l’uguaglianza di genere; la libertà dei media; i diritti dei minori; lo Stato di diritto; la tolleranza e la discriminazione. I principali organismi OSCE per i diritti umani sono l’Ufficio per le Istituzioni democratiche ed i diritti umani (ODIHR – Office for Democratic Institutions and Human Rights), l’Alto Commissario per le minoranze nazionali, il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di informazione.

## 3 - Protezione e promozione dei diritti umani

Nel campo della protezione e della promozione dei diritti umani l’ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) esercita importanti funzioni, in particolare nel monitoraggio delle elezioni, nel sostegno per lo sviluppo di istituzioni democratiche, nelle attività di formazione, nella promozione dello sviluppo di organizzazioni non governative a sostegno della società civile. Il controllo delle fasi elettorali nei diversi Paesi, in particolare, è uno dei compiti più conosciuti e



rilevanti della Organizzazione, connesso con i processi di democratizzazione. L'OSCE si è sempre contraddistinta per una poderosa attività di supervisione elettorale. Si possono ricordare le missioni in Albania, Bulgaria, Bosnia Erzegovina, Croazia, Montenegro, Serbia, Repubblica Federale di Jugoslavia, che hanno riguardato le diverse fasi del ciclo elettorale (il rispetto delle normative vigenti, l'imparzialità delle disposizioni pre-elettorali, l'indipendenza dell'informazione, le campagne elettorali, le operazioni di voto e di scrutinio, la proclamazione dei risultati, i ricorsi e le denunce). In tutte le sue attività l'ODHIR collabora con una rete di partners attivi nelle diverse aree di interesse, fra i quali organizzazioni non governative che si occupano di diritti umani a livello locale ed internazionale, nonché organizzazioni intergovernative, in particolare l'Alto Commissariato delle NU per i Diritti Umani ed il Consiglio d'Europa.

Con la quarta riunione svoltasi a seguito della Conferenza di Helsinki del 1992, viene formalmente istituito *l'Alto Commissario per le minoranze nazionali*, che opera in stretto contatto con l'ODIHR di Varsavia. Pur non risultando ben definita la nozione di "minoranze nazionali" nell'ambito del mandato dell'Alto Commissario, appare agevolmente desumibile dai documenti OSCE che per minoranza nazionale debba intendersi un gruppo di persone residente in un Stato che si distingue per lingua, religione od etnia dalla maggioranza della popolazione. L'Alto Commissario è nominato per tre anni dal Consiglio dei ministri ed il suo mandato è rinnovabile una sola volta. Le funzioni preminenti dell'Alto Commissario sono di carattere preventivo nel senso dell'attivazione di procedure di preallarme nel caso di potenziali tensioni riguardanti minoranze nazionali e di intervento immediato — possibile senza il consenso degli Stati interessati e del Consiglio permanente - nel caso in cui lo scenario sia tale da compromettere la pace, la stabilità e le relazioni tra Stati. L'azione dell'Alto Commissario può svolgersi con indagini sul posto realizzabili dopo aver informato il presidente dell'OSCE e gli Stati interessati; da queste indagini l'Alto Commissario può trarre dei rapporti da trasmettere alla Presidenza dell'OSCE, la quale, sentiti gli Stati interessati, inoltra il rapporto finale al CAF (Comitato degli Alti funzionari). La determinazione dello stato di preallarme conclude in buona sostanza l'azione dell'Alto Commissario, poiché nel caso in cui la situazione richieda "interventi tempestivi", solo il Comitato degli Alti funzionari può autorizzare l'Alto Commissario a realizzare altri contatti e consultazioni con le parti in conflitto e a presentare proposte di soluzione. È, infatti il Comitato degli Alti funzionari (che agisce in nome del Consiglio OSCE) ad assumere la diretta gestione delle crisi e le eventuali iniziative finalizzate a risolverle. Gli Alti Commissari che si sono succeduti a partire dal Consiglio di Stoccolma del 1992 hanno sempre tentato di prendere in carico le tensioni riguardanti le minoranze nazionali secondo almeno sei criteri e segnatamente: il rigoroso rispetto dei principi dell'OSCE riguardanti la sovranità degli Stati e la loro integrità territoriale; il non appoggio alle soluzioni autonomistiche e ai tentativi di riconoscimento di diritti collettivi per le minoranze in quanto tali; l'attenzione per la conformità delle legislazioni statali agli standard internazionali riguardanti la protezione delle minoranze; il sostegno a tutte le misure di integrazione delle minoranze ed il conseguente contrasto alle politiche di isolamento delle medesime; la valorizzazione del principio di "non discriminazione" da perseguire anche mediante la promozione di "azioni positive" (*affirmative actions*) per sanare situazioni di iniquità non solo *de iure*, ma anche *de facto*; la raccomandazione agli Stati dell'adozione di normative tendenti a garantire un'equa rappresentanza delle minoranze in Parlamento.



#### normativa di riferimento

- Atto finale di Helsinki, 1 agosto 1975
- Carta di Parigi per una nuova Europa, 21 novembre 1990
- Risoluzione finale sulla creazione della Assemblea Parlamentare della CSCE della Conferenza Parlamentare degli Stati membri CSCE, Madrid 2-3 aprile 1991
- Carta di sicurezza europea del 1999



#### le politiche

Tratto da [www.osce.org/flash/atwork/flash](http://www.osce.org/flash/atwork/flash)

“L’OSCE traduce le parole in azione, fungendo da tramite tra Governi, ONG e singoli individui. Essa pone l’accento sulle attività sul campo: circa tre quarti del suo bilancio è destinato alle operazioni sul territorio. Su 9 membri del personale, 8 operano sul terreno in settori quali la formazione delle forze di polizia, lo smaltimento di carburante tossico per missili, il rafforzamento delle Istituzioni democratiche, la promozione della libertà dei mezzi di informazione e l’assistenza a gruppi svantaggiati per la creazione di imprese. L’OSCE si adopera per rafforzare la sicurezza e la cooperazione tra gli Stati partecipanti, sviluppando la consapevolezza di uno scopo comune attraverso il dialogo politico ed il lavoro sul campo. Essa affronta la sicurezza nel senso più ampio del termine, assistendo gli Stati nella smilitarizzazione, lottando contro il degrado del territorio, combattendo la criminalità organizzata e sostenendo i centri di accoglienza per le donne vittime di tratta. L’Organizzazione opera in tali settori ed in molti altri collaborando con i Governi, così come con le comunità ed i singoli individui sul terreno”.



## approfondimenti

### 1. L’Assemblea Parlamentare

Al fine di evidenziare, all’interno delle organizzazioni internazionali, gli spazi di democrazia rappresentativa e partecipativa, così come è negli obiettivi di questo lavoro, è opportuno sottolineare il fatto che, sulla traccia di altre Istituzioni europee (Consiglio d’Europa e NATO), anche l’OSCE si è data una propria struttura parlamentare (per quanto elettiva di secondo grado), dimostrando così di avvertire la necessità di una maggiore legittimazione democratica delle sue attività. L’Assemblea Parlamentare si è riunita per la prima volta a Budapest nel luglio 1992. Obiettivi e compiti primari dell’Assemblea sono facilitare il dialogo interparlamentare, quale strumento per realizzare lo sviluppo democratico nell’area OSCE; promuovere meccanismi per la prevenzione e la soluzione dei conflitti; sostenere il rafforzamento e il consolidamento delle istituzioni democratiche negli Stati partecipanti all’OSCE; contribuire allo sviluppo delle strutture istituzionali dell’OSCE. L’Assemblea adotta dichiarazioni, risoluzioni e raccomandazioni indirizzate ai governi, ai parlamenti e alla società civile in tema di promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, di cooperazione economica e ambientale, di questioni politico-militari.

La Delegazione italiana è composta di 13 parlamentari, nominati dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, su designazione dei Presidenti dei gruppi parlamentari. Il mandato dei membri della delegazione ha la durata della legislatura nel corso della quale sono stati nominati, alla conclusione della quale essi restano in carica fino alla nomina della nuova delegazione. L’Assemblea dell’OSCE si riunisce due volte l’anno: la Sessione annuale ha luogo nel mese di luglio, in uno dei paesi membri. In tale occasione si svolgono le riunioni delle Commissioni generali, della Commissione permanente e dell’Assemblea plenaria. Al termine della Sessione annuale è prevista l’adozione di una Dichiarazione finale, e di eventuali risoluzioni e raccomandazioni. Per l’adozione di tali atti, l’Assemblea decide a maggioranza dei membri. La Dichiarazione finale è trasmessa al Consiglio dei Ministri degli Affari esteri OSCE, al Presidente in esercizio e ai Parlamenti nazionali. La riunione invernale si svolge nel mese di febbraio, a Vienna, e consiste della riunione della Commissione Permanente e delle Commissioni generali, ma non dell’Assemblea plenaria. Nel corso della riunione invernale le Commissioni generali non possono approvare risoluzioni, tuttavia possono presentare delle proposte di risoluzione alla Commissione Permanente. In seno all’Assemblea sono state create tre Commissioni: **Affari politici e la sicurezza; Affari economici, la scienza, la tecnologia e l’ambiente; Democrazia, i diritti umani e le questioni umanitarie**. La Commissione Permanente può istituire dei Comitati ad hoc per fini specifici. Ad oggi ne esistono quattro che si occupano delle seguenti tematiche: Bielorussia; Moldova; Abkhazia; trasparenza e responsabilità. Inoltre il Presidente dell’Assemblea può nominare dei propri Rappresentanti speciali in aree di particolare interesse. Ad oggi ne sono stati nominati otto: Nagorno Karabakh, Afghanistan, Lotta al crimine organizzato transnazionale, Asia centrale, Bilancio OSCE, Europa sud orientale, Mediterraneo, Pari opportunità.

L’Assemblea parlamentare svolge un ruolo primario nell’**osservazione delle elezioni** nell’area OSCE. Tra i parlamentari che partecipano alla missione di osservazione di breve termine, il Presidente in esercizio ne designa uno quale suo Coordinatore speciale. Sarà questo a guidare la missione e a presentare le conclusioni dell’attività di osservazione, lavorando a stretto contatto con

il Capo missione ODIHR. Ad oggi ben 2240 parlamentari dell'Assemblea hanno partecipato a 78 missioni di osservazione. L'Assemblea dispone di un Segretariato internazionale che ha sede a Copenhagen. Nel febbraio 2003 il Segretariato internazionale ha aperto un Ufficio di Collegamento a Vienna allo scopo di migliorare i rapporti tra il versante governativo dell'OSCE e l'Assemblea parlamentare.

## **2. Dialogo con la società civile**

Il processo decisionale OSCE è, essenzialmente, quello diplomatico, ovvero segue il principio dell'unanimità e mira quindi alla ricerca costante del consenso di tutti i membri. Anche nell'organigramma intergovernativo dell'OSCE emerge, però, la novità di "organi di individui", in particolare l'Alto Commissario per le minoranze, e nel processo decisionale si è gradualmente fatta strada la partecipazione delle Organizzazioni Non Governative. Esse non hanno ancora un formale status consultivo come nel sistema delle Nazioni Unite o presso il Consiglio d'Europa, tuttavia, sulla base di quanto stabilito dal documento di Helsinki del 1992, hanno modo di intervenire alle sedute plenarie delle Conferenze di riesame, ai seminari, ai gruppi di lavoro ed alle riunioni dell'Ufficio per le Istituzioni democratiche ed i diritti umani. Al Vertice di Budapest del 1994 è stato inoltre deciso di far partecipare, a pieno titolo e con diritto di parola, le ONG alle sedute del gruppo di lavoro sulla dimensione umana. È importante ricordare, inoltre, che nel documento conclusivo della Conferenza di Mosca del 1991, gli Stati partecipanti raccomandavano: "Le delegazioni alle riunioni della CSCE sono ulteriormente incoraggiate perché includano o invitino membri di ONG".



### **bibliografia**

Mascia M.(1991), *I diritti umani nel sistema della CSCE*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 3/91

Aloi, Carpanese, Goffi, Piazza, (2008) cdrom "*Diritti umani – Profili per un approccio formativo*", ipertesto (<http://www.unipd-centrodirittiumani.it/it/pubblicazioni/Diritti-umani-profil-per-un-approccio-formativo/306>).



### **sitografia**

I siti ufficiali dell'Organizzazione:

[www.osce.org](http://www.osce.org) ; [www.oscepa.org](http://www.oscepa.org)



### **indicazione dall'Europa e dall'ONU**

**La cooperazione tra il Consiglio d'Europa e l'OSCE per garantire delle elezioni regolari e trasparenti.** (v. anche [www.coe.int/T/I/Com/Dossier/Tematiche/Elezioni](http://www.coe.int/T/I/Com/Dossier/Tematiche/Elezioni))

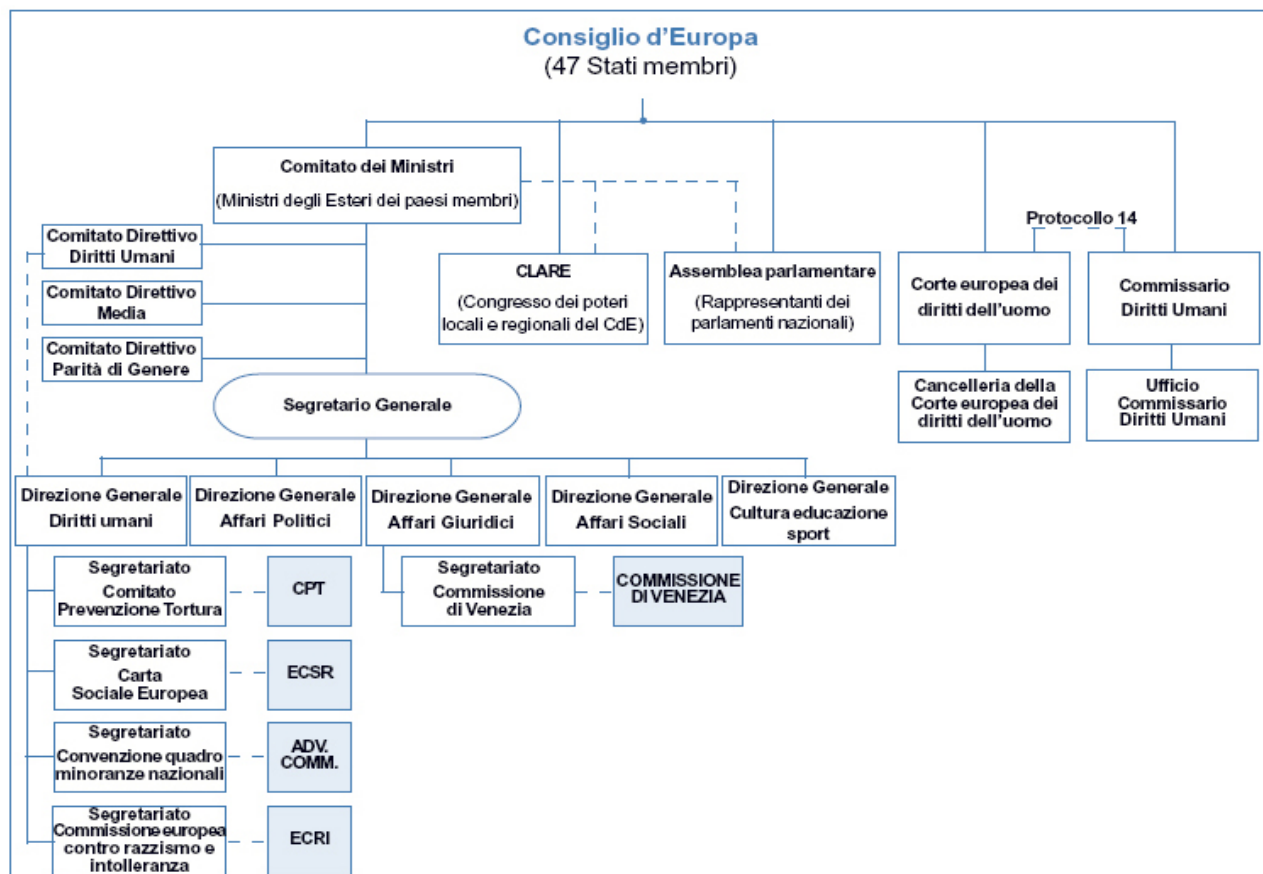
L'osservazione, tramite testimoni esterni, del regolare svolgimento delle elezioni politiche è una attività non solo accettata, ma generalmente riconosciuta come premessa indispensabile alla condotta democratica e al buon esito delle elezioni. Sulla scia di tali interventi, la cooperazione tra il Consiglio d'Europa e l'OSCE ha preso forma pratica attraverso numerose missioni congiunte e forma teorica attraverso la redazione di documenti come il "Codice di buona condotta elettorale 2002", adottato dalla Commissione di Venezia ed approvato dalla Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa e dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali".

DIDATTICA ESPERIENZIALE	
<b>Tematica: Le Istituzioni Internazionali e la protezione dei DU a livello regionale: l'OSCE</b> (riferita alla scheda 3.D)	
<b>Contenuto / percorso didattico proposto : Le "missioni sul campo" dell'OSCE - L'attività di monitoraggio elettorale</b>	
<p><b>Competenze promosse:</b> saper lavorare in gruppo, nel rispetto del proprio ruolo, dei tempi assegnati e del confronto con gli altri componenti; saper reperire, selezionare ed utilizzare le informazioni necessarie per analizzare il problema; saper elaborare una soluzione o una proposta personale; saper comunicare il proprio pensiero in contesti e con strumenti diversi; saper argomentare la propria posizione; saper individuare i referenti Istituzionali adeguati alle istanze emergenti; saper riconoscere nella soluzione delle difficoltà altrui il proprio impegno personale e civile;</p> <p><b>Spunti metodologici</b></p> <p>La conoscenza degli scopi e delle attività "sul campo" dell'OSCE permette al docente di avere degli ottimi riferimenti per intraprendere un percorso didattico che permetta agli allievi di "sperimentare concretamente" il valore della democrazia, della libertà e delle Istituzioni.</p> <p>Si propongono a tal fine i seguenti strumenti operativi:</p> <p><b>Webquest:</b> si propongono lo studio e l'analisi di una "field operation" (operazione sul campo), con la suddivisione dei compiti di ricerca tra gli studenti al fine di ricostruire le condizioni storiche ed operative che hanno permesso l'organizzazione di una missione; si analizzeranno nello specifico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- I motivi della decisione di intervento (Basic Decisions)</li> <li>- I compiti (Tasks)</li> <li>- Le forze impiegate (Deployment)</li> <li>- Durata (Duration)</li> <li>- Composizione (Composition)</li> <li>- Gli impegni finanziari (Financial Implications)</li> </ul> <p>Questo consente agli allievi di iniziare a conoscere altre Nazioni e culture attraverso la nascita o la crescita delle loro Istituzioni democratiche. È possibile proporre una missione che abbia coinvolto un Paese d'origine tra quelli di provenienza degli alunni dell'Istituto (es. Albania, Macedonia, Kosovo, Bosnia, Erzegovina, Moldavia, Georgia, Ucraina): in questo modo si può valorizzare l'esperienza personale degli allievi ed il loro vissuto all'interno del percorso didattico proposto. Al termine della ricerca, poi, sarà importante organizzare la presentazione dei risultati, proponendo dei criteri per classificare e monitorare il raggiungimento degli obiettivi delle singole missioni.</p> <p><b>2) Testimonianze:</b> organizzare incontri con operatori delle ONG e della società civile impegnati nelle operazioni di monitoraggio elettorale, favorendo così l'impegno personale e civile anche in contesti internazionali.</p> <p><b>3) Attività diretta di monitoraggio elettorale a scuola:</b> rivisitare, alla luce delle indicazioni e delle operazioni OSCE, le dinamiche elettorali all'interno dell'Istituto scolastico in occasione delle elezioni dei rappresentanti di classe, di Istituto e delle Consulte degli studenti. Sarà possibile enucleare i vari momenti della consultazione elettorale, qualificandola maggiormente, e creando un team di "osservatori" con il compito di verificare la regolarità ma soprattutto la qualità delle operazioni svolte.</p> <p><b>4) Rapporti con il territorio:</b> favorire l'approfondimento dell'attività dell'Alto commissario per le minoranze nazionali e le iniziative presenti sul territorio in questo ambito.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Materiali utili</b></p> <p>Per indicazioni generali sull'OSCE si rimanda al sito istituzionale: <a href="http://www.osce.org">www.osce.org</a></p> <p>Per i Rapporti sulle Field operations dell'OSCE: <a href="http://www.osce.org/Operations/about/13510.html">www.osce.org/Operations/about/13510.html</a></p> <p>In particolare, nella sezione Documents, è possibile consultare il documento "Survey of OSCE Field Operations"</p> <p>Per l'attività dell'Ufficio per le Istituzioni democratiche ed i Diritti Umani: <a href="http://www.osce.org/odhr">www.osce.org/odhr</a></p> <p>Per l'attività dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali: <a href="http://www.osce.org/hcnrm">www.osce.org/hcnrm</a></p> <p>Per l'attività del Rappresentante per la libertà dei mezzi di comunicazione: <a href="http://www.osce.org/fom">www.osce.org/fom</a></p> <p>Per l'elenco delle ONG e delle Istituzioni Internazionali che si occupano di minoranze nazionali si veda: <a href="http://www.unimondo.org/Guide/Diritti-umani/Diritti-delle-minoranze/Internazionali-e-nazionali">www.unimondo.org/Guide/Diritti-umani/Diritti-delle-minoranze/Internazionali-e-nazionali</a></p>
<p><b>Esempi, buone pratiche:</b> Per l'attività di monitoraggio elettorale volontario: <a href="http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Opportunita/Nelle_OO_I/OSCE/Osservatori_elettorali.htm">www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Opportunita/Nelle_OO_I/OSCE/Osservatori_elettorali.htm</a></p>	

### 3.E - Le Istituzioni Internazionali e la protezione dei diritti umani a livello Regionale: il Consiglio d'Europa



in breve



è necessario sapere

#### 1 - Che cos'è

Il Consiglio d'Europa è la più antica organizzazione internazionale in ambito europeo, con finalità di carattere generale.

L'attività del Consiglio d'Europa si è concentrata sulle tematiche dei diritti dell'uomo e della preminenza del diritto (rule of law). Molti altri Paesi europei hanno aderito nel tempo all'Istituzione: ad esempio la Germania nel 1950, il Portogallo e la Spagna rispettivamente nel 1976 e 1977. L'ampliamento maggiore però si è avuto dopo gli anni '90, a seguito della caduta

Il COE fu istituito il 5 maggio 1949 con la firma del Trattato di Londra, su proposta di W. Churchill, da parte di 10 Stati fondatori (Francia, Gran Bretagna, Italia, Irlanda, Svezia, Danimarca, Norvegia, Belgio, Olanda e Lussemburgo): lo scopo era quello di creare una Istituzione che favorisse la ripresa degli Stati dopo la grave crisi determinata dalla tragedia della seconda guerra mondiale e soprattutto che salvaguardasse uno spazio di libertà e democrazia comune nel quale fossero rispettati i diritti umani e lo Stato di diritto. La sua nascita fu uno dei risultati più immediati ed importanti del Congresso svoltosi all'Aja l'anno precedente. Dal 7 all'11 maggio 1948, infatti, si era svolto il Congresso dell'Aja (Congress of Europe) che aveva riunito per la prima volta rappresentanti della politica e della cultura europea per discutere sull'avvio di un processo di cooperazione europea volto a promuovere la rinascita dopo le distruzioni del secondo conflitto mondiale: il Congresso, promosso dal Coordinamento internazionale dei movimenti per l'unità europea e presieduto da W. Churchill, vide la partecipazione

dell'URSS e con l'adesione di molti dei Paesi nati dalla sua disgregazione e, successivamente, con l'adesione dei Paesi dell'area balcanica.

di 750 delegati provenienti da 26 diversi Paesi. Le conclusioni di questa conferenza, all'interno della quale prevalse la linea "unionista" rispetto alle posizioni "federaliste", ebbero l'importanza fondamentale di orientare il processo di unificazione verso i principi di sussidiarietà, democrazia, primato del diritto e solidarietà.

Oggi fanno parte del Consiglio d'Europa 47 Stati, per un totale di circa 800 milioni di abitanti. Il Consiglio d'Europa è diventato dunque una *Istituzione paneuropea*. Condizione imprescindibile per l'adesione al Consiglio è che lo Stato accetti i principi del primato del diritto, della democrazia e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Dal 1989, inoltre, il Consiglio d'Europa si è assunto il compito di assistere i Paesi dell'Europa centrale ed orientale a perseguire un modello politico democratico rispettoso dei diritti umani: per questo ha operato ed opera attivamente per favorire riforme legislative, politiche ed economiche, fornendo consulenze in vari settori, quali ad esempio democrazia locale, diritti umani, ambiente, educazione

Il Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, svoltosi a Varsavia nel 2005, ha adottato una Dichiarazione Finale ed un Piano d'Azione che definisce i principali compiti dell'Organizzazione per i prossimi anni:



Tutelare i diritti umani e la democrazia nei suoi Stati membri è stato ed è il compito fondamentale del Consiglio d'Europa, che per questo ha posto in essere una intensa attività di normazione giuridica. Il Consiglio d'Europa opera attraverso strumenti giuridici quali le raccomandazioni, gli accordi e le convenzioni, per armonizzare le legislazioni nazionali degli Stati membri. Fino ad oggi sono 200 le Convenzioni o trattati giuridici vincolanti che ha prodotto, molte delle quali ineriscono direttamente ai diritti umani, a partire dalla *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950: tale Convenzione è la fonte del "sistema regionale europeo" (vedi nel cap.2 la scheda 2.E).

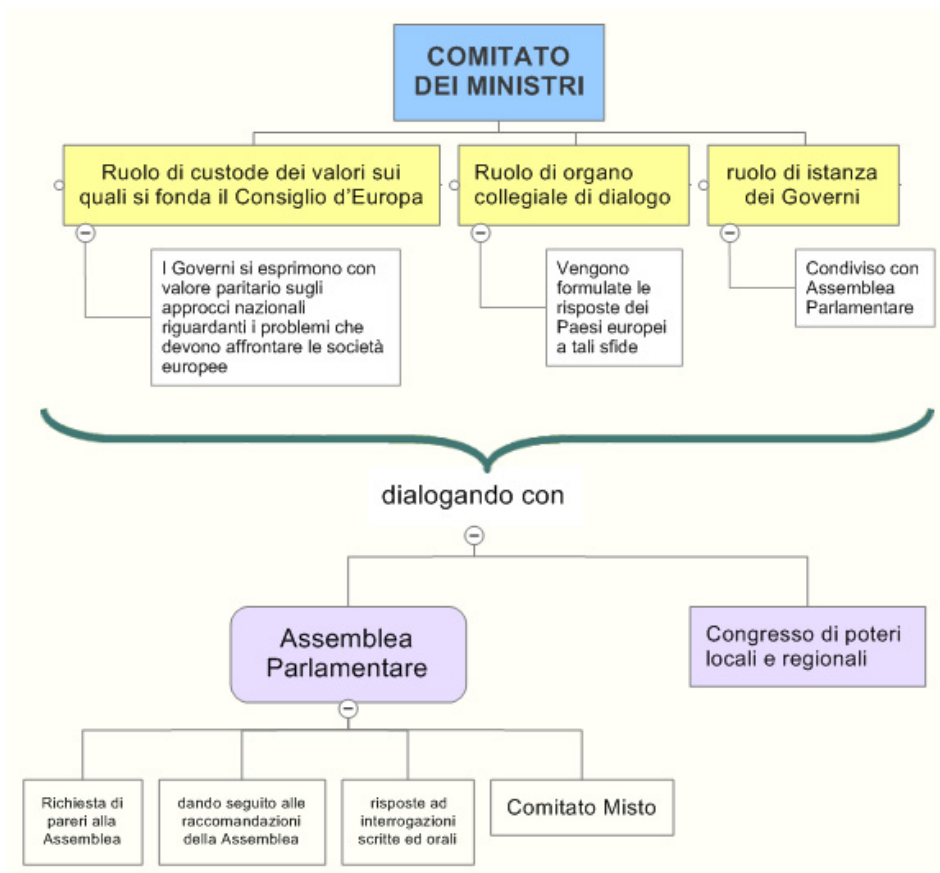
Il Consiglio d'Europa, infatti, ad appena un anno dalla sua costituzione e a due anni dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, anticipa i tempi nel dar vita ad un sistema di garanzie di natura giurisdizionale, ovvero ad un complesso di organi e procedure che costituiscono la "frontiera avanzata" della giustiziabilità dei diritti fondamentali: una Corte sopranazionale che emette sentenze ed un organo intergovernativo, il Comitato dei Ministri, che agisce quale suo braccio secolare per far sì che le sentenze abbiano concreta esecuzione.

In questo senso è possibile affermare che il sistema europeo innova alla radice l'ordinamento internazionale, "rompendo il plurisecolare esclusivismo statocentrico nella titolarità della soggettività giuridica internazionale" (A.Papiscia). Il sistema europeo, quindi, per primo offre argomenti inoppugnabili per sostenere che la persona umana in quanto tale è soggetto, non più oggetto, di diritto internazionale.

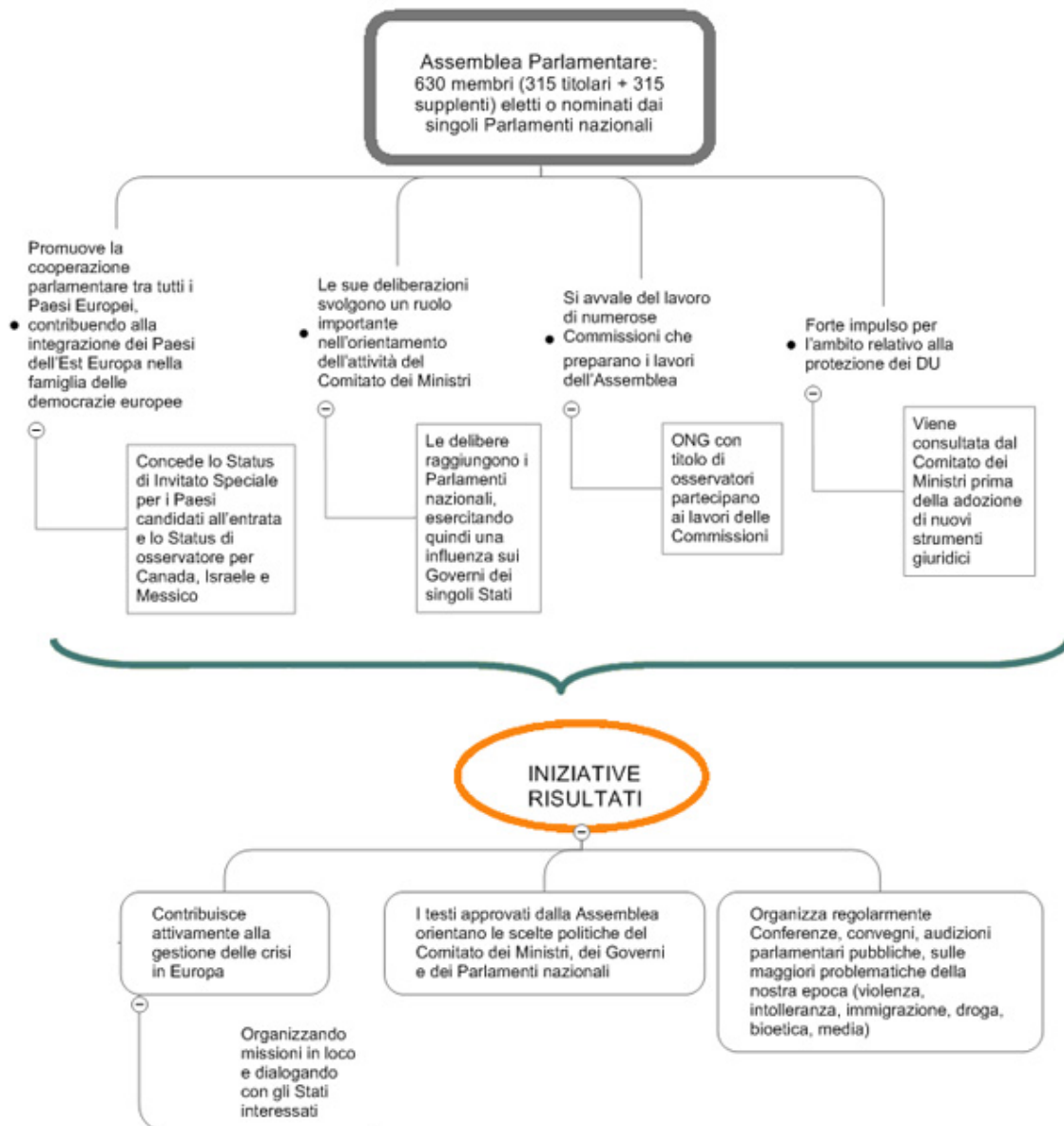
## 2 - L'architettura istituzionale

Il Consiglio d'Europa, che ha la propria sede a Strasburgo, opera attraverso un organo decisionale (il Comitato dei Ministri, di natura governativa) ed un organo deliberante (l'Assemblea Parlamentare, organo elettivo di secondo grado). Ad essi si aggiungono il Segretariato, che prepara e gestisce l'attività dell'Organizzazione e il Congresso dei Poteri Locali e Regionali. Gli schemi seguenti sottolineano il ruolo dei principali organi statutari all'interno dell'Organizzazione, evidenziando gli spazi di collaborazione reciproca, al fine di individuare, secondo le finalità di questo lavoro, le dinamiche essenziali per avvicinare i giovani alla dimensione istituzionale internazionale.

Il **Comitato dei Ministri** è composto dai Ministri degli Esteri di tutti gli Stati membri o dai loro rappresentanti diplomatici permanenti a Strasburgo.

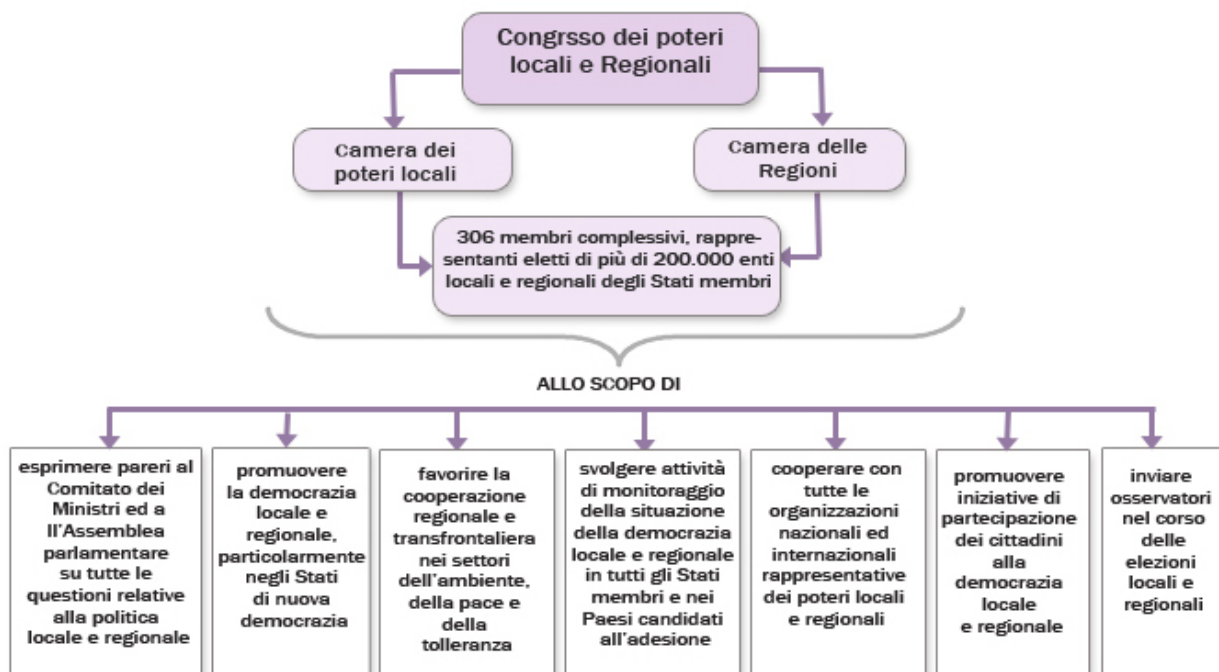


**L'Assemblea Parlamentare** del Consiglio d'Europa fu la prima assemblea europea nella storia del nostro Continente: composta dalle delegazioni di 47 parlamenti nazionali, rimane la più vasta assemblea europea, rappresentativa di più di 800 milioni di persone.



Il Consiglio d'Europa ha sempre dato importanza alla democrazia regionale e locale e, come è nell'intento del nostro lavoro, è proprio in queste sedi che l'esercizio della democrazia "dal quartiere alle Istituzioni internazionali" risulta amplificato e corroborato di nuovi significati, osservando quella dilatazione dello spazio che oltrepassa i rigidi confini nazionali nel nome di obiettivi e problematiche comuni. Il 12 gennaio 1957 era stata creata la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa che riuniva gli amministratori delle collettività locali e regionali. Il 17 gennaio 1994 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa decise di sostituire la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa con il **Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE)**. Si tratta di un organo consultivo del Consiglio ed è il portavoce degli interessi delle Regioni e dei Comuni d'Europa.





Nel corso della sua attività, la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, poi divenuto Congresso, ha promosso l'adozione di diverse Carte e Convenzioni, giuridicamente non vincolanti, al fine di fornire linee-guida di azione uniformi ai rappresentanti delle autonomie locali: tra esse, la *Carta europea dell'autonomia locale* (1985), la *Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera* (1980), la *Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita politica a livello locale* (1992).

### 3 - Il sistema europeo per la promozione e la tutela dei diritti umani

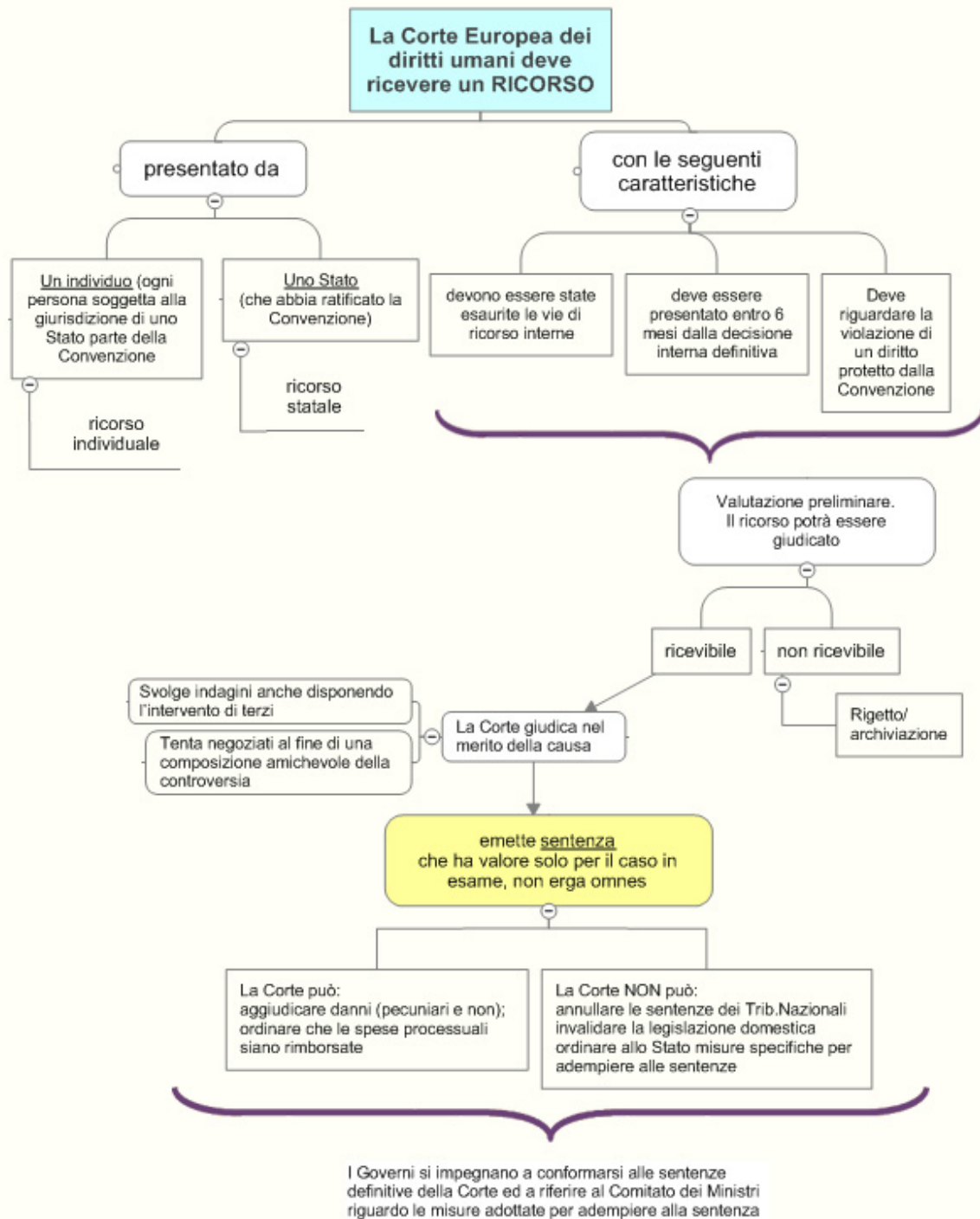
Ai fini del nostro lavoro è importante approfondire il ruolo delle Istituzioni che operano nello specifico per la promozione, la salvaguardia e la tutela dei diritti umani, previste dal Consiglio d'Europa, ovvero la Corte Europea dei diritti dell'uomo ed il Commissario Europeo per i diritti umani. È previsto, inoltre, un sistema di monitoraggio ai fini di controllare l'implementazione da parte degli Stati membri delle singole Convenzioni sottoscritte.

#### **La Corte Europea dei diritti dell'uomo (CEDU):**

È stata istituita nel 1959, sulla base del dettato della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d'Europa nel 1950: alla Corte, oltre ad una competenza consultiva, è affidato anzitutto il *controllo giurisdizionale per la salvaguardia dei diritti umani*. Ad essa possono ricorrere non solo gli Stati ma anche singoli individui o organizzazioni non governative vittime di presunte violazioni dei diritti garantiti nella Convenzione da parte degli Stati firmatari. La CEDU, così come modificata dai Protocolli n.11 del maggio 1994 e n.14 del 13 maggio 2004, intervenuti per semplificare e snellire la procedura dato l'enorme carico di lavoro, è composta da un numero di giudici pari a quello degli Stati contraenti (attualmente 47) ed eletti per 6 anni dalla Assemblea Parlamentare. La Corte è organizzata in Sezioni, all'interno delle quali sono costituite Camere (7 membri) e Comitati (3 membri): la Grande Camera (o Sezione allargata), invece, è composta da 17 giudici.

Entro tre mesi dalla pronuncia della sentenza, ogni parte può chiedere il rinvio del caso dinnanzi alla Grande Camera, se la causa solleva questioni particolari relative all'interpretazione ed all'applicazione della Convenzione o dei Protocolli: la Camera decide a maggioranza. Le sentenze della Grande Camera sono definitive e vincolanti per gli Stati interessati. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha la responsabilità del controllo dell'esecuzione delle sentenze. Secondo dati aggiornati al 1 settembre 2008, su un totale di 94.650 casi pendenti davanti alla CEDU, ben 3.900 (pari al 4,3%) riguardano l'Italia, che, in questo modo, si posiziona al 6° posto nella graduatoria

degli Stati con il maggior numero di casi pendenti dinanzi alla Corte (dietro, nell'ordine, a Federazione Russa, Turchia, Romania, Ucraina e Polonia).



### **Il Commissario Europeo per i diritti umani**

Istituzione indipendente creata nel 1999 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, viene eletto dall'Assemblea Parlamentare all'interno di una rosa di tre nomi presentata dal Comitato dei Ministri. La durata del suo incarico è di 6 anni e non è rinnovabile. Dall'aprile 2006 ricopre tale carica Thomas Hammarberg. Il Commissario è un'istituzione *senza poteri giurisdizionali*, a cui non spetta il compito di esaminare ricorsi individuali. Il suo compito è dunque complementare e non sostitutivo degli altri meccanismi di Strasburgo per la protezione dei diritti umani, ma può trarre le dovute conclusioni ed intraprendere iniziative sulla base delle informazioni di violazioni che provengono da tali meccanismi. In particolare il suo mandato è quello di promuovere l'educazione

e la sensibilizzazione ai diritti umani nei Paesi membri del COE; contribuire alla promozione e al godimento effettivo dei diritti umani; assistere gli Stati nell'attuazione dei parametri previsti dal COE in materia di diritti umani; individuare carenze nelle legislazioni nazionali e nelle modalità applicative; fornire pareri sulla protezione dei diritti umani; agevolare il lavoro delle organizzazioni mediatrici nazionali e delle altre strutture dei diritti umani; favorire la comunicazione e l'informazione sui diritti umani. Il Commissario compie missioni ufficiali nei vari Paesi membri del Consiglio per esaminare e valutare la situazione relativa ai diritti umani. Al termine della visita formula raccomandazioni e stende un rapporto che invia al Comitato dei Ministri ed alla Assemblea Parlamentare. In particolare il Commissario collabora strettamente con i mediatori nazionali, le istituzioni nazionali per i diritti umani ed altri organismi incaricati di proteggere i diritti umani, organizzando tavole rotonde con tali istituzioni, e sostenendo, nei Paesi dove esse non esistono, la loro creazione ed il loro effettivo funzionamento.

### ***I Comitati creati ad hoc per specifiche tematiche***

Sono stati istituiti i seguenti Comitati per specifiche tematiche: il Comitato europeo dei diritti sociali, la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), il Comitato permanente per i diritti dell'infanzia, il Comitato europeo sulle migrazioni.



#### **normativa di riferimento**

Trattato di Londra del 5 maggio 1949

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (con i Protocolli n.11 del maggio 1994 e n.14 maggio 2004)

Carta Sociale Europea del 1961

Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative, adottata il 24 aprile 1986



#### **le politiche**

*“Una politica d'azione comune disegnata per salvaguardare e incoraggiare lo sviluppo della cultura europea”.* Queste parole nella premessa della Convenzione europea della cultura del 1954 definiscono una ampia missione che allo stato attuale comprende la politica culturale, il patrimonio naturale e il patrimonio opera dell'uomo, l'educazione, la gioventù e lo sport.

La cooperazione culturale è utile ed è legata a tutti gli obiettivi ed ai valori del Consiglio. Il lavoro di costruzione delle Istituzioni democratiche si svuoterebbe di significato se gli europei non facessero vivere queste Istituzioni; il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto perderebbe ogni senso se non fosse proprio della vita quotidiana delle persone. Attualmente i temi chiave sono: l'azione educativa e culturale orientata verso il dialogo e la prevenzione dei conflitti, all'interno dell'Europa e, in maniera crescente, in altre parti del mondo; cittadinanza democratica attiva, accesso, partecipazione, solidarietà e promozione della creatività; disporre di parametri per la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale europeo e di parametri che proteggano lo sport dalla droga e dalla violenza; assistenza tecnica per lo sviluppo di politiche e per le riforme legislative all'interno degli Stati membri; sostegno ad attori politici, professionisti ed addetti ai lavori, oltre allo sviluppo di iniziative e reti di cooperazione e formazione; sviluppo della dimensione giovanile attraverso l'intera gamma di attività promosse dal Consiglio d'Europa.



#### **approfondimenti**

### **1.II Consiglio d'Europa e l'educazione ai diritti umani**

Il Consiglio d'Europa si è sempre distinto, poi, per una fervida attività legata alla educazione ai diritti umani: da oltre 30 anni promuove iniziative concrete nel campo dell'insegnamento per favorire la cultura dei diritti umani. Tale attività non riguarda solo l'ambito scolastico o universitario,

ma anche gruppi professionali, quali ad esempio giudici ed avvocati, membri delle forze dell'ordine o dell'esercito. A livello politico, infatti, esistono numerose dichiarazioni, risoluzioni e raccomandazioni in tema di educazione ai diritti umani: per metterle in pratica sono state intraprese negli anni numerose attività non solo ad opera dei singoli Governi, ma anche con l'impegno dello stesso Segretariato del Consiglio d'Europa, con il significativo contributo di ONG, del mondo accademico e delle associazioni professionali. Il coinvolgimento attivo di questi partner si è dimostrato molto importante per "moltiplicare" la conoscenza sui diritti umani. Un sapere che deve raggiungere non solo il mondo della scuola ma anche gruppi professionali, amministratori pubblici, giornalisti e più in generale tutta la società civile. Si possono ricordare a questo proposito i progetti legati ai maggiori programmi europei di educazione ai diritti umani, quali "European programme of Human Rights Education for Legal Professionals (HELP)", "Police and Human Rights", "Educazione ai diritti umani per i giovani", "Cittadinanza democratica attraverso l'insegnamento".

## **2. Iniziative del Consiglio d'Europa per l'area balcanica.**

(Tratto dal Bollettino n.34/2006 – Archivio Pace Diritti Umani – Centro Diritti Umani – Unipd)

“Nella regione balcanica l'intera Europa è stata da sempre chiamata a misurarsi con i difficili problemi di convivenza tra diversi popoli - o popoli che si consideravano diversi – e di risoluzione dei conflitti generati da tali differenze. I numerosi conflitti nei balcani occidentali hanno inoltre sempre dimostrato quali conseguenze negative abbia avuto per tutto il continente europeo il venire meno dell'impegno degli Stati del "resto dell'Europa" da quella via e da quegli impegni di soluzione pacifica dei conflitti, di rafforzamento delle strutture democratiche e progresso economico della regione. In quest'ottica, dopo l'accendersi, il protrarsi e lo spegnersi, mai del tutto completamente, dei tragici conflitti nei Balcani occidentali degli anni Novanta, l'adesione al Consiglio d'Europa di tutti i Paesi dell'Ex Jugoslavia è stato un elemento chiave per una politica di stabilizzazione ed attiva partecipazione dei nuovi membri nel progetto europeo. Un progetto che è lungi dal concludersi ma che vede il CdE ed in particolare le sue massime Istituzioni, l'Assemblea Parlamentare ed il Comitato dei Ministri, cooperare strettamente con le Istituzioni dell'Unione Europea nel loro progetto di "allargamento" verso sud-est. Affinchè i Paesi interessati all'allargamento procedano verso la piena realizzazione della loro prospettiva europea, il Consiglio ha cercato di far sì che gli Stati dei Balcani occidentali traggano i massimi benefici dal loro statuto di membri a pieno titolo del CdE. Questa dimensione paritetica degli Stati della Regione nei confronti degli altri Stati membri dell'Europa (...) si traduce in un coinvolgimento dei primi in tutte le attività del Consiglio, siano esse di monitoraggio del rispetto dei diritti umani o programmi di assistenza: in uno spirito di ownership, cioè di appartenenza, affinché i Paesi della Regione si sentano parte attiva e non semplici beneficiari dei programmi di assistenza tecnica. Per attuare al meglio i programmi e le politiche del Consiglio d'Europa e rendere più stretti i rapporti con le autorità della Regione, sin dalla seconda metà degli anni 90 sono stati creati degli uffici locali del CdE nelle maggiori città della Regione. Un'altra presenza visibile e importante nella Regione sono le c.d. Agenzie della Democrazia Locale (ADL), istituite dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del CdE e esistenti già dal 1993, con il precipuo compito di fornire assistenza alle città dell'Ex-Jugoslavia devastate dalla guerra, in partenariato con Enti Locali ed ONG dell'Europa Occidentale. Oggi le ADL coordinate dall'Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale (ALDA) rappresentano una realtà di 11 Agenzie con 200 membri e 200 partner tra ONG, città e regioni provenienti da oltre 22 Paesi membri del Consiglio d'Europa.”

## **3. Il dialogo con la società civile**

Le ONG svolgono un ruolo chiave all'interno del Consiglio d'Europa che ne riconosce il ruolo fin dal 1952, permettendo a queste organizzazioni di acquisire lo status consultivo e prendere così parte alle attività promosse dal Consiglio stesso. Le ONG sono state coinvolte dal Consiglio nella preparazione di molte carte e convenzioni come ad esempio la Convenzione europea per la prevenzione della tortura, la Convenzione culturale europea, la Carta europea

per le minoranze regionali e linguistiche e la Convenzione europea per il riconoscimento della personalità legale delle organizzazioni non governative internazionali.

Le regole della cooperazione tra Consiglio D'Europa e ONG sono stabilite dalla Risoluzione del Comitato dei Ministri 38 del 1993, recentemente sostituita dalla Risoluzione del Comitato dei Ministri 8 del 2003 sullo status partecipatorio, garantito automaticamente a tutte le ONG che godono dello status consultivo; queste oggi cooperano con tutte le istituzioni del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio d'Europa ha adottato il solo strumento giuridico internazionale vincolante che riguarda il riconoscimento della personalità giuridica delle ONG internazionali: si tratta della Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative, adottata il 24 aprile 1986 (Convenzione 124) ed in vigore dall'1 gennaio 1991. È da rilevare che l'Italia non ha firmato né ratificato tale Convenzione.

- Le ONG con Statuto partecipativo si riuniscono annualmente nella Conferenza plenaria, composta dai delegati delle ONG internazionali dotate di statuto partecipativo. La Conferenza plenaria annuale decide le linee d'azione dell'anno successivo.
- È costituita inoltre una Commissione di collegamento, composta da 36 membri rappresentanti delle ONG ed eletti dalla Conferenza Plenaria. La Commissione si riunisce regolarmente per favorire un dialogo reciproco permanente tra il Segretariato del Consiglio d'Europa e le ONG. Detta Commissione ha contatti regolari con gli organi politici del Consiglio d'Europa: il Comitato dei Ministri, l'Assemblea Parlamentare, il Congresso dei Poteri locali e regionali.
- Le ONG con Statuto consultivo si riuniscono tre volte l'anno durante le sessioni della Assemblea parlamentare per raggruppamenti tematici: diritti umani, uguaglianza/parità uomo-donna, Carta sociale europea e politica sociale, grande povertà e coesione sociale, educazione e cultura, società civile e democrazia in Europa, salute, mondo rurale e ambiente, ONG-città, dialogo e solidarietà Nord-Sud. Dialogano inoltre periodicamente con rappresentanti del Consiglio d'Europa.

La cooperazione con le ONG nel sistema del Consiglio d'Europa assume forme diverse, dalla consultazione alla cooperazione su progetti determinati. Essa riguarda tutti gli organi del Consiglio: il Comitato dei Ministri, l'Assemblea parlamentare, il Congresso dei Poteri Locali e Regionali. Dopo il 1990, il Consiglio d'Europa ha promosso numerose attività di cooperazione ed assistenza nei Paesi di nuova adesione. Molte di queste attività sono state realizzate con l'aiuto di ONG internazionali e nazionali allo scopo anche di sviluppare la società civile in quei Paesi. Si tratta di progetti indirizzati al rafforzamento della società civile e della democrazia ed alla prevenzione di conflitti.

È importante evidenziare, poi, l'intervento delle ONG previsto all'interno delle procedure della CEDU. La Corte europea per i diritti dell'uomo permette alle ONG di:

Presentare un ricorso nel caso in cui la stessa ONG sia stata vittima di una presunta violazione della Convenzione. Spesso questi casi riguardano questioni inerenti alla violazione della libertà di espressione, associazione o riunione. Non è prevista, invece, la possibilità di presentare ricorsi collettivi, ovvero una ONG non può esperire una c.d. "actio popularis";

Fornire consulenza legale o addirittura patrocinio legale a gruppi o individui direttamente vittime presunte della violazione della Convenzione. Sono stati patrocinati molti ricorsi presentati da individui sostenuti da ONG, come ad esempio i ricorsi di portatori di handicap mentale patrocinati dalla ONG Mental Disability Advocacy Centre.

Intervenire nella procedura in posizione di Amicus Curiae memoriali presentando memorie su questioni di interesse pubblico.



## bibliografia

- Zanghi, C. (2006), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo* (Torino, G.Giappichelli)
- Bollettino n.34/2006 – Archivio Pace Diritti Umani – Centro Diritti Umani – Università di Padova
- Aloï, Carpanese, Goffi, Piazza, (2008) cdrom "*Diritti umani – Profili per un approccio formativo*", ipertesto (<http://www.unipcd-centrodirittiumani.it/it/pubblicazioni/Diritti-umani-profiliper-un-approccio-formativo/306>).



Si consiglia il sito istituzionale, ricco di materiale informativo:

[www.coe.int](http://www.coe.int) [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

L'azione del Consiglio d'Europa in difesa dei diritti umani, della centralità della democrazia e dello stato di diritto in Europa non può prescindere dall'operato svolto da altre organizzazioni internazionali a livello europeo come l'Unione Europea e l'OSCE, e a livello mondiale come l'ONU ed il corollario delle sue Agenzie specializzate, soprattutto l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani. Il Piano d'Azione adottato in occasione dell'ultimo Vertice dei Capi degli Stati membri del Consiglio ha chiaramente indicato le linee guida per una più proficua sinergia tra Istituzioni affini. In particolare, la "Dichiarazione relativa ad una più stretta cooperazione tra il Consiglio d'Europa e l'OSCE", così come l'adozione delle "Linee guida sulle relazioni tra il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea" forniscono la base per nuovi progetti ed una azione comune. Tale azione sarà tanto più efficace quanto più sarà il frutto di una ripartizione di competenze che eviti inutili competizioni, che molto tolgono alla credibilità ed alla bontà dei rispettivi interventi.

### *Il Consiglio d'Europa e l'OSCE:*

Tutti i 47 Stati membri del Consiglio sono allo stesso tempo Stati membri dell'OSCE: solo questo fattore geopolitico basterebbe ad indicare la necessaria se non addirittura naturale cooperazione di fatto tra i due organismi. I più recenti e significativi esempi di cooperazione sono la Dichiarazione di cooperazione tra il Consiglio d'Europa e l'OSCE, firmata in occasione del Vertice di Varsavia, ed i lavori portati avanti dal gruppo comune di coordinamento OSCE/CdE, che ha enucleato quattro settori prioritari di intervento congiunto: la lotta al terrorismo, la protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, l'azione per contrastare la tratta degli esseri umani e la promozione della tolleranza e della non discriminazione.

Per approfondimenti si veda il Discorso del Segretario Generale Terry Davis in occasione della 13° sessione del Consiglio Ministeriale dell'OSCE (5-6 dicembre 2005)

<http://www.coe.int/t/1/SG/SG/Discorsi/20051206discOSCE.asp>

### *Il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea:*

Il progetto europeo di un continente senza linee di divisione necessita di ulteriori sforzi politici ma soprattutto ha bisogno di riconquistare la fiducia dell'opinione pubblica un tempo a larga maggioranza pro Europea, oggi ampiamente scettica.

I Capi di Stato e di Governo dei Paesi del Consiglio hanno chiesto nel maggio del 2005 a Jean-Claude Juncker, Primo Ministro del Gran Ducato di Lussemburgo, il compito di redigere un rapporto sulla cooperazione tra le due Organizzazioni Europee e di indicare le misure adatte a migliorare tale cooperazione. Le proposte fatte dal Primo Ministro Juncker riguardo al futuro delle relazioni tra Consiglio d'Europa e Unione Europea possono essere così sintetizzate:

- gli Stati membri dell'Unione dovrebbero aprire le porte all'adesione della UE alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo (ciò è ormai previsto sia nel Protocollo 14 alla Convenzione europea sui diritti umani, sia nel Trattato di Lisbona);

- Gli organismi dell'Unione dovrebbero riconoscere il Consiglio d'Europa come il "punto di riferimento a livello di continente europeo per i diritti umani";

- Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa dovrebbe divenire una Istituzione alla quale l'Unione può riferire questioni inerenti ai diritti umani non di competenza dei meccanismi esistenti;

- I due organismi dovrebbero formare una piattaforma congiunta per valutare i propri standard legali e giuridici e, se il caso, adottare gli standard uno dell'altro;

- La politica "di vicinato" dell'Unione dovrebbe concentrarsi sui Paesi membri (non-EU) del Consiglio e sulla Bielorussia con programmi congiunti pianificati insieme (si veda a questo proposito il sito <http://www.jp.coe.int/Default.asp>)

- Gli Stati membri di entrambe le Organizzazioni dovrebbero assicurare che il Consiglio d'Europa come partner principale dell'Unione, abbia le risorse necessarie;

- L'Unione potrebbe divenire membro del Consiglio d'Europa entro il 2010.

(Rapporto Juncker "Council of Europe – European Union: A sole Ambition for the European Continent": [http://assembly.coe.int/Sessions/2006/speeches/20060411\\_report\\_JCJuncker\\_EN.pdf](http://assembly.coe.int/Sessions/2006/speeches/20060411_report_JCJuncker_EN.pdf))

**Tematica: Le Istituzioni Internazionali e la protezione dei DU a livello regionale: il Consiglio d'Europa** (riferita alla scheda 3.E)

**Contenuto / percorso didattico proposto :**

- **La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)**
- **Lo sguardo verso i Balcani del Consiglio d'Europa**

**Competenze promosse:** saper lavorare in gruppo, nel rispetto del proprio ruolo, dei tempi assegnati e del confronto con gli altri componenti; saper reperire, selezionare ed utilizzare le informazioni necessarie per analizzare il problema; saper elaborare una soluzione o una proposta personale; saper comunicare il proprio pensiero in contesti e con strumenti diversi; saper argomentare la propria posizione; saper individuare i referenti Istituzionali adeguati alle istanze emergenti.

**Spunti metodologici**

➤ Avvicinare i ragazzi della Scuola Secondaria Superiore al Consiglio d'Europa significa consegnare loro le chiavi di una casa sicura, un riferimento valoriale costante per il loro futuro: significa sperimentare concretamente la libertà, la speranza e l'impegno personale. Ogni docente dovrebbe riconoscere nel Consiglio d'Europa la propria fonte di motivazione all'impegno professionale e personale.

**La CEDU:** La costante attività della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo offre la possibilità di sperimentare concretamente cosa significa proteggere i Diritti Umani: nello stesso tempo è possibile individuare le dinamiche organizzative di tale Istituzione, soprattutto in riferimento alla partecipazione delle ONG al processo ed agli effetti nelle giurisdizioni nazionali delle pronunce della Corte di Strasburgo. In un'ottica didattica si propongono i seguenti strumenti operativi:

- 1) **Studio di caso:** è possibile proporre lo studio di un caso di violazione di un diritto protetto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo la metodologia classica:
  - presentazione di un caso
  - analisi della fattispecie concreta alla luce della Convenzione Europea DU
  - discussione in piccolo gruppo con l'individuazione delle eventuali violazioni da contestare
  - analisi della giurisprudenza della Corte
  - redazione del ricorso
  - presentazione in sede plenaria del ricorso redatto
  - analisi della decisione della Corte e riflessione critica sulle motivazioni esplicitate
- 2) **Web quest o ricerca specifica di dati:** si può proporre agli studenti la ricerca ed il monitoraggio della attività della CEDU, raccogliendo i dati secondo il numero di ricorsi presentati per anno, il tipo di violazione contestata, lo Stato autore di violazioni. In particolare si analizza la situazione italiana, avvalendosi anche dei Rapporti delle ONG redatti annualmente.

**Lo sguardo verso i Balcani del Consiglio d'Europa:** è possibile e importante attivare relazioni con realtà scolastiche d'origine di allievi della scuola, situate in Paesi dell'Est Europa. Scopo di questa attività è favorire la conoscenza reciproca ed avviare uno scambio proficuo di esperienze, anche educative, nell'ottica della condivisione delle difficoltà e dell'importanza del dialogo. Questi scambi sono favoriti dal Consiglio d'Europa e trovano una loro coerenza all'interno di relazioni consolidate già esistenti tra Enti Locali. A questo proposito è possibile creare strumenti di comunicazione quali siti web, forum e piattaforme dedicate.

**Esempi, buone pratiche:** "Progetto Takim" – gemellaggio con scuole albanesi ([www.ceses.it](http://www.ceses.it)), - "Un mare per crescere in pace" - Programma di scambi e gemellaggi tra scuole e giovani delle due sponde del mare Adriatico e dello Ionio a cura del Consiglio d'Europa, Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio, USR delle Marche ([www.marche.istruzione.it/accordi/marepace\\_progetto.pdf](http://www.marche.istruzione.it/accordi/marepace_progetto.pdf))

**Materiali utili**

Per indicazioni generali sul Consiglio d'Europa si rimanda al sito istituzionale: [www.coe.int](http://www.coe.int)

Per l'organizzazione e le attività della CEDU: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

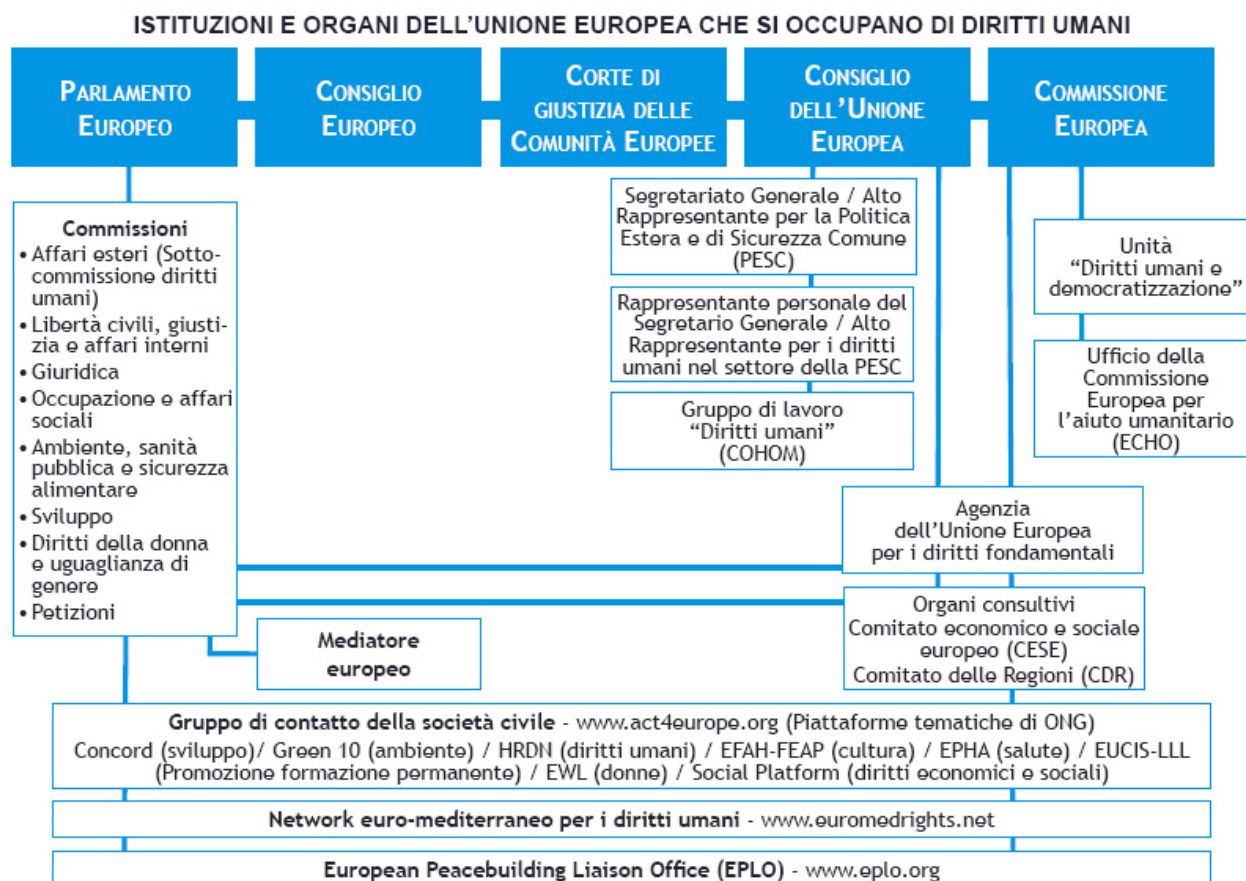
Per l'attività della CEDU si veda il sito dell'Osservatorio della Giurisprudenza CEDU, organizzato dal Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La finalità dell'Osservatorio è quella di migliorare il grado di accessibilità della giurisprudenza della Corte europea, tuttora resa oggettivamente difficile dagli ostacoli di carattere linguistico. Le sentenze e le decisioni della Corte europea, infatti, sono redatte in inglese e/o francese e non esiste allo stato attuale un regolare sistema di traduzione in lingua italiana. L'Osservatorio rappresenta, quindi, un valido strumento di consultazione a disposizione di avvocati, magistrati, pubbliche amministrazioni, forze dell'ordine e semplici cittadini i quali possono accedere ai suoi contenuti in modo agevole, semplificato, gratuito e in lingua italiana. [www.osservatoriocedu.it](http://www.osservatoriocedu.it)

Per materiale specifico (formulari ricorsi, regolamento della Corte, vocabolario specialistico): [www.dirittiuomo.it](http://www.dirittiuomo.it)

## 3.F - Le istituzioni e la protezione a livello di Unione Europea



in breve



è necessario sapere

### Cos'è l'Unione Europea?

L'Unione Europea è la realizzazione di un sogno: quello di pace e stabilità per il nostro continente, ad opera di pensatori e politici come Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, all'indomani della tragica esperienza della seconda guerra mondiale. Per la prima volta i Paesi si coalizzano per costruire una realtà di libertà e uguaglianza, possibile grazie al passaggio politico dalla centralità dello Stato a quella del cittadino, utilizzando la sussidiarietà come principio guida. Il sogno è l'unione dell'Europa per via democratica, per libera scelta dei cittadini. Oggi l'Unione Europea è un organismo unico nel suo genere: gli Stati membri uniscono le loro sovranità per guadagnare una forza e un'influenza mondiale che nessuno di essi potrebbe acquisire da solo.

### Come è nata l'Unione Europea?

L'Unione Europea passa attraverso varie fasi di attuazione del sogno iniziale, che hanno segnato tappe faticosamente raggiunte ma fondamentali.

1951

CECA

Con il Trattato di Parigi **Italia, Francia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Repubblica Federale Tedesca e Belgio** creano la prima organizzazione europea:



		la Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio, primo passo verso l'integrazione europea. Scopo: creare un mercato comune nel settore siderurgico.
1957	EURATOM CEE	Istituite con il <b>Trattato di Roma</b> . Scopo dell'Euratom: promuovere ricerche nel campo dell'energia nucleare e favorirne l'utilizzo per scopi pacifici. Scopo della Comunità Economica Europea: realizzare l'unione doganale e l'integrazione economica tra gli Stati membri
1967	Organizzazione comune	Con il cd. <i>Atto di fusione</i> contenuto nel Trattato di Bruxelles, vengono istituite una Commissione, un Consiglio dei ministri, un Parlamento europeo unici, sebbene le tre organizzazioni rimangano formalmente indipendenti ed autonome.
1968	Unione doganale	L'unione doganale viene realizzata, con l'abolizione dei dazi e delle barriere al commercio delle merci
1973	Europa dei nove	Allargamento della Comunità ad <b>Irlanda, Regno Unito e Danimarca</b>
1979	SME Parlamento Europeo	Si istituisce il <i>Sistema Monetario Europeo</i> , un accordo volto a stabilizzare i tassi di cambio tra le monete dei Paesi aderenti, riducendo i margini di valutazione e svalutazione . Si hanno le <b>prime elezioni del Parlamento Europeo</b> a suffragio universale diretto
1981	Europa a dieci	Si ha il secondo ampliamento, con l'adesione alla Comunità europea della <b>Grecia</b>
1990	Convenzione di Shengen	Viene creato uno <i>spazio territoriale comune</i> tra gli Stati aderenti (quelli della Comunità esclusi Regno Unito ed Irlanda, più Islanda e Norvegia), con l'abolizione dei controlli alle frontiere per i cittadini degli Stati aderenti e la cooperazione giudiziaria e di polizia.
1992	Trattato di Maastricht (entrato in vigore il 1° novembre 1993)	La Comunità europea si trasforma in <i>Unione Europea</i> . Essa si basa su <i>tre pilastri</i> : <b>politica sociale</b> (liberalizzazione del mercato del lavoro e armonizzazione delle politiche sociali); <b>politica estera e di sicurezza comune</b> (PESC); <b>cooperazione in materia giudiziaria e di affari interni</b> (CGAI) .Vengono, infine, poste le basi per <i>l'unione economica e monetaria</i> , con l'adozione, tra l'altro, di una <b>moneta unica</b> che entrerà in circolazione a partire dal 1 gennaio 2002.
1995	Europa dei quindici	Aderiscono all'Unione Europea <b>Austria, Finlandia e Svezia</b> .
1997	Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio 1999)	Modifica ancora il Trattato di Roma, introducendo un rafforzamento delle politiche comunitarie nei settori della cooperazione giudiziaria, della libera circolazione delle persone, della politica estera e della sicurezza e <b>ponendo il rispetto dei diritti dell'uomo al centro della costruzione europea</b> .
2000	Convenzione Carta di Nizza	Viene creata la <i>Convenzione sul futuro dell'Europa</i> , con il compito di scrivere la Costituzione dell'Unione Europea . Il 7 dicembre 2000 viene proclamata a Nizza la <i>Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i> , elaborata dalla Convenzione
2004	Europa a venticinque Firma della Cost. UE	Allargamento dell'Unione a <b>Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Rep. Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria</b> . Il 29 ottobre 2004 viene firmato a Roma il <b>Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa</b> , da sottoporre a ratifica da parte degli Stati. Non è mai stato ratificato.
2007	Europa a 27 Trattato di Lisbona	Allargamento dell'Unione a <b>Romania e Bulgaria</b> . 13 dicembre - Firma del trattato di Lisbona i cui obiettivi principali sono: • rendere l'UE più democratica al fine di soddisfare le aspettative dei cittadini europei in termini di alti livelli di affidabilità, apertura, trasparenza e partecipazione, • rendere l'UE più efficiente e in grado di far fronte alle sfide globali odierne quali il cambiamento climatico, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile. Entrerà in vigore l'1 dicembre 2009.

## Qual è la struttura dell'Unione Europea?

L'Unione Europea si articola in una serie di **istituzioni** e di **organi** (vedi schema dell'UE). Le prime hanno legittimazione democratica, diretta (attraverso il voto dei cittadini) o indiretta (attraverso i governi degli Stati membri), e perciò hanno il potere di emettere degli atti aventi valore legalmente vincolante. I secondi, invece, sono nominati dalle istituzioni e hanno un ruolo sostanzialmente consultivo.

### **Le istituzioni dell'UE sono:**

- il **Parlamento Europeo** (eletto direttamente dai cittadini dell'Unione ogni cinque anni; ha potere legislativo e sul bilancio (insieme con il Consiglio), di controllo politico della Commissione, e di elezione del presidente di quest'ultima) (una sorta di "Camera dei Deputati" dell'UE)
- il **Consiglio Europeo** (composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal presidente della Commissione e in futuro anche da un proprio presidente stabile e con la partecipazione dell'Alto Rappresentante (AR) dell'UE per la politica estera e di sicurezza; ha il potere di dare all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e di definire gli orientamenti e le priorità politiche generali) (una sorta di "Presidenza" dell'UE)
- il **Consiglio dei Ministri (o Consiglio) dell'UE** (composto dai rispettivi ministri degli Stati membri, a seconda delle sue diverse formazioni; la formazione "affari esteri" sarà presieduta dall'AR; il Consiglio ha il potere legislativo e sul bilancio (insieme con il Parlamento Europeo), di definizione delle politiche e di coordinamento) (una sorta di "Senato" dell'UE)
- la **Commissione Europea** (composta da un commissario per ciascuno Stato membro, compreso il presidente e in futuro l'AR, con mandato quinquennale; ha il potere di: adottare le iniziative appropriate a promuovere l'interesse generale dell'UE, vigilare sull'applicazione dei trattati, delle misure adottate dalle istituzioni e del diritto dell'Unione (sotto il controllo della Corte di giustizia), dare esecuzione al bilancio, gestire i programmi, assicurare la rappresentanza dell'UE (di concerto con l'AR), avviare il processo di programmazione dell'UE; inoltre ha il diritto esclusivo d'iniziativa legislativa) (una sorta di "Governo" dell'UE)
- la **Corte di Giustizia dell'Unione Europea** (composta da un giudice per ogni Stato membro; ha il potere di pronunciarsi sui ricorsi e sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli adottati dalle istituzioni) (una sorta di "Corte Costituzionale" dell'UE).
- la **Banca Centrale Europea** (il suo Consiglio Direttivo è composto dal suo presidente e da altri quattro componenti del Comitato esecutivo (tutti nominati dal Consiglio Europeo), nonché dai governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri della zona euro; ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione dell'euro, dirige l'Eurosistema e perciò conduce la politica monetaria dell'Unione, nonché è a capo del Sistema Europeo di Banche Centrali) (una sorta di "Banca d'Europa" per l'UE)
- la **Corte dei Conti** (composta da un cittadino di ciascuno Stato membro; assicura il controllo dei conti dell'UE).

### **Gli organi dell'Unione Europea sono:**

- il **Comitato delle Regioni** (composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali, insieme titolari di un mandato elettorale nell'ambito di queste ultime)

- il **Comitato Economico e Sociale** (composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile).

Al di fuori di tale quadro complessivo è presente inoltre una figura di mediazione tra l'UE e il singolo cittadino dell'UE: il **Mediatore Europeo**.

La carica è stata istituita dal Trattato di Maastricht (1992) allo scopo di lottare contro la cattiva amministrazione delle istituzioni e organi dell'Unione e migliorare i rapporti con i cittadini ed opera dal 1995. È nominato dal Parlamento europeo a seguito di ogni legislazione e per la durata della legislatura.

Si tratta di una figura indipendente, scelta tra personalità che siano cittadini dell'Unione e abbiano i requisiti necessari per la funzione giurisdizionale o siano in possesso di esperienza e competenza per l'assolvimento delle funzioni di mediatore.

In base al suo mandato il Mediatore europeo conduce indagini su possibili casi di cattiva amministrazione nelle azioni delle istituzioni e degli organi della UE (ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali).

I suoi compiti sono definiti dall' art. 228 TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea).

### L'azione di promozione dei diritti fondamentali dell'UE

La politica di promozione dei diritti umani dell'UE si svolge a tutto campo, sia nella sua dimensione interna, sia in quella esterna.

Le politiche comunitarie in materia di diritti umani sono attuate da diverse istituzioni. In particolare interagiscono gli organismi del "triangolo istituzionale": **Parlamento europeo, Consiglio e Commissione**, ognuno dei quali opera tramite commissioni, gruppi di lavoro, direzioni, ecc.

**Sono distinte, in ogni caso, le politiche sui diritti umani rivolte all'interno dell'Unione e quelle rivolte all'esterno, cioè ai Paesi terzi con cui l'Unione ha rapporti o con i Paesi candidati alla adesione.**

#### L'azione interna UE di promozione dei diritti fondamentali

Per quanto riguarda la dimensione interna, tale politica si basa su due capisaldi, diversi, ma complementari tra loro:

Dal Trattato di Lisbona del dicembre 2007 che modifica i Trattati costitutivi dell'Unione

#### **Trattato sull'Unione Europea (TUE)**

**Versione consolidata**

**Gazzetta ufficiale n. C 115 del 9 maggio 2008**

PREAMBOLO...

ISPIRANDOSI alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto,

RAMMENTANDO l'importanza storica della fine della divisione del continente europeo e la necessità di creare solide basi per l'edificazione dell'Europa futura,

CONFERMANDO il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto,

CONFERMANDO il proprio attaccamento ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989,

DESIDERANDO intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni,

DESIDERANDO rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni in modo da consentire loro di adempiere in modo più efficace, in un contesto istituzionale unico, i compiti loro affidati,...

DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, ...

DECISI ad istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro paesi,

- da un lato sull'impegno dell'Unione a riconoscersi nei valori universali ossia nei diritti fondamentali (Preambolo e artt. 2 e 6 TUE) e ad offrire "ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima" (art. 3 TUE);
- dall'altro lato sull'obbligo per ciascuno Stato membro di garantire a tutti i cittadini dell'Unione residenti nel proprio territorio l'effettivo esercizio dei loro diritti, provvedendo in ogni caso a evitare e anzi a combattere ogni forma di discriminazione e soprattutto quella basata sulla nazionalità.

L'azione esterna UE per la promozione dei diritti umani

L'azione dell'UE è improntata alla promozione dei diritti umani pure al di fuori della stessa Unione, anzi la complessiva azione esterna dell'Unione è fondata precisamente sulla "tutela" dei diritti umani proprio nei confronti dei cittadini di Paesi terzi.

Qui, ovviamente, l'UE si riferisce ai diritti umani quali stabiliti dalle convenzioni dell'ONU a livello globale e del CoE (a livello regionale). Il risultato odierno è che l'UE è diventata, agli occhi del mondo intero, il principale punto di riferimento concreto per la protezione dei diritti umani. E infine gli stessi cittadini dell'Unione trovano proprio in questa azione esterna dell'UE la più profonda ragione di identificazione con l'Unione.

DECISI ad attuare una politica estera e di sicurezza comune che preveda la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune a norma delle disposizioni dell'articolo 42, rafforzando così l'identità dell'Europa e la sua indipendenza al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo,

DECISI ad agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei loro popoli, con l'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in conformità alle disposizioni del presente trattato e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà,

IN PREVISIONE degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea,

HANNO DECISO di istituire un'Unione europea

Articolo 2

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Articolo 6

(ex articolo 6 del TUE)

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Articolo 21

1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

**Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**

Articolo 19 (ex articolo 13 del TCE)

1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

### L'AGENZIA UE PER I DIRITTI FONDAMENTALI

È una delle Agenzie comunitarie con funzioni specialistiche.

Nata il 15 febbraio 2007 dall'ex- Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, l'Agenzia conta significativamente tra i suoi membri un rappresentante del Consiglio d'Europa, a garanzia della congruità del lavoro con la stessa CEDU e fornisce alle istituzioni europee e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario, allo scopo di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative appropriate. L'Agenzia fornisce questo servizio svolgendo le seguenti attività: raccogliere, analizzare e diffondere dati obiettivi e attendibili; migliorare la comparabilità e attendibilità dei dati con nuovi metodi e norme; condurre e/o promuovere ricerche e studi nel campo dei diritti fondamentali; formulare e pubblicare conclusioni e pareri su argomenti specifici, di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento Europeo, del Consiglio dell'UE o della Commissione Europea; promuovere il dialogo con la società civile per sensibilizzare l'opinione pubblica ai diritti fondamentali. Il principale canale di tale dialogo è costituito dalla Piattaforma Diritti Fondamentali (FRP), una rete di ONG (tra cui *Amnesty International*), la cui prima riunione si è svolta a Vienna il 7-8 ottobre 2008.



## approfondimenti



## **L'EURO**

Nato come logica conclusione dell'Unione Doganale, del Mercato Unico (o Interno) e dell'Unione Economica e Monetaria, l'euro è la moneta dell'Unione Europea e come tale uno dei simboli dell'UE quale vero e proprio soggetto politico-istituzionale. La moneta infatti è sempre stata uno degli emblemi caratteristici di un'autorità sovrana e indipendente e in questo senso uno degli elementi che creano la più immediata visibilità di quest'ultima sia presso i suoi cittadini, favorendone il sentimento di appartenenza o persino di identità, sia presso i Paesi terzi, facilitandone il riconoscimento universale (in funzione del suo valore economico).

Perciò l'Unione ha competenza esclusiva anche nella politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

Tale centralità dell'euro lo fa essere lo strumento fondamentale con cui l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

A tal fine, infatti, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende da un lato una politica economica e dall'altro lato una politica monetaria, entrambe fortemente legate all'euro.

### **QUALI SONO I SUOI BENEFICI**

L'introduzione dell'euro ha consentito e sta consentendo sempre più la realizzazione di un mercato interno, caratterizzato in primo luogo da una bassa inflazione (oggi ai minimi storici) e dunque da un'elevata stabilità dei prezzi e perciò da un solido potere d'acquisto dei salari e degli stipendi, da bassi tassi d'interesse (oggi anch'essi ai minimi storici) e dunque dalla possibilità di contrarre prestiti e mutui con maggiore tranquillità per le famiglie e per le imprese, nonché dalla reperibilità di prodotti e servizi in un mercato di 300-400 milioni di abitanti caratterizzato da un'elevata apertura, concorrenza e competitività, che dovrebbe operare a tutto beneficio del consumatore quanto a qualità dei beni e convenienza dei prezzi (anche attraverso lo sfruttamento delle potenzialità del commercio elettronico presente in Internet).

Oltre che dotato di buona salute, l'euro è la moneta di riferimento di un'Unione Europea, che, almeno dal 2004, è stabilmente la maggiore potenza economica mondiale, anche rispetto agli Stati Uniti. La storia del cambio euro/dollaro (pur tenendo conto dei suoi alti e bassi) testimonia tale andamento, quanto alle quotazioni d'inizio della circolazione fisica e massime per anno:

3/1/02	18/7/02	30/12/03	30/12/04	14/3/05	7/12/06	26/11/07	15/7/08	Al 19/10/09
\$ 0,90	1,00	1,24	1,36	1,33	1,32	1,48	1,599	1,49

Inoltre l'euro ha salvato e salva le economie dei Paesi più vulnerabili della zona euro (come l'Italia) da eventuali crisi interne, altrimenti devastanti per via delle immediate ripercussioni internazionali, soprattutto a livello di speculazioni finanziarie sulla valuta nazionale.

L'euro è inoltre destinato a giocare un ruolo chiave nell'ambito dell'intera economia mondiale nel nuovo ordine finanziario e monetario globale che si sta costruendo in questi anni. L'universale crisi economica ha infatti dimostrato la necessità non solo di riformare le istituzioni finanziarie internazionali, ma anche di estendere le valute di riserva mondiali ad altre monete, oltre al dollaro, risultato palesemente insufficiente. La prima di tali potenziali valute è naturalmente l'euro, destinato perciò a svolgere una parte di sempre maggiore responsabilità nel mantenimento di un equilibrio economico mondiale nei decenni a venire.

#### **LA CITTADINANZA DELL'UNIONE:**

La cittadinanza dell'Unione, istituita dal trattato di Maastricht, è attribuita a tutti i cittadini degli Stati membri (artt. 9 TUE e 20.1 TFUE), aggiungendosi a quella nazionale ([vedi scheda 1.B "Cittadinanza plurima..."](#)), prevede una serie di diritti di cittadinanza (art. 20.2 TFUE), di cui quelli riservati ai cittadini dell'UE sono:

- il diritto di circolare e di soggiornare liberamente all'interno dell'Unione europea;
- il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- il diritto di godere, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

Accanto a tali diritti esclusivi, l'UE prevede ulteriori diritti di cittadinanza, che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (CDF) ([v. la scheda 2.F "La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea"](#)) estende peraltro a chiunque risieda legalmente nel territorio dell'UE. Si ha diritto di:

- presentare petizioni al Parlamento europeo,
- ricorrere al Mediatore europeo,
- rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Questi ultimi diritti presuppongono pure altri due diritti, richiamati espressamente nella CDF come diritti di cittadinanza (nel senso esteso del termine):

- il diritto ad una buona amministrazione da parte dell'Unione (art.41 CDF);
- il diritto d'accesso ai documenti dell'UE (art. 42 CDF).

Infine il trattato di riforma di Lisbona ha introdotto un nuovo diritto di cittadinanza, riservato ai cittadini dell'UE, di carattere politico e afferente alla dimensione della democrazia partecipativa, ossia quello che si può definire dell'"iniziativa legislativa popolare indiretta". Nel diritto dell'UE solo la Commissione Europea dispone del diritto d'iniziativa legislativa. Tuttavia, secondo la nuova norma, presente negli artt. 11.4 TUE e 24 TFUE, viene affermato il diritto dei cittadini dell'Unione (purché in numero di almeno un milione e appartenenti a più Stati membri) a prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione Europea a presentare una proposta volta al varo di un atto giuridico dell'UE su un determinato tema di sua competenza.

Tutti i diritti di cittadinanza sinora descritti comportano logicamente il divieto tassativo di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Tale divieto agisce perciò quale presupposto della stessa cittadinanza dell'Unione e infatti è espresso già all'art. 18 TFUE ed è anzi esteso, nell'art. 19 TFUE, anche alle discriminazioni fondate sul sesso, sulla razza o sull'origine etnica, sulla religione o sulle convinzioni personali, sulla disabilità, sull'età o sull'orientamento sessuale.

Quali sono le possibili implicazioni di questo dispositivo giuridico dell'UE?

La normativa UE già esistente al proposito riguarda non solo gli immigrati e i richiedenti asilo politico, nonché in genere le persone legalmente residenti nell'Unione, bensì anche e soprattutto i cittadini dell'Unione. Infatti la cittadinanza dell'Unione comporta lo specifico diritto di recarsi e di stabilirsi dovunque nel territorio dell'Unione, anche in quello di Stati membri diversi dal proprio, godendovi anche di precisi diritti politici (elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e a quelle europee).

È evidente peraltro che, a motivo delle reali condizioni economico-sociali esistenti soprattutto nei “vecchi” Stati membri (forte immigrazione da Paesi terzi e soprattutto da “nuovi” Stati membri), tale nuovo quadro politico-giuridico, europeo e perciò anche nazionale, incontra serie difficoltà di applicazione e non è in grado di evitare in prospettiva un forte allentamento della coesione economica, sociale e politica della stessa Unione, a meno che gli stessi cittadini degli Stati membri non prendano finalmente coscienza della propria identità reale di cittadini dell’Unione (nella pienezza sia civile, sia politica di tale cittadinanza europea) e della propria appartenenza effettiva all’UE (anche in termini di democrazia, rappresentativa e partecipativa, europea). E questo significa una sola cosa: **che siano educati**, sin dall’età scolare, anche a tale nuova cittadinanza.



## normativa di riferimento

- Per le versioni consolidate del Trattato sull’Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (con i relativi Protocolli, Allegati e Dichiarazioni), quali risultano in seguito al Trattato di Lisbona e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell’UE del 9 maggio 2008, vedi: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:it:HTML> .

- Per le versioni consolidate del Trattato sull’Unione Europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea (comprehensive di Protocolli e Appendice), anteriori al Trattato di Lisbona e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell’UE del 29 dicembre 2006, vedi:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:IT:pdf> .

- Per la Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea, così come risulta proclamata il 12 dicembre 2007 dalle tre principali istituzioni dell’UE (Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione), e le relative Spiegazioni, entrambe pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell’UE del 14 dicembre 2007, vedi: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/32007X1214/htm/32007X1214.html> .

- Per una precisa normativa del diritto internazionale dei diritti umani articolata in base alla Carta dei Diritti Fondamentali dell’UE (articolo per articolo) in connessione con le convenzioni delle organizzazioni internazionali, le normative dell’UE, le Costituzioni degli Stati membri dell’UE e le Organizzazioni Non Governative “dedicate”, si raccomanda vivamente la consultazione del sito (in lingua inglese o francese) davvero unico ed esemplare nel suo genere, all’indirizzo:

[http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/default_en.htm) .

- Per la versione aggiornata (2008) delle Linee guida del Consiglio dell’UE “Dialoghi con i Paesi terzi sui diritti umani”, vedi: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.it08.pdf> .



## bibliografia

- MASCIA, M.(2005), *Il sistema dell’Unione europea. Appunti su teorie, attori, processi nella prospettiva di una Costituzione per l’Europa* (Padova, Cedam)

TRINCIA, G.(2006), *Il cittadino europeo. Un viaggio attraverso diritti e doveri*, (I quaderni del CIDE)

ZANGHI’, C.(2006), *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, (Torino, Giappichelli) (in particolare le pp. 329-350: D. I diritti dell’uomo nell’Unione Europea)

MASCIA, M.(2007), *La strategia dei “dialoghi” dell’Unione Europea per la costruzione di un ordine internazionale basato sui diritti umani*, in M. MASCIA (a cura di), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, (Venezia, Marsilio)



### IL PREMIO "CARLO MAGNO"

Sin dall'inizio della sua storia il processo d'integrazione europea ha avuto l'obiettivo di perseguire, dapprima attraverso mezzi economici, un'unificazione politica. Uno dei più indicativi segnali in questa direzione è l'importanza da sempre notevole (nell'ambito dei più prestigiosi riconoscimenti a personalità distinte in favore dell'unificazione europea) propria dell'*Internationaler Karlspreis der Stadt Aachen* ovvero del Premio internazionale "Carlo Magno" della città di Aquisgrana.



Il processo d'integrazione europea, fondato sui diritti umani e sulla democrazia come valori comuni, è ricostruibile nel modo più vivo proprio attraverso la galleria delle prestigiose personalità (tra cui una del tutto impersonale: l'Euro!) che nel corso degli anni hanno ottenuto il Premio "Carlo Magno"; tra esse vogliamo segnalare in particolare (nella lista che si riporta qui di seguito con le rispettive iscrizioni nella medaglia (tra virgolette) e le rispettive motivazioni):

1952: **Alcide De Gasperi** ("lo statista e l'Europeo Alcide De Gasperi") (in riconoscimento della sua costante promozione dell'unificazione europea. La sua infaticabile dedizione, sorretta dal senso della realtà, alla collaborazione politica ed economica dei popoli europei con il fine ultimo del vincolo sovranazionale ha conseguito significativi risultati pratici")

1953: **Jean Monnet** ("il creatore della prima istituzione europea sovranazionale sovrana") (in riconoscimento delle sue prestazioni creative per l'opera di unificazione europea. In un chiaro sforzo mirato Monnet creò i fondamenti spirituali e pratici della prima istituzione europea sovranazionale sovrana e la condusse al di là di molte difficoltà all'attività viva)

1954: **Konrad Adenauer** ("l'energico fautore di un'Europa unita") (in riconoscimento della sua chiara programmazione mirata e della formazione pratica delle basi dell'integrazione europea. Nel lavoro senza riserve, comune, con gli statisti dei paesi europei occidentali furono allestite le prime direttive e leggi sovranazionali di una futura federazione e preparata accuratamente l'ulteriore costruzione. L'alto *ethos* della sua condotta politica promosse il superamento dell'antico litigio e approfondì il desiderio del popolo tedesco di entrare in una grande Comunità europea)

1955: **Sir Winston S. Churchill** ("il custode della libertà umana – l'esortatore della gioventù europea") (in riconoscimento dei suoi meriti per la difesa del supremo bene umano, della libertà, e per il riuscito appello alla gioventù, ad assicurare il futuro dell'Europa attraverso l'unificazione)

1957: **Paul-Henri Spaak** ("al merito per l'unificazione e la sicurezza dell'Europa") (in riconoscimento dei suoi alti meriti per l'unificazione federativa degli Stati europei, il loro futuro economico comune e la loro sicurezza)

1958: **Robert Schuman** ("per l'unità dell'Europa") (in riconoscimento dei suoi alti meriti per le prime basi pratiche della federazione europea in ambito politico ed economico e di un futuro comune della Germania e della Francia in pace e in sicurezza)

2009: **Andrea Riccardi** (motivazione specifica: "un grande Europeo, che si pone, nel senso migliore dell'amore del prossimo e dell'aiuto del prossimo, al servizio dei suoi consimili, che con azione appassionata si impegna per l'intesa oltre e al di là tutti i limiti confessionali e nazionali e che con la Comunità di Sant'Egidio offre un contributo significativo per un mondo più pacifico e più giusto. Nel suo lavoro di circa 40 anni Andrea Riccardi ha dato con ciò una testimonianza eminente ed esemplare per i valori europei della pace, della solidarietà e della dignità umana e un impegno (tipico della società) civile, basato su tali valori, per un mondo migliore").

La medesima Fondazione e il Parlamento Europeo hanno istituito nel 2008 anche il Premio Europeo "Carlo Magno" per la Gioventù, assegnato a progetti che promuovano l'intesa europea e



quella internazionale, lo sviluppo di una coscienza comune per l'identità e l'integrazione europea e offrano esempi pratici per Europei che vivono insieme in una sola Comunità. Tale Premio prevede l'assegnazione annuale di un primo, secondo e terzo premio. Nel 2008 sono stati insigniti del:

- primo premio: l'associazione "Studenti senza frontiere" (Ungheria)
- secondo premio: l'associazione "Festival londinese d'Europa" (Regno Unito)
- terzo premio: il Ginnasio di Vyronas (Grecia).

DIDATTICA ESPERIENZIALE	
<b>Tematica: Organizzazione e funzionamento di Organi dell'Unione Europea</b> (riferita alla scheda 3.F)	
<b>Contenuto/percorso didattico proposto: SIMULAZIONE DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SUI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'UNIONE EUROPEA</b> Diversi tipi di discriminazione possibili, sulla base di una riflessione sul contesto italiano e in particolare nel caso del Veneto	
<p><b>Competenze promosse:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- saper reperire, selezionare e usare in modo mirato conoscenze tematiche, tecniche e procedurali, atte alla presa democratica di decisioni - saper riflettere criticamente e in prima persona sulla complessità del problema, nonché sulle dinamiche atte ad affrontarlo e a risolverlo in modo costruttivo, tenendo conto delle diverse variabili esistenti - saper creare di propria iniziativa, sia personale, sia di gruppo, una proposta innovativa di soluzione del problema - saper costruire un confronto costruttivo con i propri compagni o con altri gruppi aventi idee diverse di soluzione, attraverso un dialogo guidato dalla condivisione di punti di riferimento comuni (i diritti umani), alla ricerca di una possibile proposta comune</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Materiali utili</b></p> <p>Fondamentale il sito del Parlamento Europeo, all'indirizzo: <a href="http://www.europarl.europa.eu">http://www.europarl.europa.eu</a> Molto interessante (anche per la scelta del singolo argomento) il sito specifico della Commissione LIBE (libertà civili, giustizia e affari interni) del PE, sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e sulle sue implementazioni costituzionali nazionali diritto per diritto (in lingua inglese), all'indirizzo: <a href="http://www.europarl.europa.eu/compari/libe/eis/charter/default_en.htm">http://www.europarl.europa.eu/compari/libe/eis/charter/default_en.htm</a> Come esempio, nel contenuto e nella tecnica procedurale, la risoluzione del PE del 14 gennaio 2009 "Situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea (2004-2008)", all'indirizzo: <a href="http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&amp;reference=P6-TA-2009-0019&amp;language=IT&amp;ring=A6-2008-0479">http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&amp;reference=P6-TA-2009-0019&amp;language=IT&amp;ring=A6-2008-0479</a>. Per un caso specificamente italiano, la risoluzione del PE del 10 luglio 2008 sul censimento dei Rom su base etnica in Italia, all'indirizzo: <a href="http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0//it">http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0//it</a> Altro esempio, ma di altra fonte, il parere del Comitato delle Regioni del 9 ottobre 2008, su "Diritti dei cittadini: promozione dei diritti fondamentali e dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea", all'indirizzo: <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:325:0076:01:IT:HTML">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:325:0076:01:IT:HTML</a> Strumento eminentemente informativo, e specifico, è quello dato dal Portale d'Informazione dell'Agenda dell'UE per i Diritti Fondamentali, che ha tra l'altro una sua sezione specifica dedicata all'Italia, all'indirizzo: <a href="http://infoportal.fra.europa.eu/InfoPortal/infobase&gt;ShowContent.do">http://infoportal.fra.europa.eu/InfoPortal/infobase&gt;ShowContent.do</a> Il testo "Concetti di base e competenze chiave per l'educazione alla cittadinanza democratica" di Fr. Audigier (per il Consiglio d'Europa), all'indirizzo: <a href="http://www.edscuola.it/archivio/antologia/scuolacitta/audigier.pdf">http://www.edscuola.it/archivio/antologia/scuolacitta/audigier.pdf</a></p>
<p><b>Spunti metodologici</b></p> <p>Fra gli strumenti operativi possibili, possiamo indicare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- individuare, insieme con gli studenti, un particolare argomento (minoranze, Rom, pari opportunità, orientamento sessuale, xenofobia, disabili, migranti, rifugiati, bambini ecc.)</li> <li>- presentare l'argomento in forma problematica, enumerando, a mo' d'esempio, qualche possibile ipotesi di soluzione, comunque controvertibile</li> <li>- assegnare a ogni studente compiti specifici di reperimento, selezione e utilizzo di conoscenze tematiche e di tecniche procedurali</li> <li>- suddividere la classe in più gruppi, sostenitori di differenti soluzioni al problema, con un rispettivo coordinatore delle attività</li> <li>- creare dei momenti d'incontro della classe (le "audizioni" del PE) con esperti autentici (autorità pubbliche e organizzazioni di società civile), a cui i diversi gruppi di studenti possano rivolgere precise domande sul problema affrontato</li> <li>- stilare, da parte di ogni gruppo, un proprio progetto scritto (motivato) di risoluzione (del PE) sull'argomento secondo la propria ipotesi di soluzione</li> <li>- confronto dialogico fra i diversi gruppi, teso al reciproco esame delle rispettive ipotesi di soluzione e alla difesa di quella propria</li> <li>- costruzione di una possibile proposta comune, anche attraverso la procedura degli "emendamenti"</li> <li>- votazione di tale proposta comune, con una maggioranza proporzionale al grado di efficacia dell'attività svolta</li> </ul>	<p><b>Esempi, buone pratiche:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il "Parlamento Europeo degli Studenti" (PES), attivo nel Nord-Est, all'indirizzo: <a href="http://www.studentspes.eu/portale">http://www.studentspes.eu/portale</a></li> <li>- il "Model European Parliament" (MEP) (sezione italiana), all'indirizzo: <a href="http://www.mepitalia.eu">www.mepitalia.eu</a></li> <li>- lo "European Youth Parliament" (EYP) (sezione italiana), all'indirizzo: <a href="http://www.exptaly.org">www.exptaly.org</a></li> </ul>

### 3.G - Le istituzioni e la protezione nei Sistemi Regionali extraeuropei



in breve



Le Organizzazioni Internazionali di carattere regionale, a differenza delle Nazioni Unite, organizzazione di tipo intercontinentale che abbraccia la quasi totalità della Comunità mondiale, e a differenza anche dell'Unione Europea, per i motivi esposti nella scheda precedente, sono rivolte a un numero limitato di Stati che generalmente sentono la necessità di cercare l'integrazione sul piano economico e/o politico e/o sociale, in virtù della loro vicinanza geografica o della volontà di realizzare interessi comuni; per essere considerate tali le O.I. devono dotarsi di un proprio statuto e di propri organi, acquisiscono quindi personalità giuridica internazionale, e nella maggior parte dei casi dispongono di poteri propri che le rendono idonee ad imporre le proprie decisioni agli Stati membri.

Attualmente esistono più di duecento organizzazioni regionali: contano un numero ristretto di membri, quasi sempre di una stessa regione geografica e hanno come finalità la cooperazione tra Stati.

Nello schema introduttivo si evidenziano le organizzazioni regionali con maggiore rilevanza nel contesto della promozione e protezione dei DU, in una ripartizione di tipo geografico, come

*"Le organizzazioni internazionali, per essere propriamente tali, debbono essere di un apparato organico stabile, cui gli Stati membri abbiano affidato il compito di perseguire le finalità indicate nel trattato istitutivo attraverso l'esercizio dei poteri e delle funzioni ivi previste. Tale apparato, quando esiste, è solitamente costituito da un segretario permanente; un organo assembleare, al quale partecipano tutti gli Stati membri e che si riunisce periodicamente; un organo esecutivo, composto da un numero limitato di Stati membri e con compiti di gestione".*

Cassese A., *Diritto internazionale*, a cura di Paola Gaeta, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 146

suggerito da A. Cassese; unica eccezione l'OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe), che come si è detto altrove, è una organizzazione internazionale per la promozione della pace, del dialogo politico, della giustizia e della cooperazione in Europa che conta, attualmente, 56 paesi membri ed è, pertanto, la più vasta organizzazione regionale per la sicurezza comprendendo paesi europei, asiatici ed americani.

In questa scheda faremo una breve panoramica delle organizzazioni regionali extra-europee con un ruolo significativo nel contesto delle relazioni internazionali e che manifestano caratteri di universalità di intenti e scopi.



è necessario sapere

## 1 - L'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)

Il fenomeno di associazione tra Stati si affaccia sulla scena politica nel XIX secolo, il *panamericanismo* del continente americano ne è sicuramente l'esempio più significativo; nato in contrapposizione alla preponderanza europea nelle relazioni internazionali, dà vita a numerose organizzazioni regionali e sfocia, nel 1948 nella Organizzazione degli Stati Americani, fondata dai 21 paesi presenti a Bogotá alla nona Conferenza panamericana. Oggi l'Osa comprende tutti gli stati Americani; Cuba pur rimanendo formalmente membro dell'organizzazione, è stata esclusa dalle riunioni dal 1962, ma è in corso di discussione la deroga alla risoluzione che ha posto il veto alla partecipazione dell'Avana; è invece del luglio scorso la decisione di sospendere immediata-

mente l'Honduras dal diritto di partecipare all'istituzione in seguito al colpo di Stato che ha espulso il Presidente José Manuel Zelaya. La Carta di Bogotá definisce lo scheletro essenziale dell'OSA, che comprende:

- L'**Assemblea Generale**; ne fanno parte tutti gli Stati membri; dal 1977 è investita della competenza legislativa;
- la **Riunione di consultazione dei Ministri degli Esteri** che interviene in casi di questioni urgenti (ad es. l'aggressione armata);
- Il **Consiglio Permanente**, competente per ogni questione indicata dall'Assemblea Generale o dalla Riunione di consultazione

Il **CIDI** che occupa prevalentemente di promozione dello sviluppo economico e di lotta contro la povertà.

Il **Segretariato Generale**; anch'esso organo centrale, svolge attività di iniziativa, attivando procedure di interrogazione degli altri organi in presenza di situazioni che possono nuocere alla pace e alla sicurezza nel continente.

Un cenno particolare, in questo contesto, è dovuto alla **Commissione interamericana dei Diritti dell'uomo** e alla **Corte interamericana dei Diritti dell'uomo**.

La prima istituita quale organo autonomo, nel 1959, vede rafforzato il suo ruolo nel 1967 quando l'art. 51 della Carta, la trasforma da entità autonoma a organo espressamente designato dell'Organizzazione. È composta da sette membri di diversa nazionalità eletti dall'AG, ha funzioni di promozione e di sorveglianza del rispetto dei diritti umani. La Commissione ha competenza ad interpellare la Corte per l'interpretazione della Convenzione americana dei diritti umani (1969) e degli altri trattati che si occupano di diritti umani nell'ambito del sistema interamericano. La funzione di protezione consiste principalmente nell'azione svolta per la prevenzione e la riparazione di violazioni dei diritti umani: ha competenza a predisporre inchieste, condurre ispezioni e redige rapporti (cfr. l'art. 58 del Regolamento della Commissione, entrato in vigore nel maggio 2001). Pur non essendo vincolanti i rapporti costituiscono un'importante fonte di autorità politica e morale. Ha inoltre il potere di ricevere petizioni individuali, di fare raccomandazioni agli Stati e di richiedere alla Corte di adottare le misure necessarie.

### Dalla "Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani"

Modificata con il Protocollo di Buenos Aires nel 1967, con il Protocollo di Cartagena de Indias nel 1985, con il Protocollo de Washington en 1992 e con il Protocollo di Managua en 1993

All'art.1 si legge che l'Osa è un ente regionale;  
All'art.2 si definiscono gli obiettivi:  
a) garantire la pace e la sicurezza del continente;  
b) promuovere e consolidare la democrazia rappresentativa nel rispetto del principio di non intervento;  
c) prevenire le possibili ragioni di conflitto e assicurare la risoluzione pacifica delle eventuali controversie tra stati membri;  
d) stabilire un'azione comune in favore dei membri in caso di aggressione;  
e) ricercare la soluzione dei problemi politici, giuridici ed economici che possono sorgere tra stati membri;  
f) promuovere, attraverso la cooperazione, lo sviluppo economico, sociale e culturale;  
g) combattere la povertà che costituisce un ostacolo al pieno sviluppo democratico dei popoli del continente;  
h) realizzare una riduzione degli armamenti convenzionali che consenta di destinare maggiori risorse allo sviluppo sociale ed economico degli stati membri.  
All'art.3, I:  
Gli Stati americani proclamano I diritti fondamentali della persona umana senza alcuna distinzione di razza, di nazionalità, di religione o di sesso;  
<http://www.oas.org/juridico/>

La **Corte interamericana dei diritti dell'uomo**, istituita dalla Convenzione, è il principale organo giudiziario del sistema interamericano. È composta da sette giudici, eletti tra i giuristi degli Stati membri, che si distinguono per la particolare levatura morale e la riconosciuta competenza nell'ambito dei diritti umani; rimangono in carica sei anni. La Corte svolge due funzioni: una giudiziaria e l'altra consultiva. La prima si applica esclusivamente ai diritti garantiti dalla Convenzione, quella consultiva invece si estende anche ai diritti contemplati nella Dichiarazione. La competenza giurisdizionale della Corte è definita dalla Convenzione interamericana sui diritti umani del 1969. Essa può essere attivata sia dall'individuo vittima di violazioni, sia da altri individui che non sono vittime ma agiscono a sostegno di queste.

La Corte può essere consultata per l'interpretazione della Convenzione o degli altri Trattati sui diritti umani nell'ambito dell'OSA e sulla compatibilità delle leggi interne di uno Stato, nonché sugli strumenti internazionali in materia. Una competenza così ampia e unica nei sistemi di protezione dei diritti umani si giustifica, secondo Zanghì, in quanto il sistema di protezione americano è nato con lo scopo principale di aiutare gli stati membri a rispettare gli obblighi internazionali assunti in materia.

## 2 - L'Unione Africana



L'Unione Africana nasce il 9 luglio 2002, in occasione del vertice di Durban, succedendo alla precedente Organizzazione per l'Unità Africana (OUA). L'obiettivo è di diventare per l'Africa uno strumento di integrazione e di sviluppo economico al pari di quanto è stata la Comunità e l'Unione Europea per l'Europa. Tra i suoi principi fondanti vi sono la promozione della pace, della sicurezza e la tutela dei diritti umani.

L'OUA, *Organizzazione per l'Unità Africana*, fondata nel 1963 con la firma della Carta di Addis Abeba, con la partecipazione di tutti gli Stati africani ad eccezione del Marocco, ha avuto un ruolo fondamentale nel processo di decolonizzazione e nella difesa dell'indipendenza degli Stati di recente e problematica costituzione. La sua fondazione perseguiva la cooperazione al fine dell'unificazione politica sulla base di accordi per la sicurezza e la difesa comune, nel campo diplomatico ed economico. Il *principio di non interferenza nelle dispute interne*, sancito nella sua costituzione, le impediva di intervenire in situazioni di palese violazione dei diritti umani, motivo per cui perse di importanza; l'attuale Organizzazione pur mantenendo il principio di non intervento, sancisce il diritto dell'Unione a intervenire in caso di genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità.

Gli organismi principali sono:

l'**Assemblea (o Conferenza africana)**, organo supremo, costituita dai capi di Stato e di Governo, ha la funzione di determinare le politiche comuni, decidere in merito ai rapporti e alle raccomandazioni degli altri organi, controllare l'esecuzione delle decisioni, adottare il preventivo dell'Unione;

il **Consiglio esecutivo**, si occupa degli affari esteri dell'Unione e di assistere gli Stati;

il **Parlamento**, ha il compito di favorire la consultazioni tra gli Stati, al fine di svolgere la sua funzione legislativa;

la **Commissione**, svolge le funzioni di segretariato;

la **Corte di Giustizia Africana**, ha iniziato ad operare solo alla fine del 2009, integrata con la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Ha il compito di dirimere le controversie tra gli Stati membri).

Ricordiamo inoltre gli organismi istituiti con la *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, entrata in vigore nel 1986, e dal Protocollo del 1998 (cfr. cap 2 dedicato alla normativa e in particolare la sezione sulle Convenzioni internazionali Regionali sui diritti umani): la **Commissione Africana** e la **Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli**.

La **Commissione Africana** è costituita da undici membri indipendenti eletti a scrutinio segreto dalla Conferenza dell'UA; gli artt. 30 e 45 della Carta africana attribuiscono alla Commissione tre funzioni principali: la promozione dei diritti dell'uomo e dei popoli in Africa, la protezione degli stessi e l'interpretazione delle disposizioni della Carta. È abilitata a ricevere ed esaminare i rapporti statali periodici sulle misure adottate per rendere effettivi i diritti e le libertà che gli stessi si sono impegnati a garantire. L'esame dei rapporti avviene a porte aperte e possono partecipare le ong con *status consultivo* davanti alla Commissione. Le osservazioni vengono comunicate agli Stati e tutti i materiali rilevanti vengono trasmessi alla Conferenza dell'UA. È da notare che gli Stati hanno ritardato all'inverosimile la presentazione dei rapporti e, quando lo hanno fatto, questi contenevano solo indicazioni generiche senza entrare nel merito della questione delle misure adottate per garantire i diritti e le libertà sanciti dalla Carta. Emblematica la condanna dello Stato delle Seychelles per la mancata presentazione del rapporto iniziale che, dichiara la Commissione nel maggio 1999, costituisce una violazione deliberata della Carta africana.

In relazione alla Carta africana, va ricordato il ruolo decisivo della Conferenza rispetto all'attività generale della Commissione e alla procedura relativa all'esame delle comunicazioni individuali: può infatti porre il veto politico che impedirà alla Commissione di procedere con l'inchiesta di accertamento delle violazioni portate alla luce, a meno che quest'ultima non si rivolga direttamente al Presidente in carica dell'Unione adducendo l'urgenza del caso. Allo stesso modo è soggetta all'autorizzazione della Conferenza la pubblicazione dei rapporti e delle eventuali raccomandazioni della Commissione.

La **Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli**, di cui già si è accennato nel secondo capitolo, dedicato agli atti normativi, già istituita come si diceva da un protocollo ad hoc nel 1998 è

entrata in vigore nel 2004; essa doveva completare il sistema africano di tutela dei diritti dell'uomo e dei popoli, in realtà non ha avuto effettivi sviluppi oltre la sua storica prima riunione avvenuta nel luglio 2006 a Banjul (Gambia). La ragione del ritardo è da ravvisarsi nelle vicende legate alla creazione della Corte di Giustizia Africana che la Conferenza dell'UA, nel corso del Vertice di Addis Abeba del 2004, ha stabilito dovesse essere integrata con la Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, e costituire un'unica corte.

*“La formazione di regimi di protezione e promozione dei diritti umani costituisce un'altra caratteristica dell'attuale panorama del diritto internazionale dei diritti umani. La perdurante mancanza di un sistema di tutela giuridica dei diritti umani per il continente asiatico (in particolare per l'area indo-cinese e del Sud-Est) impedisce che si possa parlare di una compiuta regionalizzazione del diritto internazionale dei diritti umani. Tuttavia, i progressi che si sono manifestati in Europa (Consiglio d'Europa, Unione Europea e Osce), nell'ambito dell'organizzazione degli Stati americani e dell'Unione Africana sono a testimoniare la fecondità di un simile fenomeno. [...]*

*La regionalizzazione mette in evidenza un certo bisogno di radicare i “decaloghi” sui diritti umani nella cultura giuridico-politica di un determinato gruppo di Stati per poter rafforzare la loro effettività. Questo tuttavia non può essere fatto al costo di perdere di vista i caratteri distintivi della normativa sui diritti della persona [...].*

*La regionalizzazione ha un ulteriore valore: quello di favorire l'assunzione di ruolo, nelle politiche complessive sui diritti umani, da parte dei soggetti politici-amministrativi subnazionali e delle comunità locali. Le città, le aree metropolitane, le regioni, sono spesso gli ambiti decisivi in cui attuare le politiche per i diritti umani, in campo sociale, economico, educativo, culturale, della sicurezza, ecc. Le carenze e le resistenze degli Stati nell'adattare il proprio assetto al paradigma dei diritti umani, non devono impedire alle comunità locali di coalizzarsi, organizzarsi in spazi transazionali, promuovere nelle materie di effettiva loro pertinenza, “gemellaggi” e forme “decentrate” di cooperazione e solidarietà. Lo spazio regionale (europeo, interamericano,*

africano, sub-africano, sub-asiatico, ecc.) è quello che offre a tali iniziative maggiori opportunità di crescita e consolidamento.”

De Stefani P. (a cura di), *Codice internazionale dei diritti Umani*, Padova, 2009; pp.15-16.



## normativa di riferimento

- La “**Carta dell’Organizzazione degli Stati Americani**”, modificata con il Protocollo di Buenos Aires nel 1967, con il Protocollo di Cartagena de Indias nel 1985, con il Protocollo de Washington en 1992 e con il Protocollo di Managua en 1993 (in [www.oas.org](http://www.oas.org))
- Il “**Patto di San Josè di Costarica**”, Convenzione americana sui diritti umani (1969)
- L’**Atto costitutivo dell’Unione Africana**, 11/06/2000 - LOME, TOGO(in inglese al sito: <http://www.africaunion.org> )
- Lo STATUTO DELLA LEGA DEGLI STATI ARABI, Cairo in Lingua Araba il giorno 8 del mese di Rabi Il, 1364 H. - 22 Marzo, 1945 (in <http://www.legaaraba.org/>)
- La **Carta istitutiva dell’Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico**, Singapore, 20 novembre 2007 (in <http://www.aseansec.org/21069.htm>)



## approfondimenti

### 3 - La Lega Araba

Mentre a livello europeo progressivamente si è sviluppata una struttura istituzionale sempre più consolidata e mentre America e Africa, pur con modalità diverse e, certamente, coerenze e riconoscimenti diversi (cfr. le carte costitutive), si sono date sistemi di protezione e promozione dei DU, i paesi arabi e quelli asiatici presentano situazioni specifiche, molto interessanti da approfondire.

*“La cooperazione tra gli Stati arabi e islamici costituisce un modello fortemente pluralistico che non si identifica con una sola entità regionale, ma che tende a costituire dei centri di collegamento istituzionale più ampi, estesi a tutti i Paesi che si trovano sotto l’influenza islamica (Organizzazione della Conferenza Islamica), o che appartengono all’ “Terzo Mondo” (Movimento dei non allineati). Nell’area medio-orientale si sono costituite delle vere e proprie organizzazioni sub regionali, e fra queste, in particolare, la Lega Araba, che risentono delle divisioni presenti al loro interno e non sono comunque riuscite a dare vita a una tradizione unitaria di regionalismo.”(Zanghì, 2006)*

La **Lega Araba** è stata fondata nel marzo 1945, al Cairo, con lo scopo di rafforzare i legami fra gli Stati arabi e di coordinare le loro politiche al fine di promuovere il benessere e l’unità del mondo arabo; precede quindi la nascita dell’ONU pur tuttavia ne rispetta completamente i principi fondamentali e le direttive. Come tutte le organizzazioni regionali a competenza generale, si occupa di difesa militare come di politica interna, di economia, di finanza, di cultura, etc., e si è data una struttura istituzionale.

Gli organi della Lega Araba sono:

il **Consiglio degli Stati**, organo supremo composto da tutti gli stati membri, ciascuno dei quali dispone di un voto. Le decisioni prese all’unanimità dal Consiglio sono vincolanti per tutti i membri, mentre quelle prese a maggioranza hanno efficacia vincolante solo per coloro che hanno



approvato la risoluzione.

Il **Segretariato Generale** funge da ufficio amministrativo e finanziario della Lega, inoltre mette in atto le decisioni del Consiglio e fornisce i servizi amministrativi per il personale. Le **Commissioni**, operano nel campo economico, sociale, tecnico, etc.; la loro istituzione è prevista dal dispositivo dell'art. 4 dello Statuto della Lega.

La Lega ha creato anche numerosi istituti specializzati che svolgono a livello regionale i compiti attribuiti a livello internazionale agli istituti specializzati dell'ONU, con quali operano in stretto collegamento:

- Organizzazione Araba della Sanità
- Unione Araba delle Telecomunicazioni
- Unione postale Araba

Nella Carta costitutiva della Lega non sono contemplati specificamente tra gli obiettivi quelli della promozione e della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali; come abbiamo visto nel cap. 2 (v. la scheda 2.E), il Consiglio della Lega ha adottato nel 2004 la *Carta Araba dei diritti umani*, entrata in vigore nel 2008, che istituisce un meccanismo di controllo sull'applicazione della Carta: gli Stati sono obbligati a presentare al Segretario Generale dei rapporti periodici sulle misure adottate per rendere effettivi i diritti e le libertà riconosciute con la sottoscrizione della Carta; per l'esame dei rapporti viene prevista la creazione del **Comitato arabo dei diritti dell'uomo**, il cui ruolo però non è comparabile a quello di un efficace organo di controllo, per la difficoltà di sottoporre a valutazione il comportamento degli Stati, soprattutto quando si tratta del rispetto dei diritti umani, e perché non è assolutamente prevista la possibilità di intervento da parte di individui o di ong in quanto il Comitato non è competente a ricevere comunicazioni o ricorsi.

Tutti gli Stati che hanno adottato la Carta Araba (cfr. cap 2) appartengono all'**Organizzazione della Conferenza Islamica (OCI)**, la prima organizzazione internazionale a scegliere la religione come criterio di adesione che riunisce Stati di vari continenti. La Conferenza islamica, ponendosi il problema dei diritti umani, già dal 1979, anno in cui adotta a Ta'if (Arabia Saudita) una "*bozza per una Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo nell'Isalm*", approda nel 1990 alla "*Dichiarazione islamica dei diritti dell'uomo*" nota come Dichiarazione del Cairo, che tuttavia non è un trattato internazionale ma "*rappresenta degli orientamenti generali per gli Stati*" e dalla quale emergono tutti i limiti messi in luce nella scheda 2.D del cap. 2 "*Le Convenzioni internazionali Regionali si diritti umani*", nella sezione "*problematiche*". La Conferenza dei Capi di Stato, organo supremo dell'OCI, l'anno successivo non ha avallato il documento che nonostante tutto rimane però un importante passo avanti verso l'adozione del paradigma universale dei diritti umani; d'altro canto però sono evidenti i problemi di armonizzazione delle legislazioni nazionali con la Dichiarazione.

<http://www.oic-oci.org/>

<http://www.nam.gov.za/>

## I diritti umani in Asia e le iniziative sub-regionali

Le iniziative più importanti dell'Asia sono nate nel Sud-Est del continente ad opera prevalentemente dell'**Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN)**, che dal 1983 grazie alla spinta di un gruppo di ong, lavora sul progetto di uno strumento di protezione dei diritti dell'uomo, per approdare alla formulazione, nel 2000, di una proposta di Convenzione elaborata da un gruppo di lavoro (una coalizione informale di individui e gruppi della Regione del Sud Est Asiatico, nata nel 1996 che lavora con istituzioni governative e ong: il *Working Group for a n ASEAN Human Riguts Mechanism*); lo scopo del documento è di creare un Meccanismo intergovernativo sub regionale a difesa e promozione dei diritti umani. Il testo, attualmente all'esame dei Governi, fa riferimento ai principali strumenti internazionali in materia di diritti umani e si concentra sull'istituzione di una Commissione i cui atti dovranno essere vincolanti per i paesi che avranno ratificato il Trattato istitutivo; in essa le ong potranno esprimere un parere consultivo. Tra i suoi compiti: l'organizzazione di campagne promozionali e la preparazione di studi e ricerche, la conduzione di inchieste su presunte violazioni denunciate dagli Stati, da ong e da individui di paesi membri della Convenzione. Pur non avendo potere vincolante potrà formulare raccomandazioni e pubblicare rapporti.





## bibliografia

- Cassese, A. (2004), *Diritto internazionale. Problemi della comunità internazionale* (Bologna, Il Mulino)
- Zanghi C. (2006), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo* (Torino, G. Giappichelli) in particolare capp. 6, 7 e 8.
- Mascia, M. (2007), *La strategia dei "dialoghi" dell'Unione Europea per la costruzione di un ordine internazionale basato sui diritti umani*, in M. Mascia (a cura di), "Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale" (Venezia, Marsilio)
- De Stefani P. (a cura di) (2009), *Codice internazionale dei diritti Umani* (Padova, Cleup)



## sitografia

Si segnalano i siti ufficiali delle Organizzazioni Internazionali trattate:

[www.oas.org](http://www.oas.org)

[www.african-union.org](http://www.african-union.org)

[www.oic-oci.org](http://www.oic-oci.org)

[www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)

[www.arableagueonline.org](http://www.arableagueonline.org) (il sito è in lingua araba; informazioni si trovano anche nel sito italiano

<http://www.legaaraba.org/> della Missione Diplomatica della Lega degli Stati Arabi a Roma accreditata ufficialmente presso lo Stato Italiano e la Santa Sede dal 1961)



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

L'Unione Europea persegue un'intensa attività di "dialogo" con Paesi Terzi, Istituzioni Internazionali, Gruppi Regionali improntata alla promozione dei diritti umani, alla prevenzione dei conflitti e quindi alla sicurezza ed alla cooperazione politica, economica ed umana, che dalle prime due discendono in quanto sono la condizione necessaria perché sicurezza e sviluppo prosperino.

Indicazioni utili per la realizzazione di detti scopi sono il "dialogo sui diritti umani" ed il "dialogo politico" (V: Mascia, 2007)

Tra gli accordi e le relazioni, frutto del dialogo sui diritti umani istituzionalizzato, ricordiamo:

- l'Accordo di Cotonou ACP-UE (il più strutturato)
- l'Accordo per la cooperazione, il partenariato, lo sviluppo e il commercio con Paesi terzi
- il Partenariato Euromediterraneo
- gli Accordi di associazione e stabilizzazione
- le relazioni con i Paesi Terzi candidati (ad es. la Turchia)
- le relazioni con le Organizzazioni regionali (ad es. l'ASEAN)

- Il "dialogo sui diritti umani" funge da "canale di comunicazione per lo scambio di idee e buone pratiche e per promuovere una cultura politica fondata sui diritti umani internazionalmente riconosciuti." (Mascia, cit);
- il dialogo politico" è prassi ormai consolidata dell'UE per promuovere, tanto al suo interno quanto all'esterno, l'integrazione regionale quale strategia per lo sviluppo sostenibile e il governo della globalizzazione. I dialoghi più significativi intrattenuti all'esterno sono il dialogo politico Ue-Cina la cui costituzione formale risale al 1994, quello UE-Iran, del 1998, quello con il Gruppo ACP, come da art. 8 dell'Accordo di Cotonou, siglato nel 2000 ed entrato in vigore nel 2003 e quello con il Gruppo di Rio (Dichiarazione politica di Madrid, adottata in occasione del Vertice UE-America Latina e Caraibi, 2002).

L'UE inoltre, al fine di promuovere la tolleranza e l'uguale rispetto per tutte le religioni, sta cercando canali di comunicazione e collaborazione con l'Organizzazione della Conferenza Islamica e con la Lega Araba.

"Il contenuto dell'art. 9 (Elementi essenziali ed elemento fondamentale) dell'Accordo di Cotonou ACP-UE rileva in maniera significativa per la nostra analisi:

La cooperazione è orientata verso uno sviluppo sostenibile incentrato sull'essere umano, che ne è il protagonista e beneficiario principale; un siffatto sviluppo presuppone il rispetto e la

promozione di tutti i diritti umani. Il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compreso il rispetto dei diritti sociali fondamentali, la democrazia fondata sullo stato di diritto e un sistema di governo trasparente e responsabile sono parte integrante di uno sviluppo sostenibile. 2. Le parti fanno riferimento ai loro obblighi e impegni internazionali relativi ai diritti umani. Esse reiterano il loro profondo attaccamento alla dignità umana e ai diritti umani, che sono aspirazioni legittime degli individui e dei popoli. I diritti umani sono universali, indivisibili e interdipendenti. Le parti s'impegnano a promuovere e proteggere tutte le libertà e i diritti umani fondamentali, sia civili che politici, economici, sociali o culturali. In questo contesto le parti riaffermano l'uguaglianza tra uomini e donne. [...] Il rispetto dei diritti umani, i principi della democrazia e lo stato di diritto, sui quali si fonda il partenariato ACP-UE, ispirano le politiche interne e internazionali delle parti e costituiscono gli elementi essenziali del presente accordo<sup>59</sup>. [...].

M. Mascia, *Op. cit.*, p.70.



## pedagogia dell'esempio



*Moushira Khattab, Segretario Generale del Consiglio Nazionale per l'Infanzia e la Maternità in Egitto e Vice-Presidente del Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia.*

*Attualmente Ministro della Famiglia d'Egitto.*

Moushira Khattab ha studiato al Cairo e negli Stati Uniti. È stata ambasciatrice in Sud Africa e in Cecoslovacchia, diplomatico di carriera nel ruolo di Ministro aggiunto degli Affari Esteri con delega alle relazioni culturali internazionali, ambasciatrice egiziana nella Repubblica del Sud Africa e Ambasciatrice non residente nella Repubblica del Botswana e nel Regno del Lesotho. È stata anche Ambasciatrice egiziana nella Repubblica Ceca e nella Repubblica Slovacca. Ha fatto parte della delegazione egiziana all'Assemblea Generale dell'ONU. Nel suo paese ha combattuto parecchie battaglie in nome delle donne e dei bambini. Prima di diventare ministra per la Famiglia in Egitto, è stata Segretario generale per l'Infanzia e la Maternità del suo Paese e vicepresidente del comitato Onu per i diritti dell'infanzia. Nel 2003 organizzò al Cairo una conferenza per denunciare le mutilazioni genitali a cui vengono sottoposte molte donne in Egitto. Partecipavano anche delegati di 28 paesi arabi e africani dove la pratica è diffusa, nonché esperti internazionali. Si è sostenuto che la circoncisione è un'indegnità per la donna, ha come risultato malattie e traumi psichici e non trova alcun fondamento nei testi religiosi islamici.

## DIDATTICA ESPERIENZIALE

Tematica: *la competenza giurisdizionale della Corte interamericana dei diritti dell'uomo* (scheda 3.G)

**Contenuto / percorso didattico proposto** : studio di caso: una sentenza della Corte Interamericana dei diritti dell'uomo.

**Competenze promosse**: Saper lavorare in gruppo, applicare conoscenze e contestualizzare, acquisire ed interpretare criticamente l'informazione e compiere valutazioni.

### Spunti metodologici

- Si selezionano alcuni casi di violazione che abbiano dato luogo a sentenze significative; questi verranno discussi da altrettanti gruppi di studenti i quali procederanno a:
- analizzare il caso e individuare le presunte violazioni;
  - leggere e discutere gli articoli della Convenzione Americana dei Diritti Umani cui si ipotizza la Corte rimandi per esprimere la sentenza di eventuale condanna dello Stato parte che ha commesso violazione
  - ipotizzare la risposta della Corte
  - verificare l'ipotesi procedendo alla lettura della sentenza che poi verrà a sua volta discussa nel gruppo
  - relazionare in intergruppo.

#### Approfondimenti:

- i meccanismi di ricorso individuale e interstatale alla Corte Interamericana dei diritti dell'uomo (in questo esempio è la Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo che interpella la Corte);
  - i limiti della giurisdizione della Corte;
- la riflessione sullo stato della protezione dei diritti fondamentali: nei Paesi denunciati per violazione e sulla loro situazione politica, economica, ecc.

### Materiali utili

Sono facilmente reperibili le sentenze della Corte Interamericana dei diritti umani:  
<http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&id=23&op=4>

**es.: Sentenza sul caso Cantoral Huamani y Garcia Santa Cruz c/ Perù (10-07-2007)**

**Oggetto:** Il caso ha origine da una domanda della Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo alla Corte, affinché essa esamini il caso del sequestro, della tortura ed infine dell'esecuzione a morte di due rappresentanti sindacali, che lavoravano come operai in una miniera. I fatti risalgono al 13 febbraio 1989 e furono perpetrati a Lima, in Perù. La Corte ha dichiarato lo Stato del Perù responsabile per violazione del diritto di libertà, di integrità personale, del diritto alla vita, alle garanzie giurisdizionali e del diritto di associazione, diritti rispettivamente contemplati dagli articoli 7, 5, 4, 8, 25 e 16 della Convenzione Americana dei diritti umani. Lo Stato è tenuto a svolgere immediatamente le indagini per accertare i fatti e punire i responsabili; è condannato a pubblicare nel termine di sei mesi una dichiarazione ufficiale di riconoscimento delle proprie responsabilità internazionali; ad adottare una serie di misure volte a sostenere i familiari delle vittime e a risarcire loro i danni materiali e immateriali, nella misura prevista dalla sentenza.

[http://www.pacedifesa.org/interventi\\_internazionali/index.asp](http://www.pacedifesa.org/interventi_internazionali/index.asp)

<http://www.corteidh.or.cr/>

<http://www.corteidh.or.cr/>

#### **Esempi, buone pratiche:**

Amnesty International <http://web.amnesty.org/library/eng-col/index>

[http://www.centrodiritiumani.unipd.it/news\\_continua.asp?k=186&mese=09&anno=2004](http://www.centrodiritiumani.unipd.it/news_continua.asp?k=186&mese=09&anno=2004)

**La pena più lunga nel paese dell'impunità Colombia, storia di Alba Lucia Rodríguez Cardona**

<http://www.terrelibere.org/la-pena-pi-lunga-nel-paese-dellimpunit>

## 3.H - Le ONG locali, nazionali, internazionali



in breve



Quanto sta avvenendo sia nel sistema universale sia nei sistemi regionali dei diritti umani è ancora scarsamente conosciuto, anche in quegli ambienti che pur sarebbero tenuti a tenersi informati per obbligo istituzionale. Più avvertite sono invece le organizzazioni non governative e i gruppi di volontariato operanti su scala mondiale a fini di solidarietà e promozione umana. La più nota fra di esse è certamente Amnesty International - insignita del Premio Nobel per la Pace -, ma l'intero "continente non-territoriale" (così il politologo Johan Galtung) delle formazioni transnazionali di società civile si è ormai appropriato del diritto internazionale dei diritti umani facendone strumento di legittimazione e di identificazione etico-politica. L'intera vicenda della "internazionalizzazione" quale nuova frontiera dei diritti umani non sarebbe comprensibile in quanto tale, e non se ne spiegherebbero i rapidi sviluppi nel breve arco di un cinquantennio, senza la capillare e convinta mobilitazione di società civile in ogni parte del mondo.

Cfr. A.Papisca, *ABC...diritti umani*, al sito: [http://www.centrodirittumani.unipd.it/a\\_materiali/scuola/abc/16.html](http://www.centrodirittumani.unipd.it/a_materiali/scuola/abc/16.html)



è necessario sapere

### 1 - Che cosa sono

L'acronimo O.N.G. sta per Organizzazione Non Governativa, un termine ormai molto diffuso che indica una qualsiasi organizzazione o gruppo locale, nazionale o internazionale di cittadini che non sia stato creato da un Governo, cioè che non faccia parte di strutture governative e che persegua, senza alcuno scopo di lucro, fini di promozione umana quali la protezione dei diritti umani, l'assistenza umanitaria, la solidarietà internazionale, lo sviluppo umano, la tutela dell'ambiente, il dialogo interculturale, il disarmo, la soluzione nonviolenta dei conflitti, la pace. I progetti delle ONG hanno come base di partenza il rispetto assoluto dei criteri di giustizia e di equità.

Le organizzazioni che si occupano di diritti umani sono estremamente diversificate: alcune hanno un carattere universale perché operano in tutti i paesi e si occupano di diverse tematiche; altre invece sono più specifiche, perché agiscono in un solo paese o su una sola tematica. Inoltre alcune sono indipendenti, mentre altre ricevono finanziamenti pubblici.

Grazie al possesso di specifici requisiti, le ONG oggi beneficiano di un formale "status consultivo", presso le più importanti organizzazioni intergovernative: nel 2008 le ONG alle Nazioni Unite sono oltre 3.500 delle circa 50.000 censite nell'Annuario

#### Statuto Consultivo

Esprime formalmente lo stato giuridico che consente la consultazione. Il riconoscimento dello Statuto Consultivo non dà il

dell'Unione delle Associazioni Internazionali (UAI), di cui oltre 3000 sono accreditate presso l'ECOSOC (www.un.org/esa/coordination/ngo/); più di 400 presso il COE.

riconoscimento della personalità giuridica di ONG, cioè il riconoscimento di soggetto di diritto.

## 2 - Il dialogo tra le ong e le istituzioni

Ad alimentare il dialogo tra le istituzioni e le ONG sono le attività collegate ai Forum di società civile, ai Controvertici, alle Conferenze Mondiali delle Nazioni Unite e alle Conferenze parallele connesse.

Si tratta di eventi di particolare rilievo politico che rappresentano il teatro privilegiato d'azione delle ONG: significativo il loro contributo nella definizione delle agende globali, decisiva la loro capacità di mobilitare l'opinione pubblica mondiale, efficace l'attività di lobbying.

D'altro canto le NU hanno il merito di aver valorizzato l'importanza negli affari mondiali delle ONG e delle altre formazioni di società civile, quali il mondo accademico e sindacale, le organizzazioni religiose, le associazioni di parlamentari, i gruppi giovanili e le associazioni del mondo degli affari, portando all'attenzione dell'opinione pubblica internazionale temi come l'ambiente, i diritti umani o la povertà. In altri termini le Conferenze delle NU rappresentano

### LOBBYING:

Tradizionalmente associato agli USA, dove il lobbying ha lunga storia (fine '800) e larga diffusione, il lobbismo connota molti altri sistemi politici. La sua crescente importanza è strettamente legata a una fase storica centrata sulla riclassificazione dei rapporti fra Stato e società civile. In questo senso e parlando in generale, la tematica del lobbying è affine a quella centrata su termini come "governo per reti", privatizzazioni, principio di sussidiarietà. Il lobbying è uno dei mezzi di rappresentanza politica degli interessi sociali organizzati, che si afferma nel nome del pluralismo.

Un esempio di "democrazia internazionale, di esercizio della cittadinanza attiva nel sistema politico mondiale. [...] sono un cantiere aperto di *learning* per la *governance* globale". Esse contribuiscono infatti a promuovere nuove conoscenze, a sviluppare studi e ricerche orientate all'azione, a diffondere le informazioni a livello globale, a far crescere una cultura politica progettuale e costituente nel mondo delle organizzazioni della società civile e a legittimare la loro partecipazione a livello internazionale, a potenziare il Diritto internazionale dei diritti umani e i collegati sistemi di garanzia, a promuovere l'educazione ai diritti umani e alla democrazia nel mondo scolastico ed extrascolastico, allo sviluppo di nuove <<coalizioni politiche>> formate da politici, funzionari internazionali, accademici, esperti, amministratori locali, rappresentanti di ong e movimenti sociali."(M. Mascia 2004).

Nell'Unione Europea non esiste il regime dello "status consultivo" ma le ONG, possono far parte dei numerosi "Comitati consultivi" della Commissione e del Consiglio e partecipare al cosiddetto "dialogo civile" nonché ricevere contributi finanziari nel quadro di specifici programmi europei. Con la creazione dell'**Unione Europea** (Trattato di Maastricht) e il successivo Trattato di Amsterdam, che fonda il patrimonio valoriale dell'Unione sul paradigma dei diritti umani, ha vita il sistema di consultazione con le strutture solidaristiche di società civile europea e in particolare le ong. A partire dal 1999, la Presidenza di turno dell'UE in collaborazione con la Commissione, organizza annualmente il "Forum dei diritti umani dell'Unione Europea", al fine di creare uno strumento idoneo allo sviluppo del dialogo tra le istituzioni UE e le formazioni di società civile nel campo dei diritti umani, aspetto che va assumendo sempre maggior rilevanza politica nel sistema dell'UE.

Dal canto loro le ONG europee, per rendere più incisiva l'azione nei confronti delle istituzioni dell'UE, si sono organizzate in "piattaforme europee" tematiche, come il Network diritti umani e democrazia e la European Women Lobby, la Piattaforma delle ONG sociali europee, il Forum europeo della disabilità, il Network europeo contro la povertà, la Confederazione delle ONG europee per l'aiuto e lo sviluppo, Green Ten e molte altre. Per agevolare la collaborazione tra le stesse piattaforme, è sorta a sua volta una struttura permanente di coordinamento: il "Gruppo di contatto della società civile".

Le ONG svolgono un ruolo chiave anche all'interno del **Consiglio d'Europa** che ne riconosce il ruolo fin dal 1952, permettendo a queste organizzazioni di acquisire lo status consultivo e prendere così parte alle attività promosse dal Consiglio stesso. Le ONG sono state coinvolte dal Consiglio nella preparazione di molte carte e convenzioni come ad esempio la Convenzione europea per la prevenzione della tortura, la Convenzione culturale europea, la Carta europea per le minoranze

regionali e linguistiche e la Convenzione europea per il riconoscimento della personalità legale delle organizzazioni non governative internazionali.

La creazione a livello europeo di reti di ONG, permette un corretto scambio di esperienze, di informazioni e di buone pratiche e costituisce uno degli strumenti più efficaci per l'attuazione di una cooperazione veramente valida oltre che una caratteristica strutturale dell'agire politico delle ong, il cui valore aggiunto è il puntuale riferimento ai principi e ai valori enunciati nel diritto internazionale dei diritti umani.

### 3 - Le ONG in Italia:

Nell'ordinamento giuridico italiano le ONG appartengono alla categoria delle associazioni senza scopo di lucro e sono disciplinate dal Codice Civile (Libro I, Titolo II, Capo II e III).

Le ONG con finalità di cooperazione internazionale allo sviluppo costituiscono una tipologia distinta e sono disciplinate da diverse norme di legge. Particolare importanza ha la Legge n. 49 del 1987, in base alla quale tali ONG possono ottenere dal Ministero degli Affari Esteri il riconoscimento di idoneità per ottenere finanziamenti e accedere ai progetti ministeriali (art. 28). Per l'idoneità l'ONG deve essere costituita formalmente, non avere finalità di lucro, avere come scopo istituzionale l'attività di cooperazione allo sviluppo, dare garanzie di competenza e capacità, fornire documentazione, accettare periodici controlli ministeriali.

Le prime Organizzazioni Non Governative nascono in seno a un movimento associativo e volontaristico spontaneo, all'inizio degli anni sessanta, con l'obiettivo concreto di entrare in contatto diretto con i bisogni delle popolazioni del Sud del mondo, di darvi risposta con la partecipazione e la solidarietà e di giungere ad una visione politica comune delle loro problematiche. A partire dagli anni '70 nascono tre grandi federazioni che raggruppano molte delle ong italiane e svolgono un ruolo di coordinamento:

- la FOCSIV (Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontariato), conta 63 affiliati che condividono l'ispirazione cattolica
- il COCIS (Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo), raggruppa 26 Ong
- il CIPSI (Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale), raggruppa 30 Ong.

Altre Ong, tra cui le componenti italiane di ActionAid International, Amref, Save the Children, Terre des hommes, Vis e Wwf, hanno dato vita al Coordinamento Italiano Network Internazionali (CINI) per rispondere all'esigenza di coordinare al meglio le loro attività di sensibilizzazione, informazione e advocacy. Il dialogo intenso su tutte le tematiche attinenti allo sviluppo, si articola organicamente attraverso l'Assemblea delle Ong italiane e si focalizza anche sulla preparazione delle Conferenze in sede di Nazioni Unite aventi per oggetto le politiche verso i Pvs. Il Ministero degli Affari esteri ha inaugurato la prassi di inserire rappresentanti delle Ong italiane nelle delegazioni governative alle Conferenze delle Nazioni Unite.

#### *Obiettivi politici*

*[...]La tipologia di Galtung aiuta a capire quale sia la sostanza del potere politico esercitato dalle ong. È un potere non economico, dal momento che anche nei casi in cui alcune ong dispongono di notevoli risorse finanziarie, queste sono rigorosamente strumentali e finalizzate; non militare, di tutta evidenza; nonviolento, nel senso gandhiano della nonviolenza attiva, di iniziativa, di denuncia, di progetto, di alternativa, di resistenza. In positivo, sempre secondo Galtung, il potere delle ong è quello culturale, inteso come capacità di sensibilizzare e coscientizzare l'opinione pubblica; quello politico, inteso come capacità di autonomamente organizzarsi e gestire le proprie attività; quello dei valori, collegato alla capacità di condizionare il comportamento dei centri di potere politico, sia governativi sia intergovernativi sia sopranazionali, attraverso la mobilitazione dell'opinione pubblica intorno a principi come quelli formalmente enunciati nella Carta delle Nazioni Unite, nelle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti*

umani e nella Carta dei diritti fondamentali dell'ue; quello delle idee, che consiste nella capacità di pensare il nuovo e di promuoverne la ricezione da parte delle istituzioni governative, locali, nazionali e internazionali, oltre che dell'opinione pubblica.

Parola d'ordine del movimento di società civile globale è "globalizzare la democrazia". L'obiettivo è quello di costruire un nuovo ordine internazionale democratico, pacifico e solidale con al centro l'Organizzazione delle Nazioni Unite. La strategia, ben elucidata da Antonio Papisca, è duplice: democratizzare le istituzioni internazionali dal di dentro attraverso un progressivo "incuneamento interstiziale"; agire in maniera autonoma nel sistema della politica internazionale con azioni "costituenti" di un nuovo ordine internazionale fondato sul diritto internazionale dei diritti umani. [...]

Mascia, 2002



## normativa di riferimento

### ONU:

- ECOSOC Risoluzione 1996/31

[www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution\\_1996\\_31/index.htm](http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/index.htm)

- Dichiarazione delle Nazioni Unite "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", Risoluzione NU 53/144 dell'8 marzo 1999, in particolare gli articoli 5, 7, 16 e 18.

### COE:

- Committee of Ministers, Resolution 8 (2003) on participatory status for international non-governmental isation with the Council of Europe.

### Unione Europea:

- Convenzione Europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative, conclusa il 24 aprile 1986
- Regolamento CE 17 luglio 1998, n. 1658/98
- Commissione europea, La governance europea. Un Libro Bianco, COM(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001
- Commissione europea, Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", COM(2002) 704 def., Bruxelles 2002 .
- Documento CESE 1498/2003 fin.: Rapporto finale del Gruppo "Cooperazione strutturata con le organizzazioni e i Network delle società civile europea", con il quale propone di istituire una struttura di consultazione permanente denominata "Gruppo di collegamento con le organizzazioni e network europei"; la riunione costitutiva del gruppo si è svolta la sede del CESE il 29 settembre 2004. ([www.esc.eu.int](http://www.esc.eu.int).)

### Italia:

Legge 49/87; L'esigenza di migliorare l'operatività e l'efficacia di queste attività ha portato ad approvare, nell'**aprile 2007**, un disegno di legge delega che impegna il governo a riformare l'intera disciplina della cooperazione allo sviluppo. Il disegno di legge delega è anche frutto di un'intensa attività di consultazione e confronto condotta con le espressioni della società civile, attraverso il dialogo costante con le Ong, il mondo dell'associazionismo, con quello accademico e con i protagonisti della cooperazione decentrata, che svolgono un ruolo fondamentale nel rendere concreto ed efficace l'aiuto allo sviluppo.

<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LeggiProcedure/Legge4987/intro.html>



## le politiche

Due esempi a nostro avviso attestano in modo emblematico la capacità delle coalizioni di ONG internazionali, organizzate, di perseguire i loro obiettivi:

La Coalizione di società civile globale per la Corte Penale internazionale

Il Forum europeo delle persone con disabilità

La **Coalizione di società civile globale per la Corte Penale internazionale** (Coalition for an International Criminal Court, CICC) è stata creata da un gruppo di ONG, nel febbraio del 1995, con l'obiettivo di accelerare il processo di istituzione della Corte penale internazionale (ICC). Nel 1998 le ONG aderenti erano 800, dalla fine del 2004 oltre 2000, con una diffusione capillare in ogni regione del mondo, a testimonianza della loro capacità di sviluppare il *networking* in un settore tanto delicato come quello della giustizia penale internazionale. I risultati raggiunti hanno suscitato lo stupore generale: da una prima fase di attività di lobbying presso i governi e le istituzioni internazionali e di puntuale partecipazione alle sessioni del Comitato preparatorio delle Nazioni Unite, l'azione della CICC è sfociata in una vivace attività di monitoraggio dei negoziati e in una mobilitazione che ha permesso di raggiungere in pochissimo tempo l'obiettivo delle 60 ratifiche necessarie perché lo Statuto potesse entrare in vigore (adottato il 17 luglio 1998, entrò in vigore il 1° luglio 2002). Oggi lo Statuto ha raggiunto 108 ratifiche e 139 firme (30 dall'Africa, 24 dalle Americhe, 13 dall'Asia e dalle Isole del Pacifico, 40 dall'Europa e dall'Asia Centrale e 1 dal Medio Oriente).

[www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)

<http://www.icc-cpi.int/>

Il **Forum europeo delle persone con disabilità** (European Disability Forum - Forum européen des personnes handicapées) si propone di rappresentare le persone con disabilità nel dialogo con l'Unione Europea, in particolare, e con altre organizzazioni internazionali. L'obiettivo che il foro persegue è quello di promuovere uguali opportunità per le persone disabili e assicurare a queste i diritti umani fondamentali attraverso l'attiva partecipazione all'elaborazione delle politiche in ambito europeo. Il Forum è l'organismo consultivo di rappresentanza riconosciuto presso l'UE e il Consiglio d'Europa. In Italia è rappresentato attraverso il Consiglio Nazionale sulla disabilità, suo membro fondatore.

Nel 2002 a Madrid, in preparazione dell' "Anno europeo delle persone con disabilità", si è tenuto un Congresso europeo delle persone con disabilità che ha prodotto la Dichiarazione di Madrid, frutto di lavoro della Commissione, della presidenza e del Forum, in cui viene affermata la necessità che le organizzazioni delle persone disabili siano parte attiva nelle decisioni e nella pianificazione delle attività, all'insegna del motto: "Niente su di noi senza di noi".

<http://www.edf-feph.org>

[www.dpi.org](http://www.dpi.org)

[www.dpitalia.org](http://www.dpitalia.org)



## approfondimenti

### 1) Funzioni delle ONG

#### La tutela dei diritti umani:

- ✓ il controllo dell'operato degli Stati e degli organismi intergovernativi internazionali affinché non violino i diritti umani.
- ✓ l'accertamento di situazioni in cui sono avvenute, o si presume siano avvenute, violazioni gravi dei diritti umani a cui fa seguito la denuncia delle stesse all'opinione pubblica e alle istituzioni.

Questa azione è svolta per mezzo di esperti che redigono rapporti che sono resi pubblici.

Sono particolarmente attive in questo senso Amnesty International e Human Rights Watch, i cui rapporti annuali per Paese o rapporti per specifiche situazioni o per



categorie di violazioni hanno più volte indotto gli Stati e le organizzazioni governative ad intervenire.

Queste stesse ONG si attivano anche in situazioni di conflitti armati internazionali o interni per verificare se le norme di diritto internazionale umanitario siano violate.

Si ricorda ad es. che le Nazioni Unite, a seguito dei rapporti di queste ONG, hanno istituito Commissioni di inchiesta sulle situazioni in ex- Jugoslavia nel 1993, in Costa d'Avorio nel 2003-04 e in Sudan nel 2004-05.

- ✓ l'azione pratica di assistenza umanitaria in situazioni dove i governi per motivi politici o diplomatici, hanno difficoltà ad intervenire.
- ✓ l'azione di pressione sui governi e sulle istituzioni intergovernamentali internazionali e di sollecitazione dell'opinione pubblica relativamente a particolari tematiche inerenti ai diritti umani o a casi di grave violazione degli stessi. È un'azione svolta direttamente nelle sedi istituzionali nelle quali le ONG hanno possibilità di presentare documenti o essere ascoltate (vedi l'Assemblea delle Nazioni Unite) o svolta con azione di lobbying presso parlamentari e uomini di governo.  
Ricordiamo ad esempio il risultato conseguito dalla "International Campaign to Ban Landmines", di cui si dirà oltre, e l'azione della "Coalition for an International Criminal Court".
- ✓ l'azione di informazione sulla osservanza dei diritti umani rivolta ad organi di controllo quali i Comitati istituiti da Convenzioni delle Nazioni Unite, o di altre Organizzazioni internazionali, e ad organi giudiziari nazionali e internazionali (ad es. La Corte europea dei diritti dell'uomo; la Corte americana dei diritti dell'uomo).

#### **La promozione dei diritti umani:**

- ✓ Le ONG che lavorano per garanzia dei diritti umani agiscono con iniziative miranti a diffondere le conoscenze e le pratiche dei diritti umani e la riflessione sulla necessità della loro tutela. L'azione si esplica in molteplici forme diverse (campagne, giornate celebrative, conferenze, seminari, programmi educativi) che contribuiscono a costituire una capillare e diffusa 'cultura dei diritti umani'.

#### **La funzione normativa:**

- ✓ In diverse occasioni ONG internazionali hanno contribuito alla elaborazione di strumenti giuridici inerenti i diritti umani con proposte, suggerimenti, presentazione di progetti, riuscendo in certi casi a far introdurre negli stessi degli articoli con formulazioni da esse suggerite.  
Ricordiamo come esempi significativi i contributi delle ONG internazionali alla elaborazione:
  - dello Statuto della Corte penale internazionale
  - della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti
  - del progetto di Convenzione sulla protezione e promozione dei diritti e della dignità delle persone con disabilità

## **2) Il Coordinamento tra ONG**

Negli ultimi decenni è diventata prassi la **collaborazione tra ONG**, dando vita a **Reti (networks)** di ONG internazionali come strutture stabili finalizzate sia al rafforzamento della collaborazione reciproca, sia al rafforzamento del rapporto con le istituzioni. Lo scopo di influenzare le istituzioni internazionali o nazionali per un cambiamento delle politiche determina il forte carattere comunicativo della loro operatività, che tende a coinvolgere il maggior numero possibile di persone o istituzioni per la crescita del consenso intorno alle tematiche affrontate.

I networks sono dei coordinamenti strutturati, cioè forme di organizzazione volontaria di attori impegnati in una determinata area specializzata. Più ONG possono far parte di uno o più networks. Queste strutture, secondo alcuni studiosi, sono “**spazi politici**” in cui si mettono a punto valori e strategie comuni per influenzare i comportamenti delle istituzioni internazionali e degli stati ed elaborare politiche globali. Ci sono networks strutturati in modo tale che attori di società civile operano insieme ad attori del settore pubblico e del settore privato (networks misti o **global public policy networks**). Questa strutturazione mista consente una collaborazione con le istituzioni di governo, in particolare per il conseguimento di alcuni obiettivi (ad esempio obiettivi inerenti la tutela dei diritti umani, il diritto internazionale, la protezione dell’ambiente). Si tratterebbe di una ulteriore forma d’azione di *global governance*. Spesso queste reti, per il raggiungimento di un obiettivo specifico, pongono in essere una *campagna*.

### 3) ONG E ACCORDI DI PARTENARIATO

#### UE - Paesi ACP e ONG

Un riconoscimento formale del ruolo delle ONG e delle organizzazioni di società civile è avvenuto nell’ambito dei rapporti esterni della Unione Europea con i Paesi terzi e precisamente nell’ambito degli **accordi di partenariato** tra la UE e gli Stati ACP (America, Carabi, Pacifico).

L’Accordo di Cotonou del 22 giugno 2000 (in vigore dal 1° aprile 2003) prevede che il partenariato sia aperto ad attori di vario tipo “compreso il settore privato e le organizzazioni della società civile” (art. 2).

Stabilisce inoltre che gli attori non statali siano informati e consultati sulle strategie di cooperazione, dotati di risorse finanziarie e coinvolti nella attuazione dei progetti e dei programmi di cooperazione (art. 4).

Infine prevede che le organizzazioni della società civile siano associate al dialogo politico (art. 8) e abbiano un dialogo costante con il Consiglio dei Ministri e con l’Assemblea Parlamentare (art. 15 e 17).

#### Euromed- ONG

Importante qui ricordare anche il partenariato Euromediterraneo (Euromed), di cui abbiamo già parlato nella parte dedicata alle organizzazioni regionali extraeuropee, nato a seguito della Conferenza di Barcellona del 1995.



#### bibliografia

Papiscia A.(2005), *Riflessioni in tema di cittadinanza attiva e diritti umani*, III Seminario Nazionale “Educazione alla cittadinanza attiva e ai diritti umani”, Venezia-Lido, Casinò Municipale.

Mascia M.(2002), *Lessico oggi* - in [www.aggiornamentisociali.it/0204lessico.html](http://www.aggiornamentisociali.it/0204lessico.html)

Mascia M (2004)., *La società civile nell’Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico* ( Marsilio, Venezia)

Schmitter Ph. C. (2000), *Come democratizzare l’Unione europea e perché* (Il Mulino, Bologna)



#### sitografia

[www.un.org/esa/coordination/ngo/](http://www.un.org/esa/coordination/ngo/)

[www.coe.int/T/E/NGO/Public/](http://www.coe.int/T/E/NGO/Public/)

[www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/)

[www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org) (La piattaforma delle ONG sociali europee)



## Le ONG e l'Unione Europea:

### ONG e Commissione europea

Nel 2001, con il Libro Bianco sulla *governance* europea, la Commissione procede ad un'analisi dedicata alla riforma del "modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini", per dare concretezza e "base legale" al polo "funzionale" delle formazioni di società civile e al polo "territoriale" degli enti di governo locale e regionale, non previsti dal TUE; dimostra in questo modo consapevolezza della necessità di una riforma democratica della *governance*.

Riassumendo possiamo dire che:

ha consentito la consultazione con le ONG nella fase di elaborazione di una proposta legislativa precedente l'adozione della sua decisione sulla stessa;

ha stabilito i principi generali che devono caratterizzare il processo di consultazione: partecipazione, apertura, responsabilizzazione, efficacia, coerenza.

ha stabilito i requisiti minimi per partecipare alla consultazione.

Inoltre la Commissione ha in parte rimediato al vuoto legislativo sui processi di consultazione e i canali d'accesso al decision-making comunitario delle formazioni solidaristiche di società civile, con la Comunicazione sui principi generali e i requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate del 2002 e l'istituzione di un sistema di accreditamento dei partner sociali.

### ONG e Consiglio dell'Unione Europea

Il Consiglio si è adoperato in senso normativo e con suoi Regolamenti e Decisioni ha fornito la base legale affinché le ONG potessero accedere ai finanziamenti previsti dai programmi comunitari.

I Regolamenti e le Decisioni del Consiglio dal '97 ad oggi non riconoscono uno status formale alle ONG nell'ambito del sistema UE ma disciplinano soltanto le modalità di accesso alla fruizione dei finanziamenti comunitari riconoscendone l'utilità per la attuazione delle politiche della UE.

Il Consiglio ha regolato la partecipazione delle ONG in numerose politiche UE, quali: cooperazione allo sviluppo, promozione dei diritti umani e della democrazia nei Paesi terzi, affari sociali, tutela ambiente.

### ONG e Parlamento europeo

I rapporti tra ONG e parlamento europeo si esplicano in contatti informali con singoli membri o con Gruppi parlamentari.

### ONG e Comitato Economico e sociale europeo (CESE)

Svolge una funzione di ponte tra la società civile organizzata e le istituzioni della UE.

Questa funzione è stata riconosciuta anche dalla Commissione europea che nel 2001 ha firmato con il CESE un **Protocollo** mediante il quale può affidare al Comitato il compito di organizzare consultazioni con le ONG.

È da ricordare però che nonostante la messa in opera di tali rapporti consultivi, il CESE mantiene autonomia nella formulazione dei suoi pareri, al cui processo di elaborazione non partecipano le organizzazioni di società civile.

Il CESE ha creato al suo interno una struttura, l' **Osservatorio sul dialogo civile**, che ha i compiti di:

individuare criteri di rappresentatività per le ONG

analizzare i diversi modelli di accreditamento per favorire la creazione di un sistema di accreditamento nel sistema UE

monitorare lo sviluppo della società civile organizzata nei Paesi candidati all'adesione

formulare proposte per iniziative comuni Comitato-ONG

Nell'ambito del CESE si è costituito nel 2004 un **Gruppo di collegamento** con le organizzazioni e i network europei come struttura di consultazione permanente per favorire lo scambio di informazioni e i programmi d'azione.

Il CESE dal canto suo è impegnato a gestire al suo interno un "Osservatorio sul dialogo civile", con il compito tra l'altro di monitorare sistematicamente lo sviluppo della società civile organizzata e del dialogo civile a livello europeo.



## pedagogia dell'esempio

**International TO  
CAMPAIGN BAN  
LANDMINES**

*premio nobel per la  
pace 1997*



Jody Williams , nata il 9 ottobre 1950, è la fondatrice e la coordinatrice dell' International Campaign to Ban Landmines (ICBL), che è stata formalmente lanciata da sei organizzazioni non governative nell'ottobre del 1992. Stratega e portavoce della campagna, ne ha guidato la crescita, facendo sì che vi aderissero più di 1.000 organizzazioni non governative, appartenenti a più di 60 paesi. Attraverso uno sforzo sinergico, senza precedenti, con i governi, le Nazioni Unite e il Comitato internazionale della Croce Rossa, l'ICBL ha conseguito l'obiettivo: l'adozione, da parte di **123** stati, il 4 dicembre 1997, della "Convenzione sul divieto di usare, conservare, produrre e trasferire le mine antipersona e sulla loro distribuzione", (Convenzione di Ottawa). La convenzione è entrata in vigore il 1° marzo 1999, oggi è ratificata da 156 stati.

[http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1997/williams-cv.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1997/williams-cv.html)

[www.icbl.org](http://www.icbl.org)

[http://www.studiperlapace.it/view\\_news\\_html?news\\_id=mineottawa](http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=mineottawa)

<http://www.campagnamine.org/>

DIDATTICA ESPERIENZIALE

**Tematica: Le ONG locali, nazionali, internazionali** (scheda 3.H)

**Contenuto / percorso didattico proposto :** Progettare e sperimentare percorsi di cittadinanza attiva.

**Competenze promosse:**

Saper lavorare in gruppo, saper comunicare in contesti e con strumenti diversi anche tecnologici, saper agire in modo autonomo e responsabile, saper risolvere problemi, saper acquisire e interpretare l'informazione, saper progettare interventi e saper definire strategie di azione.

**Spunti metodologici**

Fra gli strumenti operativi possibili, possiamo indicare:

**I futur lab**

I laboratori del futuro, sono un nuovo strumento all'interno del quali si possono sviluppare idee innovative sul futuro; sono modi per sperimentare un modello di progettazione condivisa e modalità di apprendimento cooperativo. In essi la dimensione del gruppo è quella privilegiata. Si applica bene a gruppi multidisciplinari come, ad esempio, un comitato cittadino, un coordinamento di associazioni di volontariato, un gruppo di cittadini o di operatori e quindi anche un gruppo di studenti della stessa classe ma anche di classi diverse che abbia l'occasione di cimentarsi nella progettazione di un intervento di cittadinanza attiva.

Promuovere **tirocini formativi e di orientamento** secondo le disposizioni di legge:

Occorre stipulare una convenzione, e redigere il Progetto Formativo che accompagnerà lo studente durante il percorso di stage; spesso gli enti più disponibili sono proprio gli enti del terzo settore, che per definizione sono enti democratici, *onlus* e si avvalgono dell'attività di volontari; gli ambiti di intervento sono l'educazione e la cultura, lo sport, l'area socio-sanitaria, con particolare riferimento alla disabilità, la tutela ambientale e, non da ultimo, la promozione e la tutela dei diritti umani. Attraverso periodi anche brevi di frequentazione degli enti i giovani vengono a contatto con una realtà estremamente variegata di servizi che condividono la vocazione solidaristica.

Si fanno esperienze significative di cosa significhi la progettazione in ambito sociale, il lavoro d'équipe, la relazione d'aiuto, attivare strategie di *empowerment* di rete.

**Strumenti di cittadinanza attiva**

- La Consulta Provinciale degli studenti
- Il Servizio Civile Nazionale
- Il servizio civile Internazionale

<http://www.informagiovani-italia.com/>

<http://www.avso.org>: AVSO - Associazione delle organizzazioni di volontariato fornisce un'utile serie di collegamenti che consentono di reperire documenti, progetti e indirizzi

<http://www.youthforum.org>: Forum europeo della gioventù: nato per dare voce agli interessi dei giovani europei, il forum è la piattaforma che rappresenta le organizzazioni giovanili europee presso istituzioni internazionali, quali l'Unione europea e le Nazioni Unite, in relazione a questioni rilevanti per i giovani. Il sito contiene un elenco delle organizzazioni affiliate, oltre ad accurate informazioni sulle aree di lavoro delle stesse e sulle modalità tramite cui contattarle.

[http://europa.eu/youth/active\\_citizenship/index\\_eu\\_it.html](http://europa.eu/youth/active_citizenship/index_eu_it.html): il portale europeo per i giovani.

**Esempi, buone pratiche:**

sul sito del Centro diritti umani è scaricabile il lavoro, ed i progetti didattici allegati, nell'ambito di "Adotta un diritto umano", cdrom pubblicato al termine di un percorso di formazione in cui gruppi di lavoro hanno analizzato ciascuno un diritto umano specifico, attualmente all'indirizzo: <http://www.centrodirttiumani.unipd.it/scuola/media/inizio.htm> In evidenza,



# 4 - Le Politiche per i diritti umani

*Laura Celi (coordinatrice)*

*Antonio Bincoletto*

*Franco Chemello*

*Marisa De Marchi*

*Fulvia Mantoan*

Premessa

4 A - La Pace

4 B - Il Dialogo interculturale / interreligioso

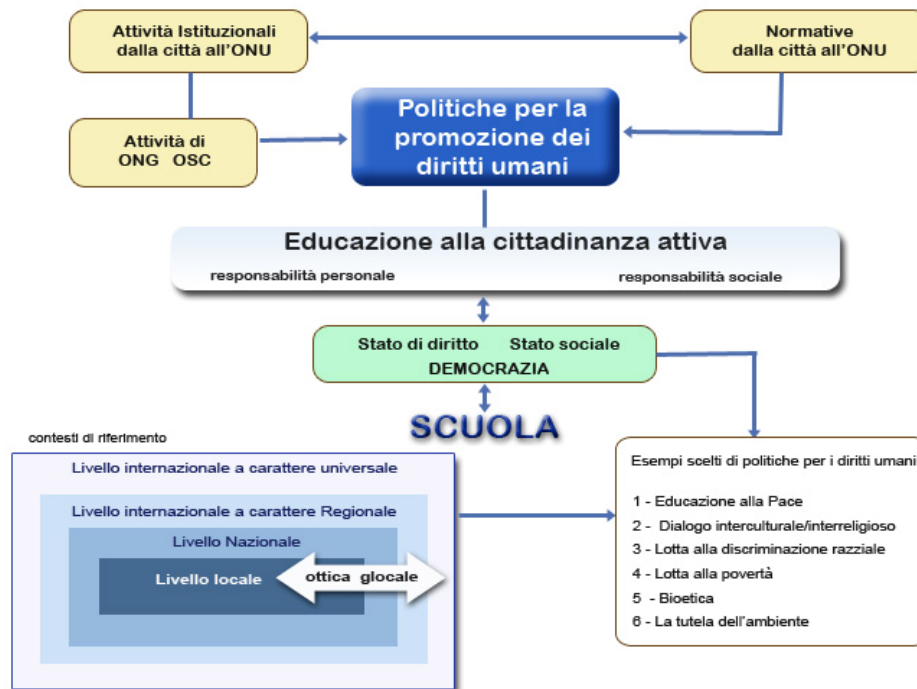
4 C - La lotta alla discriminazione razziale

4 D - La lotta alla povertà

4 E - L'ambiente

4 F - La bioetica

## PREMESSA



In questo capitolo convergono tutte le riflessioni e le indicazioni relative ai concetti chiave, alla normativa ed alle istituzioni, ai diversi livelli di riferimento, proprio perché la politica ne è la logica conseguenza operativa.

Con il termine "politica" nel suo significato originario di *ta politikà*, si deve intendere, infatti, l'agire umano nella comunità dei cittadini. Esso indica i mezzi e le forme attraverso cui gli uomini operano nella risoluzione delle problematiche sociali. Quando discende dal paradigma dei diritti umani, la politica diviene veicolo di valori positivi e condivisi.

Coerentemente con la natura universale dei diritti, lo spazio di azione democratica non può che essere *glocale*, in una prospettiva di multi-level governance, (vedi scheda 1.E "Democrazia" e cap.3 "Premessa") dato che lo spazio culturale, economico, sociale e persino politico oggi è globale, mentre si vanno svuotando alcune delle vecchie prerogative di sovranità degli stati nazionali e si potenziano ambiti decisionali a livello locale e regionale. Se le istituzioni sono il tramite per l'azione politica (si veda il capitolo 3, in particolare la "Premessa"), l'idea di persona umana e della sua dignità è fonte primaria di diritto nazionale e internazionale (come più volte ribadito in questo contesto, a partire dalla scheda 1.A "Diritti umani: il riconoscimento dell'eguale dignità di ogni persona"). Di conseguenza le politiche non possono che avere come obiettivo la valorizzazione della persona.



Lo schema sotto riportato sintetizza i contenuti di questa sezione di analisi, le politiche, in cui si intende mettere in luce come alla base delle azioni che ogni Stato persegue, vi deve essere, come sopra ricordato, il **rispetto della dignità** di ogni persona, che si traduce nella **garanzia della sicurezza** e dello **sviluppo umano** declinati in termini di opportunità. Se le problematiche relative ad ambiente e bioetica si possono includere entro i confini della sostenibilità dello sviluppo umano, i temi legati al dialogo interculturale, alla discriminazione razziale, alla povertà, alla pace hanno la prerogativa di costituire dei profondi collegamenti tra sicurezza e sostenibilità.

Riprendendo il discorso già affrontato nella scheda 1.G “Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza”, che riporta la definizione di “sicurezza umana” dell’UNDP, riportiamo un’ulteriore sottolineatura del Bollettino del Centro diritti umani:

La “**sicurezza umana**” è multidimensionale (*human security*), dunque “sicurezza della gente” (*people security*) comprensiva di ordine pubblico, giustizia sociale ed economica, salvaguardia dell’ambiente. Questo tipo di sicurezza corrisponde all’esigenza di garantire “tutti i diritti umani per tutti” (*all human rights for all*): questi sono politici, economici, sociali, culturali, alla pace, allo sviluppo, all’ambiente, fra loro interdipendenti e indivisibili perché la persona umana che ne è titolare originario è un essere integrale fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia.



È uno schema da leggere in termini di integrazione pluralistica dal basso che risponde all’esigenza fondamentale di conciliare gli aspetti universali con quelli locali dei diritti umani. L’aggancio naturale è alla **scuola** e al suo ruolo formativo di futuri **cittadini responsabili**.

Ricordiamo, infatti, che secondo l’*Agenda dell’Aja sulla diplomazia delle città* (13/6/2008) “è il momento di dare una nuova definizione di “sicurezza” basata sulle necessità umane ed ecologiche e non più sui confini nazionali e sulla sovranità nazionale

Con la redistribuzione di fondi dagli armamenti alla sicurezza umana e allo sviluppo sostenibile verranno stabilite nuove priorità che porteranno alla costituzione di un nuovo ordine sociale che assicuri la partecipazione equa di gruppi emarginati, inclusi le donne e i popoli indigeni, che restringa l’uso della forza militare e che muova i primi passi verso una sicurezza globale collettiva”.(vedi nel Cap.1 la scheda 1.G “Diritti e garanzie”)

### Le politiche della sicurezza

Se il “**focus**” della **politica di sicurezza**, in una accezione spesso usata, è lo Stato di cui va assolutamente tutelata una sua astratta e immobile identità, la politica di sicurezza appare molto semplicemente identificabile nelle pratiche di rafforzamento delle attività di polizia e dell’apparato militare, in quanto il rischio per la sicurezza non può che venire dall’esterno o dall’interno, poiché un qualsiasi mutamento sociale può mettere a rischio l’esistente. **Se invece si assume la tesi della “umanità” e della “multidimensionalità” della sicurezza, tesi sostenuta dalla Commission on Global Governance, il termine trova un naturale riferimento ai diritti fondamentali, intesi come “interessi vitali” delle persone e delle comunità umane, a ciò che è necessario per vivere con dignità in un contesto politico-sociale, dove i diritti possano essere garantiti in ottemperanza all’art. 28 della DUDU.**

Il concetto di Sicurezza Umana ( si veda quanto già approfondito nella scheda 1.F “Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza” nel Cap.1) fa emergere la convergenza tra le diverse

politiche, tra loro interagenti, atte a raggiungere uno sviluppo umano sostenibile, la realizzazione dei diversi diritti, l'obiettivo della pace.

### Lo sviluppo umano sostenibile

Questo concetto di sicurezza include necessariamente lo sviluppo economico e sociale, la partecipazione dei cittadini, la democratizzazione della vita pubblica, il rispetto dei diritti umani e delle differenti culture. Solo prendendo in considerazione tutti questi fattori è possibile creare un reale spazio di collaborazione a livello globale che eviti tensioni e rischi ed è in questa dimensione che il termine sicurezza si lega in modo indissolubile al concetto di sviluppo umano sostenibile.

Di quest'ultimo concetto, lo sviluppo sostenibile, si parla molto ultimamente, ma spesso in modo non completo. Le tre componenti dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale devono essere affrontate in maniera equilibrata a livello politico.



Lo sviluppo umano sostenibile si propone di rispondere in modo innovativo e propositivo alle ricadute negative dei processi di globalizzazione, quale la stretta interrelazione esistente tra degrado ambientale, povertà e crescita economica, utilizzando le evidenti opportunità derivanti dallo sviluppo scientifico e tecnologico, ma nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone e del valore intrinseco della natura e delle forme di vita nonumane.

Di più, credo che si possa affermare che la riflessione e le proposte sulla sostenibilità rappresentano un contributo ed uno stimolo importante per risignificare la pratica stessa della democrazia così come si è venuta realizzando nelle società occidentali. La concreta realizzazione di uno sviluppo umano e sostenibile presuppone, infatti, il coinvolgimento diretto ed effettivo delle singole persone e dei soggetti attivi nella definizione, realizzazione e valutazione delle scelte di sviluppo di una comunità.

*Matteo Mascia*

Coordinatore del Progetto Etica e Politiche Ambientali Fondazione Lanza  
articolo pubblicato nel periodico delle Banche di credito cooperativo,  
*Omnibus*, n. 3, ottobre 2000

Quando la "sostenibilità" viene intesa non solo come sviluppo che risponde alle esigenze del presente senza compromettere quelle delle generazioni future di soddisfare le proprie ma come "sviluppo umano sostenibile", diventa un modello etico al pari di principi come la democrazia e la libertà e l'equità planetaria.

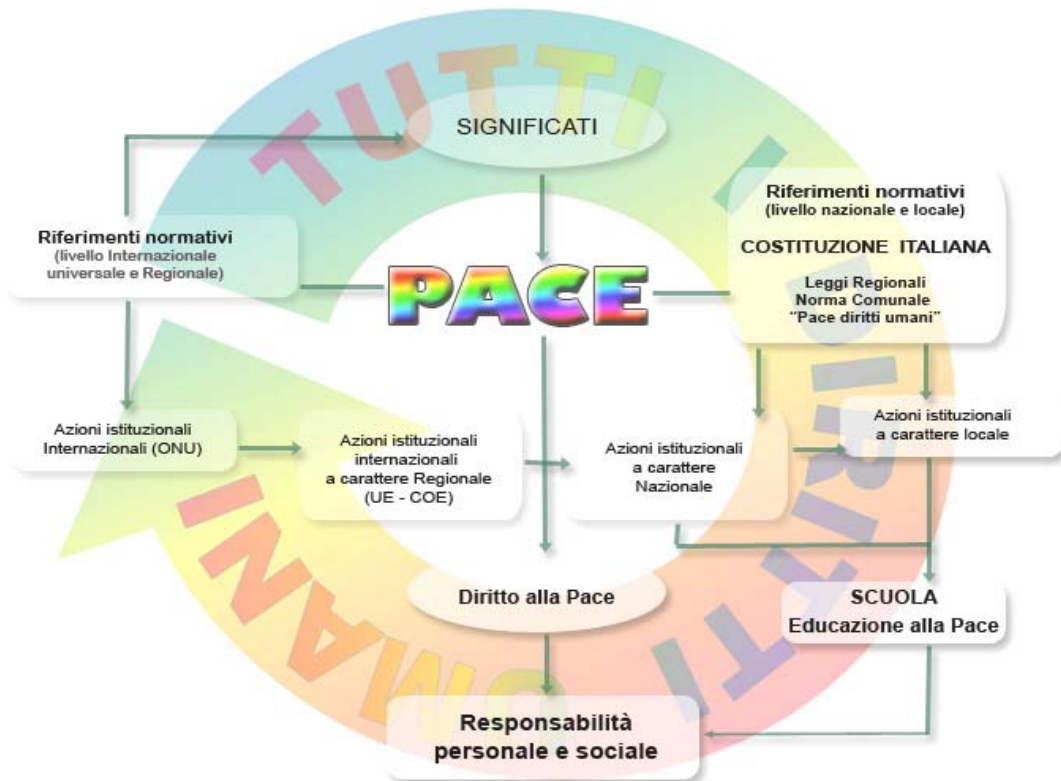
La pace, lo sviluppo e la protezione dell'ambiente, la bioetica, lo sradicamento della povertà, il dialogo interculturale ed interreligioso, la lotta contro la discriminazione razziale sono concetti e politiche interdipendenti e indivisibili e il rapporto dinamico tra i diritti a cui si riferiscono e le azioni necessarie per garantirli sono l'oggetto della trattazione del presente capitolo.

Vista la complessità, la vastità e la delicatezza dei temi, senza avere la pretesa di voler essere esaustivi, ma quella di fornire *input* per la riflessione, si è cercato di delineare percorsi che potessero fornire al docente idee e suggerimenti per assumere l'importante responsabilità della formazione.

## 4.A - La Pace



in breve



è necessario sapere

### 1 - La pace: finalità primaria

**La Costituzione italiana**, (v. nel cap.2 la scheda 2.A "I diritti inviolabili della persona nella Costituzione italiana") dopo essersi richiamata ai diritti inviolabili dell'uomo (art.2) in sintonia con la Dichiarazione universale, nell'art. 10 precisa che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" e all'art. 11 afferma con forza che "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Pertanto vi è perfetta sintonia tra i valori di riferimento della Costituzione e i valori e lo scopo del coevo diritto internazionale, cui la nostra Carta rimanda, si adegua e si sottopone in spirito di collaborazione simbiotica. Si tratta di due articoli/valori fondativi e pertanto vincolanti, non derogabili o modificabili.

**La pace**, del resto, è lo scopo ultimo delle NU, come si intuisce fin dal Preambolo dello Statuto del '45 ("Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra...a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l'uno con l'altro in rapporto di buon vicinato, ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionali..." dall' incipit del Preambolo.) e nell'art. 1 in cui è indicata come prima finalità il "mantenere la pace e la sicurezza internazionale" e la necessità di prevenire le tensioni internazionali tramite lo sviluppo di relazioni amichevoli "fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli..." ed inoltre di "conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti..."; l'art. 4.1 precisa che "possono diventare membri delle Nazioni Unite tutti gli stati amanti della pace che accettino gli

*obblighi del presente Statuto e che, a giudizio dell'Organizzazione, siano capaci di adempiere tali obblighi e disposti a farlo".*

### **Pace = piena applicazione dei diritti umani**

Come appare fin troppo ovvio, una condizione di pace è necessaria per imporre in una società un livello accettabile di sicurezza umana e può essere duratura solo nell'ambito di uno sviluppo umano sostenibile.

La Dichiarazione universale individua l'intreccio tra il concetto di pace e gli altri diritti umani nel Preambolo ("*... il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo*") e nell'art. 28 ("*Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati*"). Insomma la pace come situazione finale, cui tutti gli uomini e i popoli aspirano e devono aspirare, frutto della realizzazione di tutti gli altri diritti, obiettivo da raggiungere progressivamente, ma da perseguire con forza, in quanto non vi può essere pace vera se vi sono situazioni di tensione culturale, economica e sociale, sia all'interno di un paese che fra i popoli. Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali riconosce l'interdipendenza e indivisibilità dei diritti, quando afferma che, "*in conformità alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell' Uomo, l'ideale dell'essere umano libero che goda della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni che permettano ad ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali, nonché dei propri diritti civili e politici*".

Inoltre il Patto internazionale sui diritti civili e politici all'art.20 a tal fine vieta tanto la propaganda a favore della guerra come "*qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza*". La pace infatti non può essere una semplice tregua (pace negativa), ma una situazione di equilibrio, che si può avere solo con l'eliminazione dei contrasti tra le nazioni e all'interno degli stati stessi.

## **2 - I significati**

### **Pace = sicurezza**

Come precisato fin dal citato Preambolo dello Statuto delle NU pace e sicurezza sono strettamente correlati, sconfessando il detto *si vis pacem para bellum*, anche perché è irrazionale pensare che nell'era atomica la giustizia possa germinare dalla guerra (come afferma con forza l'enciclica *Pacem in Terris* di Giovanni XXIII).

Il 12 dicembre 2003 il Consiglio europeo traccia le linee guida della strategia per la sicurezza internazionale dell'Unione europea. Già dal titolo "*Un'Europa sicura in un mondo migliore*" si intuisce che la strategia della PESD deve tener conto che "*nessun paese è in grado di affrontare da solo i problemi complessi di oggi*", che "*la sicurezza è uno dei prerequisiti dello sviluppo*", che povertà, malattia sottosviluppo sono minacce per la pace, in quanto sviluppano conflitti e criminalità, scoraggiano gli investimenti, tutti fattori che in un mondo globalizzato non possono che influire sulla sicurezza dell'Europa e che pertanto "*...la prevenzione dei conflitti e delle minacce non inizia mai troppo presto...in un mondo di minacce globali, mercati globali e media globali, la nostra sicurezza e prosperità dipendono sempre più da un sistema multilaterale efficace*"

Pertanto sicurezza e pace dipendono dallo *sviluppo umano* e dal rispetto delle organizzazioni internazionali preposte; l'antidoto alla paura e all'insicurezza non è la corsa agli armamenti, ma la creazione di un trend adatto al disarmo che solo il rafforzamento delle istituzioni internazionali può permettere. A tal proposito, la Ris. 59/78 del 2004 dell'AG sottolinea con forza la "*relazione simbiotica tra il disarmo e lo sviluppo*" (Sulla stessa linea la premessa "*Considerato che la pace e*

### **LA STRATEGIA DI SICUREZZA E DIFESA DELL'EUROPA**

" **Rafforzare le Nazioni Unite** e dotarle dei mezzi necessari perché esse assolvano alle loro responsabilità e agiscano con efficacia rappresenta una priorità dell'Europa».

" La miglior protezione della nostra sicurezza è un mondo di stati democratici ben amministrati. La diffusione del buon governo, il sostegno delle riforme politiche e sociali, il contrasto della corruzione e dell'abuso di potere, **lo stabilimento dello stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo** rappresentano i mezzi più efficaci per il rafforzamento dell'ordine internazionale».

da Un' Europa sicura in un mondo migliore del 12 dicembre 2003, pag. 9 e 10  
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>

la sicurezza internazionali sono elementi essenziali per la realizzazione del diritto allo sviluppo" e gli art.6,7 e 9 della "Dichiarazione sul diritto allo sviluppo" dell'AG del 4 dicembre 1986).

Ovvia la necessità del concorso di tutti per il raggiungimento di una cittadinanza universale senza tensioni, per lo meno insuperabili, cominciando dalle divisioni di genere: il Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 1325 ha infatti riconosciuto l'importanza del ruolo della donna nella prevenzione e nel superamento dei conflitti e nei processi di *peace-keeping* ha riconosciuto la pace come una situazione collegata all'uguaglianza uomo-donna. È dal 1995 in discussione in sede UE la formazione di un corpo civile di pace europeo, che ha visto il Parlamento dare più volte mandato alla Commissione e al Consiglio di istituire questo organismo per la prevenzione dei conflitti sia nel 1999 (Raccomandazione A4-0047/99 del 10 febbraio 1999) che nel 2001 (Risoluzione A5-0394/2001 del 13 dicembre 2001), riconoscendo così l'importanza delle ONG in fase di prevenzione e di risoluzione dei conflitti e volendone rafforzare l'opera all'interno di una copertura istituzionale europea. Inoltre anche il "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" prevede, all'articolo III-321, la creazione di un corpo volontario europeo: "*È istituito un corpo volontario europeo di aiuto umanitario per inquadrare contributi comuni dei giovani europei alle azioni di aiuto umanitario dell'Unione. La legge europea ne fissa lo statuto e le modalità di funzionamento*".

### **Pace = responsabilità**

Tutti i diritti presumono per loro natura dei doveri, se non altro perché i diritti di un soggetto devono essere riconosciuti, e quindi assunti come dovere, da un altro soggetto (e viceversa), sia esso un altro individuo o un ente. Ma il diritto umano "pace" più di altri presume l'assunzione di responsabilità solidale che grava sullo stesso titolare del diritto. Il diritto alla pace è un dovere dei singoli e dei popoli ad agire in chiave pacifica, è un diritto che si conquista progressivamente facendosi parte attiva, con il contributo degli individui, dei gruppi e di tutti gli attori della *multilevel governance*. Ciò viene chiaramente espresso nella Dichiarazione di Luarca, promossa da ONG e Istituti di ricerca nel 2007, che, dopo aver compiutamente definito la pace e la sicurezza umana come diritto dei singoli, dei gruppi e dei popoli, chiarisce gli obblighi che ricadono sugli individui e su tutti i livelli della società globale (art. 16).

### **Politica di pace = promozione della cultura di pace / educazione alla pace**

La costruzione della pace positiva non ha nulla a che vedere con il Diritto Umanitario, il quale tenta di umanizzare la guerra, salvaguardando la popolazione civile dagli effetti più funesti dei conflitti bellici, e di rendere più accettabile il confronto armato, limitando gli strumenti di distruzione alle mere necessità belliche e tutelando per quanto possibile i non belligeranti (i cosiddetti diritti "dell'Aja" e "di Ginevra").

Una vera politica di pace invece cerca semplicemente di evitare la guerra. Pertanto agisce in fase soprattutto preventiva e siccome la guerra nasce nella mente degli uomini ("*Poiché le guerre iniziano nelle menti degli uomini, è nelle menti degli uomini che devono essere costruite le difese della pace*" Costituzione UNESCO 1945, Preambolo.), la politica di pace si riassume **nell'educazione** alla pace, che vuol dire educare ai diritti umani, alla tolleranza, al dialogo interculturale, ma anche alla gestione positiva delle relazioni personali. E questo ancor di più nelle democrazie, in quanto i depositari ultimi della sovranità politica sono i cittadini ed è quindi in costoro che deve attecchire la cultura di pace.

Nell'art.1 della Costituzione dell'UNESCO ("*lo scopo dell'Organizzazione è di contribuire alla pace e alla sicurezza promuovendo la collaborazione tra le nazioni attraverso l'educazione, la scienza e la cultura...*") come nella già citata "Oslo declaration of the human right to peace" della medesima organizzazione, viene chiarito qual è la strategia per imporre la pace nel mondo: la pace attraverso una cultura di pace; il riconoscimento dei diritti nella mente degli uomini impone **quella cultura di pace che può attivare politiche e azioni di pace**. Nella stessa linea la risoluzione 53/25 sul "Decennio Internazionale per una cultura di pace e nonviolenza per i bambini del mondo" del 19/11/1998 e la "Dichiarazione sulla cultura di pace" dell' AG (A/53/243 A e B del 13/9/1999), che nell'art. 4 dichiara che "*l'istruzione, a tutti i livelli, costituisce uno dei principali strumenti per costruire una cultura di pace*" e che un ruolo chiave per la promozione di una cultura di pace compete, tra gli altri, ai docenti (art.8). Secondo gli articoli 1 e 2 della Dichiarazione, "*una cultura di pace è un insieme di valori, atteggiamenti tradizioni e modi di comportamento e stili di vita*" fondati sul rispetto della vita, la pratica della nonviolenza, il dialogo, la cooperazione, il pieno

rispetto dei principi di sovranità dello stato in conformità con il diritto internazionale, la promozione di tutti i diritti e delle libertà fondamentali, l'impegno per la composizione pacifica dei conflitti, per lo sviluppo, l'ambiente, la democrazia, la tolleranza, il dialogo, la comprensione, la solidarietà, ecc. Insomma, una cultura di pace promuove tutti i diritti, di prima, seconda e terza generazione, in una prospettiva di cittadinanza democratica plurale (Anche il Programma d'azione allegato alla dichiarazione non fa che ribadire gli stessi concetti di interazione tra i diritti che orbitano attorno al diritto alla pace e l'importanza dell'educazione per il loro sviluppo complessivo in un mondo più democratico e inclusivo.)

### 3 - Educazione alla pace

Il docente, o i docenti del Consiglio di Classe, perciò, dovranno **partire dall'alunno** e dal gruppo classe per allenare all'inclusione, al riconoscimento della difficoltà, ma anche della ricchezza della relazione, alla gratificazione dell'azione positiva per il gruppo, al riconoscimento di come il valore del lavoro del team esondi la semplice somma degli apporti individuali, per approdare poi alla scoperta del valore della gratuità e della solidarietà. Nella sezione didattica sono proposti alcuni spunti di attività per sviluppare riflessioni sugli atti comunicativi e le competenze *prosociali*, che sono alla base di una educazione alla politica attiva di pace. Come ricorda il Libro Bianco sul dialogo interculturale del Consiglio d'Europa (7 maggio 2008) "*Gli educatori svolgono un ruolo essenziale a tutti i livelli sia nel rafforzare il dialogo interculturale, che nel preparare le generazioni future al dialogo. Possono diventare modello di ispirazione attraverso la testimonianza del proprio impegno e mettendo in pratica, con gli allievi, ciò che insegnano*". Se è vero, infatti, che l'insegnamento è utile soltanto quando l'atto comunicativo è coerente con gli altri livelli di comunicazione (Si veda ad esempio la teoria dell'atto comunicativo "paradossale" secondo la teoria della pragmatica della comunicazione umana di Paul Watzlawick secondo la quale se la comunicazione verbale è incoerente con gli altri livelli di comunicazione non solo risulta inefficace, ma controproducente.) come il modo d'essere e di porsi dell'insegnante in classe, ne consegue che l'educazione alla pace e ai diritti umani impone un approccio dinamico e coerente, una prospettiva di ricerca-azione continua che deve coinvolgere, oltre all'alunno, l'insegnante.

Per tutto quanto detto sopra, l'educazione alla pace deve essere improntata alla messa in gioco diretta degli alunni-cittadini (dotati di cittadinanza multipla), allo sviluppo delle *capabilities*, all'azione diretta sul territorio, inteso dalla classe all'Onu. Utile pertanto, nel decennio per la cultura della pace e della nonviolenza per i bambini del mondo, entrare direttamente in contatto con le istituzioni globali, le associazioni di volontariato, le Ong e tutti gli attori della società civile, la cui vocazione è *naturaliter* transnazionale.



#### normativo di riferimento

##### Italiana:

La Costituzione italiana art. 10 e 11

DM 22.8.2007 n. 139 (Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione)

##### Europea:

- Significativo l'incipit della *Carta dei diritti Fondamentali dell'UE* (2000): "I popoli europei, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni".
- *Un' Europa sicura in un mondo migliore* del 12 dicembre 2003: il Consiglio europeo traccia le linee per una difesa efficace; il baluardo per una pace in Europa è dato dalla collaborazione con l'Onu e dal rafforzamento del Diritto Internazionale
- *Libro Bianco sul dialogo interculturale* del Consiglio d'Europa (7 maggio 2008)
- Nella risoluzione congiunta relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente del 18 dicembre 2006, il Parlamento e il Consiglio dell' UE spingono i

governi a improntare le politiche all'istruzione in una prospettiva di apprendimento di 8 competenze tra cui la gestione dei conflitti e la promozione della cittadinanza attiva.

### **Internazionale:**

- *Preambolo dello Statuto delle nazioni unite, art. 1, art. 4. 1*
- *Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo: Preambolo, art. 28 e 26*
- *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali art. 13*
- *Patto internazionale sui diritti civili e politici all'art. 20*
- *Convenzione internazionale sui Diritti dell'Infanzia 1989: art. 29*
- Onu: Assemblea Generale:
  - nella Risoluzione 39/11, 12 XI 1984 (Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace)
  - Risoluzione A/53/243 A e B del 13/9/1999), art. 1, 2, 4 e 8: Dichiarazione sulla cultura di pace
  - risoluzione 53/25 del 19/11/1998 sul Decennio internazionale per una Cultura di Pace e Nonviolenza per i bambini del mondo: la pace attraverso una cultura di pace e l'educazione delle giovani generazioni
  - Ris. 59/78 del 2004: relazione simbiotica tra disarmo e sviluppo.
  - Ris. 62/163 del 2007: promozione della pace come strumento essenziale per il godimento dei diritti umani
  - Risoluzione 53/144, 8 marzo 1999, Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (Dichiarazione sugli "human rights defenders")
- *Dichiarazione di Vienna della Conferenza Mondiale dell'Onu sui Diritti umani 25/6/2003 (parte 1.5 e segg.)*
- UNESCO:
  - Oslo Declaration of the Human Right to Peace 1997
  - [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=37083&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=37083&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU: risoluzione 8/4 18/6/2008
- *Dichiarazione di Luarca*, promossa da ONG e Istituti di ricerca nel 2007 si tratta della più compiuta analisi della pace come diritto.

### **Locale**

art. 1 Legge della Regione Veneto del 30 marzo 1988

art. 1 Legge della Regione Veneto 55/1999 del 16 dicembre 1999, "*Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà*".

L'Articolo 1 della legge regionale del Piemonte "*Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace, per la cooperazione e la solidarietà internazionale*".

Inoltre molti altri enti locali italiani hanno inserito la cosiddetta normativa "pace e diritti umani" nei propri statuti regionali, provinciali e comunali



## concetti chiave

**Diplomazia preventiva:** si intendono tutte le attività intese a evitare lo scoppio dei conflitti. Secondo l'Agenda per la Pace di Boutros Ghali le azioni necessarie per prevenire i conflitti sono:

1. misure volte all'aumento della fiducia tra le parti (confidence-building measures) ;
2. indagine sui fatti (fact-finding) ;
3. sviluppo di un sistema di preallarme ;
4. interventi preventivi dell'ONU in aree di crisi sia nel caso di conflitti internazionali che di conflitti interni ;
5. realizzazione di zone demilitarizzate.

**Peace-making** (ristabilimento della pace): si tratta di tutte le attività che l'ONU può mettere in campo per la risoluzione pacifica delle controversie secondo le norme del capitolo VI dello Statuto dell'ONU.

**Peace-keeping** (mantenimento della pace): si intendono le operazioni di intervento nel conflitto con la presenza di contingenti militari e civili dell'ONU

Le varie missioni di peacekeeping sono diverse e adattate ad ogni singola situazione, ma devono mantenere le seguenti caratteristiche: le forze, necessariamente poste sotto il comando delle Nazioni Unite, devono agire in maniera terza ed imparziale nel conflitto ed essere presenti soltanto col consenso dei Paesi coinvolti nella guerra. Il fallimento della missione in Bosnia fu dovuto alla mancanza di questi due elementi, mentre mancavano i mezzi per utilizzare la forza, che del resto non era utilizzabile, secondo il mandato, se non per legittima difesa. Gli uomini e i mezzi devono essere forniti spontaneamente dai Membri delle Nazioni Unite non coinvolti nelle ostilità e perseguire lo scopo delle Nazioni Unite, far cessare il conflitto e ripristinare la pace nel senso più ampio possibile del termine.

Nel corso del tempo il concetto di peacekeeping ha subito un'evoluzione, superando l'iniziale approccio esclusivamente militare e sviluppando sempre più le attività di controllo e polizia.

Attualmente, 20 operazioni dirette dal Dipartimento delle Nazioni Unite per le Operazioni di Pace (DPKO) vedono impegnate oltre 104.000 persone in quattro continenti. Il numero di operatori di pace ONU impiegati

### L'AGENDA PER LA PACE DI BOUTROS-GHALI

Il 31/1/1992 l'allora Segretario Generale Boutros Boutros Ghali presentò un famoso Rapporto al Consiglio di Sicurezza intitolato *Agenda per la pace*, dove si sottolinea l'importanza della prevenzione nei conflitti e quindi di un ulteriore incremento delle attività e conseguentemente delle spese necessarie ad evitare i costi ben maggiori delle guerre, considerando che su circa 1.000 miliardi di dollari spesi in armi nel mondo i costi dell'attività di intervento dell'ONU ammontavano a solo 3 miliardi.

Il documento sottolinea l'importanza di agire precocemente direttamente e capillarmente sul terreno con operazioni e metodi non militari, riconoscendo, di fatto, l'importanza delle azioni civili di pace.

Sottolinea anche l'evoluzione operata dalla capacità di intervento dell'Onu, con un incremento esponenziale della sua attività sul campo, senza nascondere le difficoltà, sia di natura economica che dovute all'apertura di nuovi scenari di intervento, ad esempio in situazione in cui non vi sia esplicito consenso da entrambe le parti (in potenziale conflitto con l'art. 2 comma 7 dello Statuto delle NU che garantisce la non ingerenza) in nome del principio superstatuale della difesa dei principi universali.

Inoltre chiede, in attesa del conferimento all'esercito permanente dell'Onu di parte delle forze armate di tutte le nazioni, secondo l'art.43 della Carta di S. Francisco, di costituire delle "Unità di imposizione della pace", forze ancora nazionali, ma preparate all'intervento rapido per operare, quando se ne ravvisi la necessità, su mandato del Consiglio di Sicurezza sotto comando del Segretario Generale.

Nel *Supplemento all'Agenda per la pace* del 25/1/1995 lo stesso Boutros Ghali sottolinea ancor di più l'importanza delle azioni di prevenzione da parte delle NU, ricomprendendo però le azioni preventive nel concetto di peacebuilding e riconoscendo la necessità che le NU implementino il carattere civile delle operazioni in collaborazione sempre più stringente con le ONG.

Tenendo presente che **la gran parte**



oggi è di sette volte superiore rispetto al 1999 e dimostra la crescita complessiva di importanza della comunità internazionale, nonostante le evidenti carenze e difficoltà operative dei caschi blu evidenziate durante molti conflitti (Al mese di gennaio 2008, erano impiegati oltre 80.000 tra soldati e osservatori militari, 11.000 poliziotti, 6.000 civili internazionali, 13.000 civili locali e 2.300 volontari ONU provenienti da 160 nazioni diverse. Per un quadro delle operazioni in corso di peacekeeping:

<http://www.unric.org/html/italian/peace/peacekeepingmissions.pdf>).

L'Italia è attualmente il primo Paese occidentale (ed il nono in assoluto) per numero di caschi blu impegnati in missioni delle Nazioni Unite (2.500). Tra le missioni cui partecipa l'Italia (7 sulle 16 guidate dal Dipartimento delle missioni di Peacekeeping dell'Onu), si ricordano in particolare: UNIFIL (missione delle Nazioni Unite in Libano), cui l'Italia aderisce con il maggiore contingente (2500 unità) e di cui assicura il comando, UNMIK (in Kosovo). Altri piccoli contingenti in: AMIS/UNMIS (Sudan, Darfur), MINURSO (Sahara Occidentale), UNFICYP (Cipro), UNMOGIP (Osservatori per il conflitto tra India e Pakistan) e UNTSO (Medioriente). L'Italia inoltre partecipa ad altre azioni, ma sotto comando NATO o EUFOR: ISAF in Afghanistan, in Bosnia (EUFOR ALTHEA), Kosovo (KFOR), ecc. per un totale di 25 missioni internazionali in tutto ([http://www.italyun.esteri.it/Rappresentanza\\_ONU/Menu/L\\_Italia\\_e\\_l\\_ONU/Pace\\_e\\_Sicurezza/Missioni\\_di\\_pace/](http://www.italyun.esteri.it/Rappresentanza_ONU/Menu/L_Italia_e_l_ONU/Pace_e_Sicurezza/Missioni_di_pace/)).

**dei conflitti di rilevanza globale avviene ormai all'interno degli stati** tra differenti gruppi culturali, religiosi, etnici e sociali, ogni attività preventiva dovrà basarsi sui seguenti obiettivi:

- accrescimento della fiducia reciproca;
- creazione di strutture per la risoluzione dei conflitti e sostegno delle strutture locali già esistenti;
- tutela dei diritti umani delle popolazioni coinvolte, ed in particolare delle minoranze etniche, nazionali, religiose, e delle classi sociali più deboli;
- aiuto allo sviluppo economico e sociale; superamento delle ingiustizie nella distribuzione delle risorse;
- facilitazione di negoziati orientati verso esiti che non prevedano la sconfitta di una parte

[http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a\\_tem i/pace/2000/agenda\\_pace.pdf](http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a_tem i/pace/2000/agenda_pace.pdf)

<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

**Peace-building:** (consolidamento della pace) è un particolare aspetto del peacekeeping, consistente nel portare l'ordine e assicurare la protezione di diritti umani fondamentali in situazioni post-belliche. Se il peacekeeping interviene nel momento più critico del conflitto, il peacebuilding dovrebbe costruire le basi per una pace duratura, recuperando quel tessuto civile necessario ad uno sviluppo ordinato e al ripristino delle condizioni, anche psicologiche, necessarie alla convivenza.

Le NU hanno istituito nel 2006 un nuovo organismo, la Peacebuilding Commission (PBC), per coordinare tutti i soggetti, militari e civili, coinvolti nelle operazioni di ripristino e mantenimento della pace dopo un conflitto, cui si affiancano un apposito Fondo e un Peace Support Office.

Secondo l'Agenda per la Pace, indispensabili sono le azioni volte a sviluppare processi di partecipazione politica, programmi educativi e di scambio culturale tra le giovani generazioni. Ancora una volta l'educazione è la strategia alternativa alla forza e Boutros Ghali chiama direttamente in causa le Ong, gli istituti educativi, i mass media e l'opinione pubblica tutta, richiamandola a questa responsabilità formativa



## approfondimenti

Nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di partecipazione, risulta chiaro come le attivazioni politiche, ai diversi livelli di governance, rappresentino la conseguenza diretta delle scelte effettuate a livello normativo. I riferimenti a politiche di pace o azioni di promozione ed educazione alla pace sono riscontrabili nell'azione delle maggiori istituzioni internazionali e nazionali, come risulta ormai evidente dopo l'analisi finora effettuata da queste linee guida. Il discorso si ricollega perciò direttamente alle schede ed ai capitoli precedenti.

In particolare, non per ripeterci ma per sottolineare con più forza le positive attivazioni di politiche per la pace, ricordiamo importanti azioni a livello locale (v. le schede 2.B “Statuti comunali, leggi regionali” e 3.B “Infrastrutture nazionali, regionali e locali per i diritti umani”):

dal 1988 Regioni, Province e Comuni hanno cominciato ad inserire dei riferimenti espliciti ai diritti umani e al diritto alla pace, in coerenza con i principi costituzionali e con il diritto internazionale, vincolando anche la propria azione al paradigma dei diritti umani, seguendo l'esempio della regione Veneto, la quale “*in coerenza con i principi costituzionali che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, la promozione dei diritti umani, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale, riconosce nella pace un diritto fondamentale degli uomini e dei popoli*” (art. 1 Legge Regionale del 30 marzo 1988). (v anche la scheda 1.A “Diritti umani e dignità della persona”).

Per lo stesso principio 2.400 città di 131 paesi diversi si sono riunite nell'organizzazione “Mayors for peace” che dal 1991 ha stato consultivo presso le NU, ed ha l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica internazionale e di operare attivamente per risolvere i problemi che minacciano la convivenza pacifica tra i membri della famiglia umana.

In Europa nasce una “Rete delle città per i diritti umani” che conta 300 municipalità europee per dare attuazione alla Carta (Carta di Saint Denis, vedi scheda 2.B citata).

### Una politica di pace vede i docenti in prima linea

Il Consiglio dei diritti umani delle NU (risoluzione 8/4 sul “Diritto all'educazione”) il 18 giugno 2008 ha richiesto di rafforzare l'educazione alla pace, allo scopo di sviluppare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Nel programma d'azione allegato alla “Dichiarazione di Vienna” della “Conferenza Mondiale sui diritti umani delle Nazioni Unite” del 1993 si precisa che (art.80) “*l'educazione ai diritti umani dovrebbe includere la pace, la democrazia, lo sviluppo e la giustizia sociale*”.

Nella risoluzione congiunta relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente del 18 dicembre 2006, il Parlamento e il Consiglio dell' UE spingono i governi a improntare le politiche all'istruzione in una prospettiva di apprendimento di 8 competenze, tra cui quelle sociali e civiche, e ossia le “*competenze personali, interpersonali e interculturali*” che riguardano “*le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche a risolvere conflitti ove ciò sia necessario*”. Insomma scopo della scuola è preparare il cittadino a **costruire la pace partendo dalle competenze relazionali nella classe**, la gestione dei piccoli conflitti, il superamento dei pregiudizi, il riconoscimento positivo delle opportunità che offre la relazione, seppur difficile, con le diversità e un'educazione all'azione, al lavoro di squadra, alla solidarietà attiva nel gruppo in una prospettiva di assunzione di responsabilità *multilevel*. La Raccomandazione viene prontamente recepita nella legislazione italiana con gli allegati al D.M. 22.8.2008 n. 139, dove l'Asse storico-sociale rispecchia l'impostazione della Raccomandazione, ne ripercorre i punti e prescrive l'acquisizione di competenze relative alla gestione dei conflitti e l'interazione positiva nel riconoscimento dei diritti fondamentale degli altri.

Nella già citata Dichiarazione di Lueca del 2007 si dichiara che **ogni individuo ha il diritto a ricevere l'educazione alla pace e ai diritti umani, fondamento del sistema educativo** che può contribuire a generare nuove relazioni umane e nuovi processi sociali basati su fiducia, solidarietà e mutuo rispetto e che potrà favorire il superamento di ogni tipologia di conflitti.

Insomma, il docente deve sentirsi investito dell'alta autorità che gli deriva dal riconoscimento del ruolo dell'istruzione nel costruire un mondo pacifico (proclama iniziale e art.26

#### LE COMPETENZE SOCIALI E CIVICHE

*“La competenza civica dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza delle strutture e dei concetti e sociopolitici e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica...la base comune di questa competenza comprende la capacità di comunicare in modo costruttivo in ambienti diversi, di mostrare tolleranza, di esprimere e di comprendere diversi punti di vista, di negoziare con la capacità di creare fiducia e di essere in consonanza con gli altri...mostrare solidarietà e interesse per risolvere i problemi che riguardano la collettività locale e la comunità allargata. Ciò comporta una riflessione critica e creativa e la partecipazione costruttiva alle attività della collettività o del vicinato, come anche la presa di decisioni a tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale ed europeo, in particolare mediante il voto...ciò significa manifestare sia un senso di appartenenza al luogo in cui si vive, al proprio paese, all'UE e all'Europa in generale e al mondo, sia la disponibilità a partecipare al processo decisionale democratico a tutti i livelli...»*

della DUDU), del peso dell'art. 13 del "Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali" ("Gli stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. 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 dell'uomo e le libertà fondamentali" quindi della pace, ovvia conseguenza), della "Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia" (1989 art. 29: "Gli stati convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità... di inculcare al fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle NU") e dall'investitura della Dichiarazione delle NU sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e diritti umani universalmente riconosciuti (cosiddetta "Carta dei difensori dei diritti umani", 1998) che ribadisce il ruolo educativo dei diritti umani nella costruzione della pace e del dialogo costruttivo tra nazioni e gruppi diversi per religione e razza ed il **diritto-dovere da parte dei singoli e delle istituzioni di inventare ed attivare tutte le possibili attività pacifiche** per promuovere un ordine sociale ed internazionale in cui i diritti e le libertà sancite dalla DUDU e dagli altri strumenti sui diritti umani siano pienamente realizzati (v. la scheda 1.F "Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza").

In una democrazia compiuta il singolo cittadino è il soggetto della politica, per cui la democrazia si concilierà con una politica tendente a perseguire la pace e la sicurezza solo se i singoli individui, veri depositari della sovranità, saranno attivi assertori del paradigma dei diritti umani (vedi scheda 1.E "La Democrazia). È ovvio però che questo obiettivo si consegue solo attraverso l'educazione.

*Il tessuto della società che vedremo tra dieci o vent'anni è determinato da cosa insegniamo ai bambini e alle bambine oggi e dalla loro inclusione o meno nei processi educativi. Imparano facilmente e possono apprendere sia la tolleranza e l'eguaglianza, che l'odio, la rabbia e la violenza.*

*Martti Ahtisaari ex presidente della Finlandia e premio Nobel per la pace 2008*

Quindi l'educazione civica è e deve essere educazione alla pace e viceversa, in quanto *promuovere la pace vuol dire sviluppare nell'alunno la coscienza di sé, del proprio posto nel gruppo, nel mondo, l'interesse e la volontà di aprirsi all'altro-da-sé, le competenze affettive, relazionali, decisionali, le conoscenze relative alle sue possibilità di interagire con la governance multilevel, ecc.* La cultura di pace è "un insieme di valori, attitudini, modelli di comportamento e modi di vita che rifiutano la violenza e prevengono i conflitti affrontandone le cause alla radice per risolvere i problemi attraverso il dialogo e la negoziazione fra persone, gruppi e nazioni".

(Dal sito UNESCO:

[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=37083&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=37083&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)).

## Rapporto Pace – uso della forza

Secondo lo Statuto delle Nazioni unite l'unico soggetto autorizzato ad utilizzare la forza è il Consiglio di Sicurezza. In caso di attacco uno Stato può difendersi (e in modo adeguato al mero respingimento) solo fino all'intervento dell'ONU, unica organizzazione autorizzata all'uso della forza. Pertanto **l'Italia può disporre dell'uso della forza unicamente per legittima difesa secondo l'art. 52 della Costituzione ("La difesa della patria è sacro dovere del cittadino")**, in perfetta sintonia con l'art.51 della Carta dell'ONU che riconosce il diritto di legittima difesa individuale e collettiva "fintantoché il Consiglio non abbia preso misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale". Era previsto che tutte le nazioni fornissero parte della propria organizzazione militare, proprio per rendere effettiva la possibilità di salvaguardia della legalità internazionale (art.42 e 43). Tuttora invece persiste il regime transitorio, in quanto vige ancora l'art. 106 il quale prevede che, in attesa della realizzazione delle condizioni di cui all'art.43, i 5 membri permanenti possano consultarsi direttamente in vista di azioni comuni per il mantenimento della pace, garantendo loro, pertanto, uno status privilegiato rispetto agli altri membri. Dopo la guerra del Golfo del 1991 sembra consolidarsi la prassi secondo la quale l'uso della forza è consentito agli Stati o ai gruppi di stati dietro autorizzazione del Consiglio di sicurezza: ovviamente questa è una deroga che va contro lo spirito della carta e che dovrebbe essere superata in una riforma dell'Onu che volesse portare a compimento il progetto iniziale. Oggi

la realizzazione dell'art. 43 sarebbe possibile se le organizzazioni regionali come l'Unione Europea e l'Unione Africana mettessero a disposizione parte delle loro forze armate a servizio della comunità internazionale, ovviamente in un quadro di corresponsabilità planetaria.

Nelle condizioni in cui è costretto ad operare, l'Onu non può intervenire direttamente con azioni coercitive se non su scala ridotta. È costretto a delegare Stati membri come nel caso della Corea (1950), dell'aggressione al Kuwait (1990) della Somalia (1992) e Ruanda (1994) per consentire le operazioni di soccorso umanitario, ad Haiti per ristabilire la democrazia. In Bosnia il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato l'uso della forza solo per l'interdizione dello spazio aereo e per la difesa del contingente; in questo caso le NU operavano tramite la NATO. Vale la pena solo ricordare che la guerra in Iraq del 2003 non era stata autorizzata.

### **Rapporto Pace – Sport**

Lo sport, e le Olimpiadi in particolare, sono sempre stati uno strumento di convivenza pacifica, fin dai tempi della tregua olimpica nell'Antica Grecia. E ogni due anni l'AG indice una tregua olimpica in occasione dei giochi. Del resto si legge nella Carta Olimpica che *“lo scopo dell'Olimpismo è di mettere ovunque lo sport al servizio dello sviluppo armonico dell'uomo, per favorire l'avvento di una società pacifica, impegnata a difendere la dignità umana”* e si dichiara chiaramente che *“il C.I.O. partecipa alle azioni in favore della pace”* (Carta Olimpica al 12 dicembre 1999; art. 3 dei Principi Fondamentali e cap.I, art.2 comma 4). Che i giochi, grazie alla loro enorme risonanza siano un'arma politica potente ed uno strumento di proposizione di pace positiva lo si vide fin dai tempi dell'esclusione dal Movimento Olimpico del Sudafrica (a causa dell' Apartheid) a partire dal 1964 e dal boicottaggio dei giochi di Mosca 1980 (a causa dell'invasione dell'Afghanistan), con successiva ritorsione da parte del blocco sovietico a Los Angeles 1984.

Oltre che attraverso questi strumenti coercitivi, lo sport può agire a quattro livelli per la promozione della pace:

- sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale
- educare gli sportivi e la gioventù all'alterità e alla solidarietà
- sviluppare relazioni diplomatiche tra le nazioni e le federazioni
- sviluppare interazioni solidaristiche tra le federazioni

Grandi discussioni ha suscitato la decisione di affidare i giochi olimpici del 2008 a Pechino, concessi soprattutto per spingere la Cina ad un maggiore rispetto dei Diritti Umani e grande eco la repressione del dissenso in Tibet alla vigilia della manifestazione sportiva, entrambe dimostrazioni dell'importanza del legame tra Diritti Umani e Sport (Si veda anche quanto dichiara nella premessa (pag.2 e 7) il *Libro bianco sullo sport* dell' 11.07.2007 edito dalla Commissione dell'Unione europea: *“L'ideale olimpico dello sviluppo dello sport per promuovere la pace e la comprensione fra le nazioni e le culture e l'istruzione dei giovani è nato in Europa ed è stato promosso dal Comitato olimpico internazionale e dai comitati olimpici europei”*).



### **bibliografia**

- Papisca, A.(2004), *Diritto e democrazia internazionale, via di pace. Riflessioni sullo Jus Novum Universale, n. 15 dei quaderni di “Mosaico di Pace”, Barletta*
- Papisca, A.(1988), Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani, in Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli, anno II, numero I, pag. 31 ss. Un'analisi in particolare sul rapporto di interdipendenza “se non addirittura di reciproca assimilazione” tra pace e sviluppo.
- Papisca, A.(2005), La pace come diritto umano: vox populi, ma non ancora dell'UNESCO , Rivista Pace diritti umani n. 2 / maggio-agosto 2005 (Venezia, Marsilio).
- Mascia, M. e Papisca, A.(2007), *La pace non è il suo nome, ma ciò che la fa; l'agenda politica dei diritti umani*, scaricabile da [http://www.perlapace.it/index.php?id\\_article=51](http://www.perlapace.it/index.php?id_article=51)
- ° Cassese, A. (2008), *Il sogno dei diritti umani* (Milano, Feltrinelli)
- Villani, U.(2004), L'uso unilaterale della forza per la tutela degli interessi fondamentali della comunità internazionale, pubblicato in Ordine internazionale e valori etici, (Napoli,Editoriale Scientifica, p. 55 ss.) Utile per inquadrare il concetto di guerra preventiva alla luce del diritto internazionale.
- Allegretti, U.(2005), *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, rivista *Diritto Pubblico*, n.1 (Padova, Cedam). Particolarmente utile per l'interpretazione del dettato internazionalista e pacifista della Costituzione
- Pace, E.(2004), *Perché le religioni scendono in guerra?* (Bari, Laterza)

Sen, A. K.(2008) *Identità e violenza* (Bari, Laterza)  
Sen, A. K.(2007), *La povertà genera violenza?* (Milano,Il Sole 24 Ore Libri)  
Zimbardo, P.(2008), *L'effetto Lucifero. Cattivi si diventa?* (Milano, Raffaello Cortina)



## sitografia

<http://www.centrodirittumani.unipd.it/>

[www.cppp.it/](http://www.cppp.it/) sito del Centro psicopedagogico per la pace di Piacenza

<http://www.tavoladellapace.it/> Sito della Tavola della Pace, coordinamento di associazioni ed Enti Locali nato nel 1996 presso il convento di S.Francesco di Assisi dai promotori della marcia Perugia-Assisi e dell'ONU dei Popoli, con lo scopo di trovare unità ed idee per una cultura ed un'azione di pace. È il principale soggetto promotore di una piattaforma politica con proposte concrete rivolte sia al Governo italiano che all'Unione Europea. Tra i suoi compiti la diffusione della cultura di pace e l'educazione dei giovani

<http://www.perlapace.it/> è una iniziativa promossa dalla Tavola della pace e dal Coordinamento Nazionale degli Enti locali per la pace e i diritti umani in preparazione della Marcia Perugia-Assisi

<http://pace.unipi.it/index.html> Sito del Centro interdipartimentale Scienze per la pace dell'Università di Pisa

<http://www.decennio.org/index.htm> sito del Comitato Italiano per il decennio 2001-2010 per una cultura di non violenza e pace per il bambini del mondo

<http://www.entilocalipace.it/default.asp> Coordinamento Enti Locali per la pace e i diritti umani

<http://www.scuoledipace.it/>

<http://www.unimondo.org/Guide/Guerra-e-Pace> sezione dedicata alla pace del portale italiano di OneWorld.net che raccoglie i contributi di 1.600 organizzazioni di società civile che lavorano nel campo della promozione della mondialità

<http://www.peacelink.it/index.html> Portale interamente dedicato al tema della pace

<http://www.mosaicodipace.it/>



## le problematiche

### **Pace come diritto umano:**

La pace non è stata ancora riconosciuta come diritto umano imprescindibile e indilazionabile, in quanto inerente alla persona umana, dallo ius cogens (ma solo come obiettivo finale da raggiungersi gradualmente, fermo allo stadio di dichiarazione solenne e raccomandazione e questo perché svuoterebbe definitivamente gli stati dello ius ad bellus, imponendo definitivamente l'autorità sopranazionale; ma il processo sembra inarrestabile e si configura come un diritto di terza generazione (diritto di solidarietà planetaria, possibile solo nell'interdipendenza e collaborazione planetaria): fondandosi sull'art. 28 della Dichiarazione universale ("Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale ed internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa dichiarazione possano essere pienamente realizzati"), l'AG nella Risoluzione 39/11, 12 XI 1984 (Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace) proclama solennemente che "i popoli del nostro pianeta hanno un sacro diritto alla pace" e dichiara che la salvaguardia del diritto dei popoli alla pace e la promozione della sua realizzazione costituiscono obbligo fondamentale di ciascuno Stato e ancora nella 62/163, del 19 XI 2007 descrive "la promozione della pace come un requisito essenziale per il pieno godimento di tutti i diritti umani da parte di tutti". La risoluzione 8/5 (del 18/6 2008 art.3d) del Consiglio dei diritti umani, dichiarando che ogni individuo e ogni popolo ha diritto ad un ordine internazionale equo e democratico, precisa che il diritto alla pace è una conseguenza diretta. Del resto l'Unesco chiarisce che la pace è l'obiettivo fondamentale della propria Istituzione e di tutte le NU, che la pace è bene comune dell'umanità, diritto inerente alla persona, che si oppone a guerra, conflitto, violenza e insicurezza; chiarisce che è anche un dovere per tutti, dagli individui agli stati alle organizzazioni internazionali (Oslo Declaration of the Human Right to Peace – 1997).

La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli però già riconosce la pace come diritto umano e costituisce un precedente sicuramente valido: "i popoli hanno diritto alla pace e alla sicurezza sia sul piano nazionale che sul piano internazionale. Il principio di solidarietà e di relazioni amichevoli

implicitamente affermato dalla Carta delle Nazioni Unite e riaffermato dalla Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana deve valere sia per i rapporti fra popoli sia per i rapporti fra Stati”..

Così la recente Carta araba dei diritti umani riconosce fin dal preambolo “la stretta relazione esistente tra diritti umani e pace mondiale” e la necessità di “radicare in profondità il principio che tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi” (riprendendo alla lettera la dichiarazione di Vienna della Conferenza ONU sui diritti umani del 1993: Parte I.5).

### Responsabilità di proteggere

In coerenza con quanto riportato nella Premessa a questo capitolo, e con quanto indicato nella scheda 1.F “Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza” rileviamo che recentemente a livello globale si sta affermando la convenzione di dover impostare le politiche sulla *human security* e cioè la necessità di operare per la protezione degli esseri umani (e non degli stati) in una prospettiva multidimensionale (sicurezza comprensiva di ordine pubblico, giustizia sociale ed economica e salvaguardia dell'ambiente), come necessita un mondo globalizzato minacciato da pericoli diversi e multiformi (terrorismo, disastri ambientali, crisi alimentari, genocidi, ecc), e quindi si fa strada il concetto di “*responsabilità di proteggere*”, alla ricerca di una risposta meno ambigua del concetto di ingerenza.

In modo purtroppo ancora un po' contraddittorio sta imponendosi nel diritto internazionale l'idea che gli stati abbiano sì il dovere di difendere i propri cittadini da una catastrofe evitabile, come i massacri, gli stupri e le carestie, ma che quando non ne abbiano la volontà o le capacità questa responsabilità ricada obbligatoriamente sulla comunità internazionale. Sulla scia della diffusione del concetto di Sicurezza Umana si sta insomma passando dal principio di intervento umanitario per lo più a posteriori o dal più recente di ingerenza umanitaria, al concetto di prevenzione e responsabilità di proteggere come proposto nel 2005 nei paragrafi 138 e 139 del World Summit Outcome, il documento approvato dal Vertice mondiale dell'AG svoltosi dal 14 al 16 settembre 2005 e ribadito dal Consiglio di Sicurezza nel contesto della Risoluzione 1674 el 2006 sulla protezione dei

#### World Summit Outcome

*“[i leader delle nazioni si impegnano affinché la Comunità Internazionale] sia preparata ad intraprendere azioni collettive, in maniera tempestiva ed efficace, attraverso il Consiglio di Sicurezza, coerentemente con le disposizioni della Carta, tra cui il Capitolo VII, valutando caso per caso, allorché gli Stati siano chiaramente incapaci di proteggere la propria popolazione da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità”. Da notare che il principio di *responsibility to protect* è già presente nello Statuto dell'Unione Africana.*

#### Dalla Risoluzione 1674 del Consiglio di Sicurezza

*“[Il Consiglio di Sicurezza] riafferma le disposizioni contenute nei paragrafi 138 e 139 del World Summit Outcome Document riguardanti la protezione delle popolazioni dal genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità”*

civili nei conflitti armati, che richiama espressamente i due paragrafi a proposito della responsabilità di proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalle pulizie etniche e dai crimini contro l'umanità. Si tratta di una evoluzione che ha aspetti positivi, come il riconoscimento della necessità e legalità dell'intervento collettivo qualora lo stato non sia in grado di garantire i diritti umani, e negativi, come il mancato approfondimento sugli obblighi e sulle sanzioni. Il dibattito è inserito anche all'interno dei tentativi di modernizzare e rafforzare le Nazioni Unite e il destino dell'evoluzione del concetto della *responsibility to protect* dipenderà da come si muoveranno l'Onu e il Consiglio di Sicurezza nei prossimi anni, e a seconda anche della risposta che la comunità internazionale riuscirà a dare in vicende come quella del Darfur



### pedagogia dell'esempio

Difficile è scegliere tra le numerose personalità che hanno contribuito alla pace nel mondo. Basti pensare a Gandhi e alla sua lotta non violenta, che ha aperto gli occhi al mondo sulla possibilità di imporre la giustizia e la libertà con la pura forza delle idee, in tempi più recenti all'opera pacificatrice e al dialogo

interreligioso di Giovanni Paolo II, ai numerosi Premi Nobel per la pace, tra cui citiamo brevemente solo Yitzhak Rabin che ha pagato con la vita l'acquistata consapevolezza che la guerra non può risolvere il conflitto israelo-palestinese, dimostrando, se ce ne fosse bisogno, che il nemico pericoloso non è necessariamente quello che sta al di là del fronte, ma anche la violenza alimentata dalla propria parte politica. Il docente sceglierà in base ai programmi, agli interessi propri e della classe, alla situazione e all'attualità le figure che possano essere d'esempio positivo per evidenziare come il contributo individuale non sia mai inutile.

In questa sede ricordiamo solo due esempi tra i molti che possono dimostrare come, specialmente in un mondo globalizzato, la pace sia un processo che coinvolge tutti i diritti umani.



#### PACE/AMBIENTE

“Quando cominci a lavorare seriamente per la causa ambientalista ti si pongono molte altre questioni: diritti umani, diritti delle donne, diritti dei bambini... e allora non puoi pensare solo piantare alberi”

La kenota **Wangari Muta Maathai** nel 2004 diventa la prima donna africana a ricevere il premio Nobel per la pace con la seguente motivazione: “per il suo contributo allo sviluppo sostenibile, alla democrazia alla pace”. La Maathai, infatti, attraverso il Green Belt Movement e poi il Pan African Green Belt Movement si era distinta per il suo impegno ecologista e successivamente grazie alla suo impegno politico diretto e anche attraverso la campagna Jubilee 2000 Coalition si fa conoscere per la sua lotta a favore dell'emancipazione femminile, della democrazia e dei diritti umani.

Maathai Wangari, Solo il vento mi piegherà,  
Sperling Kupfer, 2007

#### PACE/POVERTA'

##### La Comunità di Sant'Egidio

L'esempio della Comunità di Sant'Egidio è stato scelto per rappresentare da un lato il legame tra la lotta alla povertà e l'impegno per la pace e dall'altra per evidenziare l'importanza delle organizzazioni della società civile per lo sviluppo della pace in sostituzione o in supporto al livello istituzionale: l'ex Segretario dell'ONU, Butros Butros-Ghali, parla di una "*miscela, unica nel suo genere, di attività pacificatrice governativa e non governativa*". È il "metodo Sant'Egidio".

La comunità di Sant'Egidio, infatti, impegnata fin dalla fondazione nel 1968 nella lotta alla povertà, riconoscendo che la guerra è la madre di tutte le povertà, si è successivamente impegnata in diversi teatri di guerra in una sotterranea opera di mediazione tra le comunità locali, la società civile e le Istituzioni nazionali e sopranazionali. Importante è stata l'opera della Comunità nelle lunghe trattative che hanno portato agli accordi di pace di Roma nel 1992 tra le due fazioni Frelimo e Renamo in lotta in Mozambico e successivamente nell'opera di pacificazione in Guatemala, in Burundi, nei Balcani; da ricordare ancora il contributo al dialogo interreligioso, l'opera di mediazione su richiesta dei maggiori partiti algerini che ha portato all'elaborazione di una piattaforma per la pace, purtroppo non ancora pienamente accettata dal governo algerino, l'impegno per l'abolizione della pena di morte e l'impegno umanitario in diverse parti del mondo.

<http://www.santegidio.org/>

**Contenuto/percorso didattico proposto:** Rapporto tra **Guerra/violenza e la natura umana:** - Ricerca delle cause dei conflitti - Ricerca assieme agli alunni le politiche effettive di pace attuate ai diversi livelli della governance.

<p><b>Spunti metodologici</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Partire dalla Costituzione UNESCO e dalla Dichiarazione di Siviglia del 16/11/1989 per analizzare il perché dei conflitti, dalla classe alla geopolitica internazionale. <ul style="list-style-type: none"> <li>Può essere utile far vedere agli alunni il film L'onda di Dennis Gansel (2008) e leggere La banalità del male di Hannah Arendt per cercare di decodificare i comportamenti umani, citando anche gli esperimenti di psicologia sociale di Gustave Le Bon (teoria della deindividuation), di Ron Jones , di Taifel (Social Identity Theory), di Stanley Milgram e di Philip Zimbardo che attribuiscono gran parte delle responsabilità al mancato riconoscimento della dignità in sé stessi o negli altri (Philip Zimbardo, L'effetto Lucifero; Cattivi si diventa?, Milano 2008; <a href="http://www.lucifereffect.com">http://www.lucifereffect.com</a>) e alla logica del gruppo (autoidentificazione nel gruppo che porta all'esclusione).</li> <li>Potrebbe seguire brainstorming e una successiva analisi e discussione sui comportamenti interni al gruppo classe o tra classi, con predisposizione di regole e piani d'azione condivisi per il superamento dei conflitti.</li> </ul> </li> <li>Gioco di ruolo: dopo aver studiato, anche alla luce dei suggerimenti di cui ai punti 2 e 3, alcune situazioni di conflitto, gli alunni simulano un tribunale per i crimini di guerra commessi durante il conflitto (ad esempio il tribunale Onu di Arusha in Tanzania giudicante i crimini di guerra perpetrati in Ruanda nel '94). Alcuni alunni svolgono funzione di giuria ed altri alunni svolgono la funzione di avvocati dell'accusa e della difesa, cercando di entrare nella parte ed argomentando i rispettivi punti di vista e ideologie, cause esterne e "forze situazionali" (secondo la definizione di Zimbardo) a discolora o aggravanti, ecc. Oppure si può ideare una Tavola internazionale in cui si discute, ad esempio, del conflitto israelo-palestinese. In questo caso gli alunni devono entrare nel punto di vista delle diverse fazioni in lotta, affrontare i problemi e proporre soluzioni.</li> <li>- Analisi degli interventi e delle azioni del proprio Comune, della Provincia, della Regione, dello Stato, delle ONG locali, dell'Europa e dell'Onu, nelle predette situazioni di crisi internazionale e/o in altre situazioni di particolare tensione geopolitica suggerite dall'attualità. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizzare il programma d'azione per una Cultura di Pace dell' UNAG 1999 e scegliere come declinare nel concreto della realtà locale una o più delle strategie proposte, eventualmente proponendo qualche attività alle autorità locali.</li> <li>- Dal sito del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) (<a href="http://www.sipri.org/">http://www.sipri.org/</a>) confrontare le spese militari con le necessità dello sviluppo e la percentuale del PIL investito in armi rispetto allo 0,7% richiesto dall' AG nel 1974 e/o con le necessità annuali aggiuntive (11 miliardi di dollari) dichiarate necessarie dall'Unesco nel suo rapporto 2009 per dare un'istruzione minima di base nei paesi poveri. (<a href="http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf">http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf</a>). -</li> </ul> </li> <li>La Tavola della Pace: analizzare la storia, l'evoluzione e l'importanza pratica del movimento di società civile che ruota attorno alla Tavola della Pace per l'effettiva diffusione della cultura della pace <a href="http://www.tavoladellapace.it/">http://www.tavoladellapace.it/</a>.</li> </ol>	<p><b>Esempi, buone pratiche</b></p> <p><b>Le Scuole in rete per un mondo di solidarietà e pace</b> Tra le molte buone pratiche segnalabili ci è sembrato opportuno segnalare il caso della recente rete di scuole della Provincia di Belluno.</p> <p><b>Attività della Rete:</b> percorsi di approfondimento in classe o in incontri collettivi con formatori e testimoni, laboratori artistici e teatrali, che producono spettacoli che coinvolgono l'intera cittadinanza con lo scopo di raccogliere fondi da destinare in beneficenza allestimento di mostre fotografiche e didattiche attraverso le quali i ragazzi coinvolgono la cittadinanza in percorsi di sensibilizzazione e approfondimento viaggi umanitari, di sensibilizzazione e di solidarietà in Italia e all'estero: attività di forte coinvolgimento che costituisce una full immersion nella problematica affrontata raccolta di fondi per la solidarietà: i ragazzi si ingegnano per sviluppare attività (mercantini, lotterie, attività ristorative, concorsi, calendari di classe, ecc.) attraverso le quali coinvolgono la cittadinanza per sostenere dei progetti concreti di sostegno a progetti di associazioni di volontariato che operano in Italia o nella cooperazione internazionale. Se possibile gli aiuti vengono portati di persona (viaggi umanitari estivi o durante l'anno scolastico). Molte classi, inoltre, hanno adottato il sostegno a distanza attività di volontariato estivo in collaborazione con le associazioni e il Centro Servizi per il volontariato stage di volontariato internazionale in Romania</p> <p><b>Metodologia:</b> le attività sono generalmente proposte come attività da svolgere attraverso una ricerca-azione e come compito-prodotto, mettendo al centro lo spirito d'iniziativa degli alunni. <i>Strumenti:</i> viene utilizzato il sito della rete per condividere e archiviare i materiali prodotti, i video delle conferenze proposte, per lavorare in modo cooperativo attraverso la piattaforma moodle dedicata.</p> <p>Sito della rete: <a href="http://www.liceogalliebelluno.it/reteprovinciale">www.liceogalliebelluno.it/reteprovinciale</a></p> <p><b>Materiali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="http://www.scuolodipace.it/">http://www.scuolodipace.it/</a></li> <li>- <a href="http://www.unimondo.org/Guide/Guerra-e-Pace">http://www.unimondo.org/Guide/Guerra-e-Pace</a> sezione dedicata alla pace del portale italiano di OneWorld.net che raccoglie i contributi di 1.600 organizzazioni di società civile che lavorano nel campo della promozione della mondialità</li> <li>- <a href="http://www.peacelink.it/index.html">http://www.peacelink.it/index.html</a> Portale interamente dedicato al tema della pace</li> <li>- <a href="http://www.mosaicodipace.it/">http://www.mosaicodipace.it/</a></li> <li>- Per approfondire il rapporto tra beni relazionali e beni materiali: L. Bruni, <i>Il prezzo della gratuità</i>, Città nuova, Roma 2006</li> </ul> <p>Per una guida sui giochi di ruolo relativi all'attività didattica 2: Scavi M. (a cura di) <i>Costruire la pace. Per imparare a non credere nella fatalità delle guerre</i>, B. Mondadori, Milano, 2007 (in cui si affrontano, oltre al conflitto israelo-palestinese anche il conflitto nell'Irlanda del Nord e la Guerra del Peloponneso del V secolo a.c).</p>
--	---



## 4.B - Il dialogo interculturale / interreligioso



in breve



Vivere in una società multiculturale è un fatto. L'ottica interculturale rappresenta la volontà di superamento del concetto di estraneità verso un riconoscimento reciproco.

Vincenzo Pace,

La transazione tra culture diverse nel sistema educativo italiano, Quaderni n°5, Padova, 2002



è necessario sapere

### 1 - Il dialogo interculturale nell'attuazione politica

Si riprende qui il discorso già avviato precedentemente, in particolare nel primo capitolo, *Concetti chiave*, nella scheda 1.B "Cittadinanza plurima, rispetto per le diversità, concetto di dialogo interculturale". I riferimenti all'attuazione politica, oggetto del nostro approfondimento, sono il risultato di scelte normative prima, istituzionali poi, a tutti i livelli di governance come precisato nella Premessa di questo capitolo e sintetizzato nello schema sopra.

Nel box a fianco vengono riportati i numerosi agganci al dialogo interculturale riscontrabili nelle varie parti di queste Linee guida. ⇨

Ricollegandoci direttamente a quanto analizzato nella scheda 1.B relativamente al concetto di dialogo interculturale, quindi al suo significato ed ai numerosi rimandi concettuali che impone, risentiamo la definizione che ne dà il Libro Bianco del Consiglio d'Europa, oggi il documento più aggiornato e completo riguardante questa tematica: **"Il dialogo interculturale indica un processo di scambio di vedute aperto e rispettoso fra persone e gruppi di origini e tradizioni etniche, culturali, religiose e**

- 1 Scheda 1.B Concetto di dialogo interculturale
- 2 Scheda 1.C Il principio di non discriminazione
- 3 Scheda 1.D Lo Stato come garante di uno Stato Sociale positivo
- 4 Scheda 1.E La democratizzazione della governance globale
- 5 Scheda 1.F Diplomazie delle città: l'azione globale
- 6 Scheda 2.B Carta di Saint-Denis
- 7 Scheda 2.B L'Agenda dell'Aia
- 8 Scheda 2.B UCLG
- 9 Scheda 2.D Patto per i diritti civili e politici art.3
- 10 Scheda 2.D schema iniziale "Processo di positivizzazione dei diritti umani a livello internazionale"

*linguistiche diverse, in uno spirito di comprensione e di rispetto reciproci”-*

**Il dialogo fra culture diverse è quindi operativamente una strategia politica**, una modalità virtuosa per gestire le diversità sociali, culturali o religiose. *“Condizioni essenziali sono il rispetto della pari dignità di tutte le persone, dei diritti umani, in particolare della libertà di espressione e delle altre libertà fondamentali, del primato del diritto e dei principi democratici.”* (dalla scheda citata). Le istituzioni internazionali e locali sono indicate come i principali attori in questo processo di modificazione dell’attuale situazione di incertezza. *“Esse, ciascuna all’interno del proprio spazio di azione e nella piena collaborazione, devono operare per rimuovere gli ostacoli che impediscono il dialogo interculturale, in primo luogo la povertà, lo sfruttamento, le discriminazioni che colpiscono particolarmente i membri più svantaggiati della società.”* (ancora dalla scheda 1.B)

11	<b>Scheda 2.E</b>	Partenariato Euromediterraneo
12	<b>Scheda 3.Premessa</b>	Le Istituzioni dalla città all’ONU
13	<b>Scheda 2.F</b>	Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea
14	<b>Scheda 3.C</b>	Gli obiettivi di sviluppo del millennio (2000)
15	<b>Scheda 3.C</b>	I comitati di monitoraggio creati ad hoc per specifiche tematiche
16	<b>Scheda 3.F</b>	Il programma Comenius
17	<b>Scheda 3.F</b>	Il programma Leonardo da Vinci
18	<b>Scheda 3.F</b>	La politica e il programma per l’apprendimento permanente
19	<b>Scheda 3.F</b>	La promozione dei DU propria dell’UE e la cittadinanza dell’unione: per una cittadinanza attiva
20	<b>Scheda 3.F</b>	La responsabilità di proteggere nell’UE
21	<b>Scheda 3.G</b>	Le Istituzioni e la protezione nei Sistemi Regionali Extraeuropei
22	<b>Scheda 3.H</b>	Il dialogo tra le ONG e le istituzioni
23	<b>Scheda 3.H</b>	Le ONG e l’Unione Europea
24	<b>Scheda 3.Premessa</b>	L’educazione dei DU dall’ONU alla città come lievito per una cittadinanza attiva
25	<b>Scheda 4.Premessa</b>	
26	<b>Scheda 4.A</b>	Politica di pace

Quindi il dialogo interculturale e la cooperazione internazionale sono le vie da percorrere per una buona governance globale al fine di predisporre un sistema di regole definite dalla comunità internazionale e universalmente riconosciute; attraverso un processo graduale che consenta d’individuare le procedure da parte dei diversi attori coinvolti, evitando d’improvvisare soluzioni individualistiche o temporanee. Il dialogo interculturale è parte essenziale e, nel concreto, si caratterizza soprattutto come strumento di pace. Infatti le modalità tramite cui si realizza il “Dialogo Politico” non sono solo i Trattati internazionali dell’UE e dei suoi Stati membri con paesi Terzi; ma anche **tutte le “voci” che i diversi attori** (cittadini, Istituzioni ai vari livelli di governance, organizzazioni non governative) **promuovono a livello micro-sociale per prevenire o gestire l’attuale sistema di relazioni sempre più conflittuali.**

## **2 - Gli approcci dell’azione politica per la promozione del dialogo interculturale secondo il Consiglio d’Europa**

È ancora dal Libro Bianco del COE che ci vengono forniti 5 approcci, o dimensioni, distinte ma interdipendenti, per affrontare praticamente una corretta politica di gestione delle diverse culture, a livello statale:

- **Governance democratica della diversità culturale**, raggiungibile attraverso il rispetto dei diritti umani, le pari opportunità, la valorizzazione delle diversità.
- **Cittadinanza democratica e partecipazione**
- **Imparare e insegnare le competenze interculturali.** Viene qui dichiaratamente chiamata in causa l’istituzione educativa nazionale per la quale sono evidenziati come settori di competenza: la cittadinanza democratica, l’apprendimento delle lingue, la storia. Da non sottovalutare anche l’apprendimento non formale ed informale e la formazione degli educatori.
- **Spazi per il dialogo interculturale:** un interessante rimando alle disponibilità logistiche, rivolte soprattutto alle aree urbane, ai mezzi d’informazione ed allo sport.

- **Il dialogo interculturale nelle relazioni internazionali:** il richiamo è all'ottica globale che permetta un superamento sia della chiusura nel contesto di appartenenza, sia dell'interpretazione di esclusione reciproca delle civiltà.

### 3 - Il dialogo interreligioso

All'interno del dialogo interculturale una specificità particolarmente significativa è rappresentata dal **dialogo interreligioso**: le diverse religioni infatti si sono dimostrate un fattore sociale di grande rilevanza in quanto sistemi organizzati attraverso simboli e ritualità che disciplinano la vita quotidiana.

La presenza di diversi riferimenti religiosi, coincidenti spesso con la correlata presenza di molteplici identità culturali, nelle società nazionali ed internazionali, oggi è diventata emergenza politica, che gli Stati affrontano in modo diverso, a volte non chiaro (vedi, per questo, gli "approfondimenti" in questa scheda). Si tratta dei processi di socializzazione che le attuali società, ad elevato pluralismo religioso, mettono in atto per favorire il dialogo con le minoranze religiose.

Così la promozione del dialogo fra i diversi attori religiosi è divenuto un punto dell'agenda politica sia internazionale che locale; allo scopo di elaborare delle politiche favorevoli al pluralismo culturale in cui i valori fondamentali siano la democrazia, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il primato del diritto del pluralismo, del rispetto reciproco e della non discriminazione (vedi, per una più specifica analisi al riguardo, "La discriminazione razziale", trattata ampiamente nella scheda 4.C successiva e contenuta in questo capitolo).

### 4 – Le azioni politiche: le buone pratiche



<http://www.unaoc.org/>

L'Alleanza di civiltà (UNAOC) è stata fondata nel 2005, su iniziativa dei governi di Spagna e la Turchia, sotto l'egida delle Nazioni Unite con la finalità di esaminare le cause che sono alla base della divisione tra le società e le culture, e di raccomandare un programma di azione concreto per affrontare tale problema. Il rapporto del gruppo di alto livello ha fornito analisi e raccomandazioni precise che sono alla base del piano di attuazione dell'Alleanza tra Civiltà.

Di grande importanza istituzionale l'azione sistematica dell'UNESCO, che ha sempre affrontato il problema alla luce di una duplice ottica:

- il riconoscimento e la tutela delle forme espressive e artistiche con cui ciascuna cultura si esprime; in altri termini la **valorizzazione di ogni cultura**;
- l'**accettazione, attraverso il confronto ed il dialogo, di tutte le culture**; quindi riconoscimento dell'importanza, per la crescita di ciascuno, di ogni diverso punto di vista culturale.

Si tratta di una delle principali finalità dell'UNESCO, con il fine non tanto di salvaguardare ogni cultura in isolamento, ma piuttosto di rivitalizzare il confronto, appunto *il dialogo*, al fine di evitare la segregazione culturale, prevenendo così un possibile conflitto.

L'UNESCO ha adottato nel 2005 la " *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*". Essa cementa la convinzione che il dialogo ed il rispetto interculturale per la diversità culturale sono fra le più sicure grazie di pace. In particolare re all' art 1 (c) la convenzione elenca come uno degli obiettivi principali l'incoraggiamento del dialogo tra le culture al fine di assicurare scambi culturali più intensi ed equilibrati nel mondo per il rispetto interculturale e per una cultura della pace



Conferenze intergovernative nell'ambito del Dialogo interculturale e delle politiche culturali

Progetti dell'UNESCO sul dialogo interculturale

Cattedre UNESCO sul dialogo interreligioso e interculturale

Tra le numerose altre iniziative proposte per diffondere, applicare e verificare le indicazioni dei vari attori sia internazionali che locali, si riportano, a titolo esemplificativo alcuni importanti eventi

- Conferenza dell'unione Europea sul dialogo interculturale Bruxelles, 20-21 marzo 2002
- Conferenza internazionale su *Dialogo internazionale per lo sviluppo di una nuova (plurale, democratica) cittadinanza*, organizzata dal *Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli* dell'Università di Padova a conclusione del Progetto Europeo Jean – Monnet European Community Studies Association\_ECSEA, coordinato dal Centro diritti umani e dal centro Europeo d'eccellenza Jean Monnet dell'Università di Padova e realizzato con la partecipazione attiva delle Università di Atene-Panteion, Lodz, Malta, dell'istituto europeo di Lodz e di ECSEA-Grecia
- Settimana UNESCO della città e della Cittadinanza organizzato dall'Ufficio Scolastico Regionale Veneto dal 9 al 15 novembre 2009
- Si celebra ogni anno il 21 Maggio la *Giornata mondiale della diversità culturale* per il dialogo e lo sviluppo.

**2001: Anno delle Nazioni Unite  
per il  
Dialogo tra le Civiltà**



Per una spiegazione più approfondita sul significato di “casi di buone pratiche “ si rimanda al sito [www.culturapolicies.net](http://www.culturapolicies.net) in cui vengono segnalati circa 200 casi di buone pratiche selezionate fra quelle presentate dai vari paesi . per ciascuna ci sono dei link di contatto oltre ad una breve descrizione del progetto.

Oppure ciascuno può inviare il proprio punto di vista sul dialogo Interculturale visitando il seguente sito [www.labforculture.org](http://www.labforculture.org) andando al link “Righe Aperte per il Dialogo Interculturale “ c'è un invito rivolto alle persone di tutto il mondo a condividere la propria interpretazione personale del Dialogo interculturale.

Di seguito sono elencati le azioni più importanti ai vari livelli

## 5 - L'educazione interculturale

Le azioni istituzionali relative al dialogo interculturale, nei contesti in cui operiamo, si scontrano con l'arrivo sistematico di alunni con provenienze molto diverse in tutti gli ordini di scuola, che presentano preparazione scolastica, abitudini, modi di pensare, “*etnie*” del tutto nuove per la scuola italiana. Questa situazione ha creato urgenze di vario tipo, **evidenziando nella pratica il significato del concetto di dialogo interculturale**, con tutta la fatica e le difficoltà di cui questo stesso concetto è portatore. Ma ne ha evidenziato anche la inderogabile necessità.

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

Antonio Papisca, *Dialogo interculturale: funzione di global (good) governance*, in “Pace, diritti umani” n.2/2004, Marsilio, Padova

La didattica interculturale può essere interpretata, quindi, come una strategia culturale che sorge all'interno di un cambiamento per dare senso alla realtà che, in qualche modo, si presenta “disordinata”, ma è soprattutto una strategia di superamento del conflitto, perché sposta il punto di vista dal sé al “noi”, passando attraverso la comprensione dei punti di vista dei tanti “tu” che incontriamo.

Dobbiamo perciò considerare l'accoglienza e la gestione degli alunni stranieri nelle scuole come parte integrante della strategia politica del dialogo interculturale, proprio perché “*Gli educatori svolgono un ruolo essenziale a tutti i livelli sia nel rafforzare il dialogo interculturale, che nel preparare le generazioni future al dialogo. Possono diventare modello di ispirazione attraverso la testimonianza del*

proprio impegno e mettendo in pratica, con gli allievi, ciò che insegnano.” (dal *Libro Bianco sul dialogo interculturale* del COE già ampiamente citato). Di fatto effettivamente le scuole stanno da tempo lavorando in quest’ottica, con risultati spesso di reale eccellenza. Importante, come ci ricorda il prof.Papisca nel brano sopra citato, è considerare il problema nella sua completezza, non solo nel momento dell’accoglienza di uno straniero, ma nel reale interscambio di conoscenze ed idee, in vista di una crescita comune.

Nella seguente tabella si propongono alcune modalità con cui le scuole Europee applicano effettivamente le raccomandazioni sull’educazione interculturale

STATO	ATTIVITA'
ITALIA	È attivo un <b>Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale</b> del Ministero della Pubblica Istruzione. Annualmente vengono pubblicati i risultati dei monitoraggi che sono reperibili anche a livello regionale presso i siti degli uffici scolastici regionali.  Esiste un accordo, stipulato fra il governo e l'Unione delle comunità ebraiche italiane, sull'orario scolastico, ma non esiste alcun accordo simile nel caso di altre religioni
DANIMARCA	Il monitoraggio è attivo dal 2003, da quando il ministero dell'educazione ha lanciato un programma per l'integrazione degli immigrati le scuole possono richiedere risorse che permettano loro di sviluppare materiali didattici per l'educazione interculturale.
REPUBBLICA CECA	Ci degli ispettori che controllano che siano applicate le linee guida contenute nelle direttive del Ministero dell'Educazione, le quali prevedono sia insegnata la comprensione delle differenze fra gli individui e la loro valorizzazione, così come il rispetto per le minoranze
GRECIA	Le scuole offrono due ore opzionali di lezione, alla settimana, nelle quali sono discusse materie quali il multiculturalismo e la globalizzazione
PORTOGALLO	La normativa del 2001 sulle qualifiche professionali degli insegnanti del livello preprimario, primario e secondario, definisce le competenze relative all'educazione interculturale che, se necessario, l'insegnante deve acquisire nel corso della formazione continua.
REGNO UNITO	L'indagine annuale svolta dall'Agenzia per la formazione degli insegnanti nel 2003, mostra che molti degli insegnanti di nuova qualifica non si sentivano pronti a lavorare con un pubblico di alunni socialmente eterogeneo. In risposta a ciò, l'Agenzia sta sviluppando una rete di risorse professionali per la formazione iniziale degli insegnanti ( <i>Initial Training Professional Resource Network</i> ) al fine di identificare e diffondere le buone pratiche, con il supporto di manuali sulla diversità
PAESI BASSI	Il Ministero dell'educazione ha stabilito, per la formazione degli insegnanti del livello primario, dei metodi didattici specifici per l'educazione interculturale, diffusi tramite una rete di istituti di formazione.
SPAGNA	molte delle Comunità autonome hanno adottato misure per adattare il cibo servito nelle mense scolastiche ai precetti culturali e religiosi degli alunni immigrati

Da questi esempi si nota che non tutti i paesi europei stanno attuando nuove iniziative per sostenere i loro insegnanti che lavorano con alunni in gruppi sempre più multiculturali e multilingue. Per esempio, solo alcuni paesi stanno finanziando lo sviluppo dei materiali didattici conformi all’approccio interculturale, o forniscono, alle scuole che lo desiderino, servizi speciali in quest’area.



## normativa di riferimento

### A LIVELLO INTERNAZIONALE A CARATTERE UNIVERSALE

- *Carta delle Nazioni Unite, 1945*
- *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, Articoli: 1-2-18-22-29*
- *Patto sui diritti economici, sociali e culturali, 1966/1976*
- *Patto sui diritti civili e politici 1966/1976*
- *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, UNESCO 2005*
- *Dichiarazione Universale sulla diversità culturale, UNESCO 2001*

- Convenzione per la salvaguardia del Patrimonio Culturale Intangibile, UNESCO 2003
- *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale sommerso*, UNESCO 2001
- Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore, UNESCO 1989
- Convenzione concernente la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, UNESCO 1972
- Dichiarazione sui principi della cooperazione culturale internazionale, UNESCO 1966
- *Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (ICERD-1965)
- *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* (ICRMW - 1990)
- *Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e discriminazione fondate sulla religione e o il credo.*
- *Berlin Declaration on Interreligious Dialogue* dell'European Council of Religious Leaders-Religion for Peace, ramo europeo di uno dei quattro Inter-Religious Councils (IRCs) della World Conference of Religions for Peace (WCRP), il 5 marzo 2008
- *Declaration of Monserrat on Religions and the Building of Peace* (dal luogo dove firmatari si sono

## A LIVELLO INTERNAZIONALE A CARATTERE REGIONALE

### A livello extraeuropeo

- *Convenzione Americana dei diritti umani*
- *Protocollo di San Salvador relativo ai diritti economici, sociali e culturali* 1998
- *Carta Araba dei diritti umani, 2004, Articoli 34-42*
- *Carta Africana dei diritti degli uomini e dei popoli, Articoli 15-18*

### A livello europeo

- *Dichiarazioni dei Vertici, delle Conferenze ministeriali e del Comitato dei Ministri Europei*
- *Dichiarazione "Società multiculturale ed identità culturale europea",* adottata dai Ministri europei responsabili per gli affari culturali, Palermo/Italia, 25-26 aprile 1990
- *"Dichiarazione per il dialogo interculturale e la prevenzione dei conflitti",* adottata dalla conferenza dei Ministri europei responsabili degli affari culturali, Opatija/Croazia, ottobre 2003
- *"Dichiarazione sull'educazione interculturale nel nuovo contesto europeo",* adottata dalla Conferenza permanente dei Ministri europei per l'Educazione. Atene, novembre 2003
- *"Dichiarazione di Faro sulla strategia del Consiglio d'Europa per lo sviluppo del dialogo interculturale",* adottata dalla Conferenza dei Ministri europei degli affari culturali, Faro/Portogallo, ottobre 2005
- *Conferenza regionale informale dei Ministri della Cultura su "La promozione del dialogo interculturale e il Libro Bianco del Consiglio d'Europa",* Belgrado, novembre 2007
- R (84)18 sulla formazione degli insegnanti a un'educazione per la comprensione interculturale, in particolare in un contesto di migrazione

## A LIVELLO NAZIONALE

- C.M. 8/9/1989, n. 301, Inserimento degli alunni stranieri nella scuola dell'obbligo. Promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio
- C.M. 22/7/1990, n. 205, La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale
- CNPI del 20/12/2005 Problematiche interculturali ( documento di analisi generale sul ruolo della scuola nella società multiculturale)
- C.M. n. 24, del 1 marzo 2006 (Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri - fornisce un quadro riassuntivo di indicazioni per l'organizzazione di misure volte all'inserimento degli alunni stranieri)
- C.M. n. 28 del 15 marzo 2007 sugli esami di licenza al termine del primo ciclo di istruzione,( il Ministero,al paragrafo n.. 6 del capitolo relativo allo "Svolgimento dell'esame di Stato", ha raccomandato alle commissioni esaminatrici di riservare particolare attenzione alla situazione degli alunni stranieri in condizioni di criticità per l'inadeguata conoscenza della lingua italiana)



## Immigrazione e dialogo interculturale

Come affermato nel documento delle Nazioni Unite *Alleanza tra civiltà – 1°Rapporto del gruppo di alto livello(2006)*, “*le tensioni tra le culture sono andate oltre il livello politico ed istituzionale fino a raggiungere i cuori e le menti delle persone*”.

Di conseguenza ogni azione che mira a favorire il dialogo interculturale avrà successo solo se fornirà soluzioni concrete che possono essere messe in pratica, senza paternalismi ma da pari a pari, a favore delle popolazioni più emarginate. Tali programmi dovranno essere pensati ed attuati in cooperazione con la società civile e le autorità locali che si trovano in prima fila ad affrontare la nuova sfida rappresentata dall’immigrazione e dall’integrazione.

Alla luce di questi ragionamenti, e considerando la nostra attuale società multiculturale e multireligiosa, **una delle domande a cui deve rispondere l’agenda sociopolitica è relativa ai modelli di “solidarietà sociale”** da estendersi, anche da un punto di vista giuridico a coloro che vengono classificati come “estranei” socialmente e culturalmente, cioè gli immigrati.

Riprendendo il ragionamento proposto nel primo capitolo, relativo al significato di dialogo interculturale ed agli approcci dell’azione politica ad esso riferiti, si nota che è la **differenza di tipo religioso, oggi, a porre gravi problemi di gestione delle diversità culturali**. Il prof. Enzo Pace (ordinario di Sociologia delle religioni presso l’Università di Padova, già Presidente della International Society for the Sociology of Religion) afferma che, a livello sociale, il fattore R (appartenenza religiosa) è rilevante e genera diffidenza perché ha a che fare:

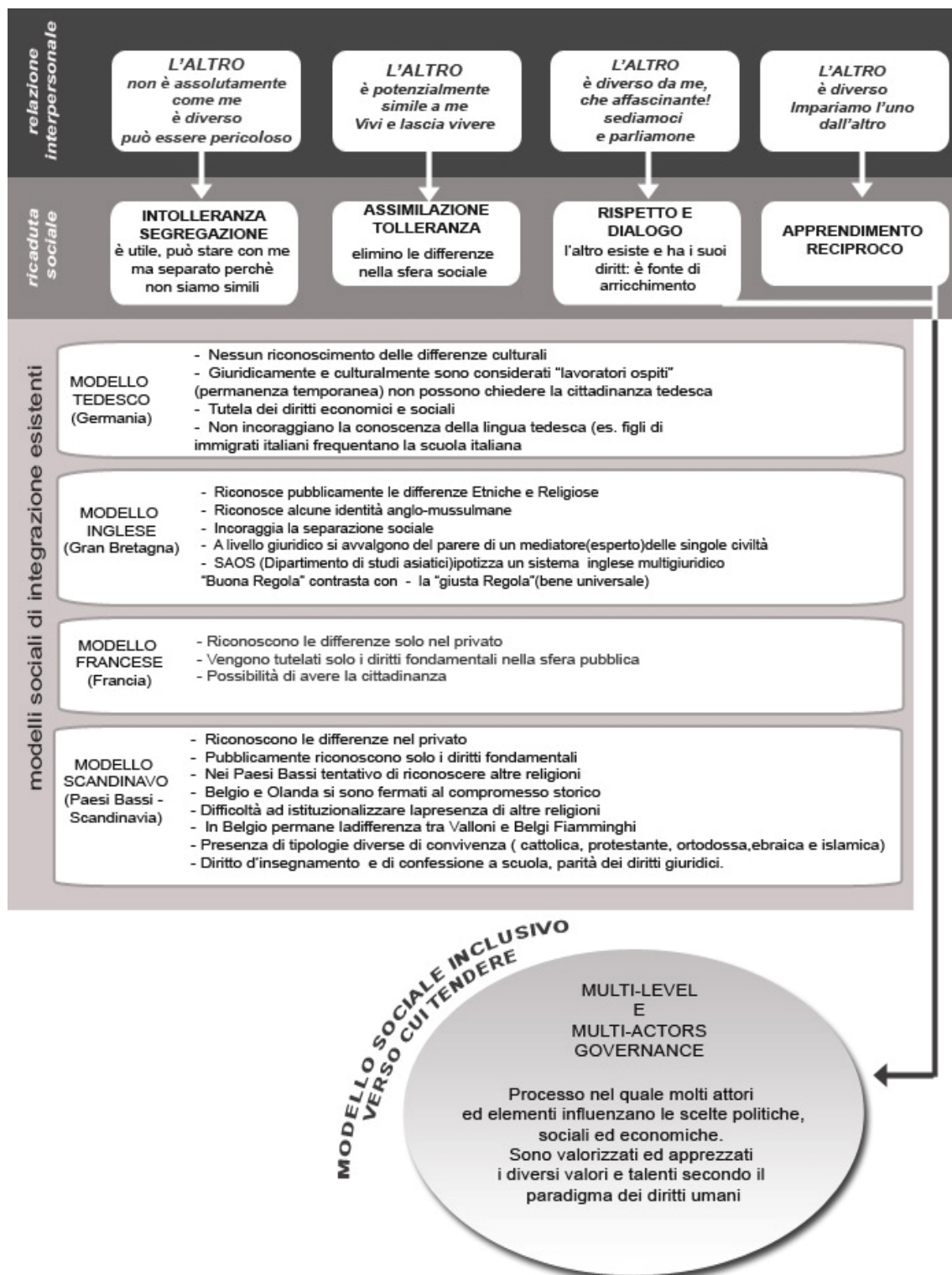
- a) Con il pensare che un altro mondo sia possibile.
- b) Con il sentimento di scrupolo e attaccamento a regole che disciplinano la vita quotidiana, spesso molto diverse da quelle a cui siamo abituati nella nostra società.
- c) Con le pratiche rituali, che fanno apprendere l’esistenza di confini (puro/impuro; sacro/profano ecc.) e che spesso sono fonte di disagio o rifiuto sociale.

Di conseguenza **le azioni politiche delle società ad elevato pluralismo religioso devono saper tradurre le differenze**, considerando che il presupposto per il riconoscimento delle diversità culturali sta nella storia culturale, e coloniale, di ogni Stato. **Il modo di riconoscere le diversità culturali riflette il modo in cui sono state trattate le varie culture.**

Di seguito vengono schematizzati esempi di logiche d’intervento che tendono all’integrazione, anche se il dibattito rimane ancora aperto per paesi quali l’Italia, la Francia e la Germania. Si noti come le parole *Integrazione o Assimilazione*, indicano in primo luogo che “l’altro” è chiamato o a diventare come noi oppure a rimanere nella sua diversità culturale, religiosa ed etnica in uno spazio sociale ben delimitato. Infatti, solitamente, risulta difficile accettare simboli e stili di vita diversi dal proprio, quindi invece di riconoscere le differenze si tende ad entrare in conflitto con “l’altro”, il diverso, lo straniero ([vedi per questo la scheda 1.C “Principio di non discriminazione...”](#)). Spesso, infatti, la necessità di riconoscere i diritti sociopolitici degli “ospiti” innesca dei conflitti che tendono a ribadire le differenze.

Lo schema proposto è relativo ai diversi modelli d’integrazione attuati in Europa (con la consapevolezza che non si tratta di sistemi stabili ma ambivalenti: si possono modificare, infatti, in rapporto alle variazioni sociali del problema).

Risulta evidente come spesso questi modelli oscillino fra assimilazione e segregazione, dal momento che, come ci insegna sempre il prof. E.Pace “*Integrare è un processo sociale che sta in between fra assimilare o segregare*”. Ciò significa che **non esistono modelli perfetti d’integrazione** perché spesso accanto alle politiche internazionali si moltiplicano le iniziative più o meno spontanee a livello delle comunità locali o degli organismi di base della società civile (scuole, consigli di quartiere....) che magari vanno in senso opposto alle scelte compiute dalle élite politiche nazionali. Il problema comincia a porsi quando ci troviamo di fronte a pretese di riconoscimento che sono avanzate da identità collettive e mirano ad equiparare forme di vita culturali diverse.



## bibliografia

- Marco Mascia (a cura di), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Marsilio, Venezia 2007
- Libro Bianco sul dialogo interculturale "*Vivere insieme in pari dignità*", Consiglio d'Europa, 2008
- Habermas J. E Taylor C.(2003), *Multiculturalismo - Lotte per il riconoscimento* (Milano,Feltrinelli)



- Pace E.(2008), *Raccontare Dio. La religione come comunicazione* (Bologna, Il Mulino)
- Huntington, S. (2000), *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta* (Milano, Garzanti)
- Garelli F., Guzzardi G., Pace E. (a cura di)(2003), *Un singolare pluralismo* (Bologna, Il Mulino)
- DIRITTO, IMMIGRAZIONE E CITTADINANZA Rivista trimestrale promossa da Asgi e da Magistratura Democratica *4 fascicoli all'anno*
- Damiano E.(2001), "La sala degli specchi. Pratiche scolastiche di educazione interculturale in Europa (Collana Scienze della Formazione . F. Angeli)



## sitogrofia

- URL: <http://www.socrates-me-too.org/>
- URL: [www.interground.it/](http://www.interground.it/)
- URL: [www.to2000.it/scuole/rayneri/intercultura.htm](http://www.to2000.it/scuole/rayneri/intercultura.htm)
- URL: [www.rfp-europe.eu](http://www.rfp-europe.eu)
- URL: [www.fund-culturadepaz.org](http://www.fund-culturadepaz.org)
- URL: [www.media.comune.bologna.it/cd\\_lei/default.htm](http://www.media.comune.bologna.it/cd_lei/default.htm)
- URL: <http://www.popolinsieme.eu/>
- URL: [www.labforculture.org](http://www.labforculture.org).
- URL: [www.euromedheritage.net/](http://www.euromedheritage.net/)



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

*Recent events have put intercultural dialogue and its role within the European and International landscape high on the political agenda : Today's debate on the role of intercultural dialogue in our societies is very much shaped by a world which is increasingly characterised by a confusion of (institutional) roles in serving the common good and exercising the capacity to govern, by the (positive and negative) consequences of the globalisation process, by the multi-level governance and by the extension of political practices from the city level up to the United Nations.*

**Prof. Léonce Bekemans Cattedra Jean Monnet**

Università di Padova. Contributo per l'anno Europeo del dialogo interculturale 2008

A livello Internazionale, a partire da "Rio 1992" (il "Summit della Terra", ossia la *United Conference on Environment and Development*, prima conferenza mondiale sulla situazione ambientale), sono state indette dalle Nazioni Unite grandi conferenze mondiali che hanno mobilitato ampi settori della società civile di tutte le Regioni e i continenti offrendo così alla cultura dei Diritti Umani la possibilità di tradursi in obiettivi politici di democrazia partecipativa transnazionale. Così facendo, il Dialogo interculturale, collocato in un "contesto globale" è strettamente interconnesso con il concetto di cittadinanza, poiché diviene uno strumento transculturale che facilita il passaggio, dalla posizione potenzialmente conflittuale della multiculturalità a quella costruttiva del dialogo interculturale che non si limita ad un semplice scambio d'informazioni ma alla realizzazione di progetti comuni per obiettivi di bene comune.

Tra gli strumenti che l'Unione Europea ha diffuso troviamo :

- a. Libro Bianco 2001 *La governance Europea*
- b. Libro Bianco sul dialogo interculturale 2008 "*Vivere insieme in pari dignità*" del quale abbiamo sopra ampiamente riferito.

Sono il frutto di un lavoro di dialogo intenso fra gli Stati membri, le organizzazioni della società civile, le Comunità religiose, le Associazioni di migranti, le autorità locali e regionali. Essi contengono le raccomandazioni per la realizzazione di un nuovo modello sociale e culturale adatto ad un mondo in rapida trasformazione in cui abbiamo bisogno di superare i

confini etnici, religiosi, linguistici e nazionali per poter garantire coesione sociale e prevenire i conflitti.

### Esempi di azioni a livello europeo :



### 2008 ANNO EUROPEO DEL DIALOGO INTERCULTURALE

Il 2008 è stato dichiarato, dalla Commissione Europea, **Anno europeo del dialogo interculturale** e i temi affrontati sono stati la cultura, le arti, l'istruzione, la ricerca, lo sviluppo economico sostenibile, i media nonché le questioni attinenti alla migrazione, al multilinguismo ed alle religioni. È stato, come afferma Jan Figel, commissario europeo per l'istruzione, la formazione, la cultura e il multilinguismo, presentando l'evento nel gennaio dello scorso anno a Roma: *“un anno necessario, il dialogo tra culture è una caratteristica dell'integrazione europea. Oggi l'Ue è cambiata moltissimo, i cittadini sono liberi di muoversi e in essa risuona una grande varietà di lingue”*. Ma per il Commissario *“abbiamo bisogno di imparare a vivere insieme. Ciò significa vivere appieno la propria identità, nel rispetto del prossimo, arricchendoci a vicenda. Arriveremo così oltre la tolleranza e verso una mescolanza di culture. Questo è il fondamento dell'anno europeo per il dialogo”*.

A questo proposito si rimanda ai 5 approcci indicati dal Consiglio d'Europa per un'azione politica corretta e relativa al dialogo interculturale, di cui abbiamo parlato precedentemente in questa scheda (v. [“è necessario sapere”](#)).

Molte celebrazioni si sono svolte in tutti i Paesi europei, è stato un programma denso di eventi, otto dei quali, i più significativi, sono contenuti nel **“Progetto Mosaico”** promosso dal ministero per i Beni e le Attività culturali consultabili sul sito ufficiale dell'Anno ([www.dialogue2008.eu](http://www.dialogue2008.eu)). Filo rosso che lega le iniziative, sparse in tutto il territorio nazionale, è il multiculturalismo e la diversità culturale. Fra le altre iniziative ciascun Paese ha nominato degli Ambasciatori per il dialogo EYID 2008 (per l'Italia O. Piccolo e C. Baglioni)

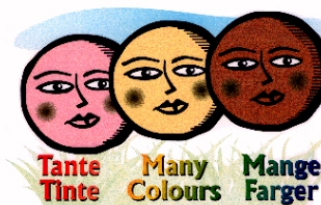
Altri Programmi ad hoc relativi alla pratica interculturale sono

- Kaleidoscope, Ariane& Raphael
- Programma quadro (2000-2006)
- Culture Programme (2007-20013)

### Esempi di azioni a livello locale

#### La Rete **“Tante Tinte”** di Verona

Nasce come progetto ad azione provinciale con l'obiettivo di garantire il pieno successo scolastico degli alunni, italiani e stranieri, nelle classi multiculturali e di favorire la crescita nelle scuole dell'educazione all'interculturalità, alla pace ed ai diritti umani.



LA RETE **“tante tinte”** è dislocata sul territorio della provincia di Verona, attraverso 10 sportelli che raggruppano le scuole per territorialità e si attivano facendo consulenza su:

- Normativa
- Accoglienza-inserimento-accompagnamento dell'alunno straniero e della sua famiglia
- Protocollo d'accoglienza
- Programmazione per Insegnamento della lingua italiana come L2
- Metodologie di educazione interculturale
- Supporto per la costruzione di testi comprensibili per gli alunni stranieri

- Bibliografia, sitografia sulle tematiche dell'italiano L2 e dell'Educazione Interculturale
- Supporto alla progettazione di percorsi con docenti e/o genitori



## pedagogia dell'esempio



La regina Rania di Giordania -  
©UNICEF/HQ06-1275/D.Berkwitz

Nella società odierna, una figura emblematica, del mondo arabo-islamico, per l'importante ruolo che riveste sia nel suo paese che all'estero è la **Regina Rania Al-Abdullah del Regno Hashemita di Giordania**.

Numerosi sono i suoi appelli alla comunità internazionale per promuovere i valori della tolleranza e del dialogo interculturale. Come pure ha sostenuto molte cause a livello regionale e internazionale per la difesa dei Diritti Umani ed inoltre è coinvolta attivamente in molte organizzazioni tra cui l'UNICEF, il Forum Internazionale delle Donne e la Fondazione Giovanile Internazionale.

Di seguito si riportano i tre importanti riconoscimenti che ha ricevuto dalla comunità internazionale:

### 6. **Premio Mediterraneo per la Promozione Sociale e lo Sviluppo Sostenibile della "Fondazione Mediterraneo** (Maison de la mediterranees rete per il dialogo tra le società e le culture)

*A S.M. la Regina Rania Al-Abdullah del Regno Hashemita di Giordania*

*Per la Sua azione costante a difesa dei diritti dell'infanzia e per la salvaguardia delle generazioni future.*

*Per il Suo impegno a favore della promozione del ruolo delle donne nella società a difesa dei loro diritti civili e legali.*

*Per il Suo impegno per l'educazione delle giovani donne.*

*Per la Sua costante azione destinata ad integrare le diverse componenti delle società arabe nel processo globale.*

### 7. **Premio You Tube's Visionary Award per incoraggiare il dialogo interculturale ed un islam moderato**

In un video pubblicato sul sito [youtube.com/queenrania](https://www.youtube.com/queenrania) la regina spiega, i dieci motivi per cui ha lanciato questa iniziativa.

### 8. **"Difensore emerito dell'infanzia" per l'UNICEF dal 2007 e attiva promotrice dei diritti umani nel mondo arabo**

Tra le varie iniziative ad esempio ha lanciato un accorato appello per un immediato cessate il fuoco e per la tutela dei bambini e dei civili di Gaza, teatro della massiccia offensiva militare lanciata da Israele; inoltre è tra coloro che nel Paese arabo hanno deciso di donare il proprio sangue a favore dei palestinesi residenti nella Striscia di Gaza.

Ecco il testo integrale dell'appello

Ha sostenuto la marcia mondiale della pace e della non violenza ( collegamento con la prima scheda di questo capitolo)



*Aderisco con piacere alla Marcia Mondiale per la Pace e la Nonviolenza. Per tre mesi milioni di persone porteranno un messaggio universale di pace attraverso paesi e continenti, attraverso climi tropicali e stagioni temperate. Ma questo viaggio rappresenterà anche un passo avanti nella storia dell'umanità, lontano dalla discordia e verso l'armonia. La Marcia Mondiale arriva in un momento importante negli eventi mondiali. Con crisi e conflitti in tutto il mondo, che minacciano dovunque le vite e i mezzi di sussistenza della gente, è sempre maggiore l'urgenza di porre fine a ogni tipo di violenza. Auguro la migliore fortuna a tutti i partecipanti; che Dio vi benedica e vi protegga. Spero che ogni passo ci avvicini a un mondo di pace e nonviolenza*

Dal 3 settembre 2005 è cittadina onoraria di Milano.

La decisione è stata presa all'unanimità il 20 maggio 2004 dal Consiglio comunale in considerazione del coraggioso contributo della sovrana su molteplici fronti: il rinnovamento del sistema sociale, amministrativo e culturale giordano, la promozione delle condizioni di pace, sicurezza e prosperità in Medio Oriente, il potenziamento della collaborazione fra i Paesi del Mediterraneo e l'Europa, la diffusione dei valori della tolleranza, della giustizia e della democrazia nel mondo e, soprattutto, la tutela dei diritti umani, in particolare delle donne e dei bambini.

DIDATTICA ESPERIENZIALE	
<b>Tematica: L'immigrazione</b> (riferita alle schede 4.B "Dialogo interculturale" e 4.C "Discriminazione razziale")	
<b>Contenuto / percorso didattico proposto</b> : Il confronto fra culture nel contesto dell'immigrazione italiana: Flussi migratori nel Veneto	
<b>Competenze promosse</b> : Saper lavorare in gruppo, Saper comunicare in contesti e con strumenti diversi anche tecnologici, Saper agire in modo autonomo e responsabile, Saper risolvere problemi, Saper individuare collegamenti e relazioni, Saper acquisire e interpretare l'informazione, Saper progettare interventi: percorsi educativi, proposte di legge, campagne e strumenti di sensibilizzazione, Saper definire strategie di azione, Saper verificare i risultati, Saper diffondere le esperienze	
<b>Spunti metodologici</b>	<b>Materiali utili</b>
<p>Fra gli strumenti operativi possibili, possiamo indicare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Studi di caso, racconti di esperienze vissute</li> <li>- Visione di un film:</li> <li>- Lettura di grafici</li> <li>- "web quest" o ricerca specifica di dati.</li> <li>- La multiculturalità in classe: dibattiti aperti</li> <li>- Incontri con persone di altra cultura/religione</li> <li>- Realizzazione di progetti multimediali</li> </ul> <p>Per quanto si riferisce alle scelte di metodo, indichiamo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fasi orientative della Favaro</li> <li>- Analisi delle norme riguardanti, in particolare, i richiedenti asilo e i minori non accompagnati</li> <li>- Specifiche tecniche di animazione: <i>brain storming, role playing, circle time.</i></li> <li>- Ricerca-azione</li> </ul>	<p>Interessante il sito specifico delle NU sulla Conferenza di Durban contro il razzismo, all'indirizzo: <a href="http://www.un.org/durbanreview2009/">http://www.un.org/durbanreview2009/</a></p> <p>Terzo rapporto ECRI (Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza) sull'Italia, al sito: <a href="http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-CbC-III-2006-19-ITA.pdf">http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-CbC-III-2006-19-ITA.pdf</a></p> <p>Rapporto dell'UNAR sul sito ministeriali del Dipartimento Pari Opportunità: <a href="http://www.dirittepariopportunita.it/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=978:online-i-report-2007&amp;catid=60:archivio-notizie-unar&amp;Itemid=143">http://www.dirittepariopportunita.it/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=978:online-i-report-2007&amp;catid=60:archivio-notizie-unar&amp;Itemid=143</a></p> <p>1° Rapporto sugli immigrati in Italia, al sito: <a href="http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0673_Rapporto_immigrazione_BARBAGLI.pdf">http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0673_Rapporto_immigrazione_BARBAGLI.pdf</a></p> <p>Rapporto dell'Osservatorio Nazionale "La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri", al sito: <a href="http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/pubblicazione_intercultura.pdf">http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/pubblicazione_intercultura.pdf</a></p> <p>Indagine del MIUR "Alunni con cittadinanza non italiana", al sito: <a href="http://www.pubblica.istruzione.it/mpl/pubblicazioni/2008/allegati/alunni_n_ita_08.pdf">http://www.pubblica.istruzione.it/mpl/pubblicazioni/2008/allegati/alunni_n_ita_08.pdf</a></p> <p>Razzismi quotidiani. La voce degli stranieri e dei media. Monitoraggio al sito: <a href="http://www.naga.it/haga_cospa.html">http://www.naga.it/haga_cospa.html</a></p> <p>Dal testo: Demetrio D., Favaro G, <i>Didattica interculturale</i> (2002), (Milano, Franco Angeli)</p> <p><b>Fasi di un percorso didattico di confronto fra diverse culture</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentazione di un fatto / evento</li> <li>- Raccolta e confronto dei diversi punti di vista</li> <li>- Individuazione e riconoscimento delle differenze</li> <li>- Consapevolezza del proprio punto di vista</li> <li>- Ricerca dei significati e delle ragioni che stanno alla base delle differenze e delle diverse interpretazioni</li> <li>- Individuazione delle comunanze e delle analogie</li> <li>- Ricerca di soluzioni creative attraverso lo scambio e la negoziazione, arricchimento reciproco o nuova definizione dei limiti e delle relazioni</li> </ul> <p><b>Esempi, buone pratiche</b>: sul sito del Centro diritti umani è scaricabile il lavoro, ed i progetti didattici allegati, nell'ambito di "Adotta un diritto umano", cdrom pubblicato al termine di un percorso di formazione in cui gruppi di lavoro hanno analizzato ciascuno un diritto umano specifico, attualmente all'indirizzo: <a href="http://www.centrodiritiutmani.unipd.it/scuola/media/inizio.htm">http://www.centrodiritiutmani.unipd.it/scuola/media/inizio.htm</a> In evidenza, il <b>Diritto alla non discriminazione razziale</b> - il <b>Diritto dei migranti</b> - il <b>Diritto all'identità</b></p>

## 4.C - La lotta alla discriminazione razziale



in breve



è necessario sapere

### 27 - Di che cosa si tratta

Una definizione chiara dei termini la troviamo nella *Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, adottata dalle NU nel 1965, che all'art.1 dichiara:

“l'espressione “discriminazione razziale” sta ad indicare ogni distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica.”

È chiaro il riferimento al generale **principio di non discriminazione** (per il quale si rimanda alla specifica scheda dei concetti chiave 1.C “Principio di non discriminazione...”) e, attraverso questo, al **principio di uguaglianza** di trattamento, sanciti in primo luogo dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani e poi da tutto il Codice Internazionale (v. schede: Premessa al cap.2, 2.B e 2.C).

Anche nella nostra **Costituzione** italiana (all'art.3) i principi di uguaglianza e di non discriminazione sono cardini centrali su cui si fonda il nostro ordinamento (v. scheda 2.A “I diritti inviolabili della persona nella Costituzione italiana”).

Esistono **diverse forme di discriminazione razziale**, dal razzismo vero e proprio alla xenofobia, all'intolleranza, difficilmente sradicabili in tempi ristretti, perché trovano il loro fondamento e nutrimento nella cultura di appartenenza, meglio: in aspetti culturali che risentono di pregiudizi e stereotipi diffusi. Il problema non è riferito solamente alla sfera del rapporto interpersonale, ma spesso, come la storia ci ha insegnato e dimostrato tragicamente, coinvolge interi gruppi etnici e popolazioni. Consideriamo attraverso quali modalità può esprimersi la discriminazione razziale nel contesto in cui tutti viviamo, utilizzando per questo le indicazioni fornite

ad una figura particolarmente significativa del contesto internazionale di controllo e tutela della Convenzione :

Dal mandato dello “*Special Rapporteur sulle contemporanee forme di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza*”, nominato dall’Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, al quale si chiede di prestare particolare attenzione a:

- (a) forme contemporanee **di razzismo e discriminazione razziale contro gli africani e persone di discendenza africana, arabi, asiatici e persone di origine asiatica, migranti, rifugiati, richiedenti asilo, persone appartenenti a minoranze e popolazioni indigene**, come pure altre vittime inclusi nella dichiarazione di Durban e programma d'azione;
- (b) situazioni dove è persistente il **rifiuto di riconoscere i diritti fondamentali** ad individui appartenenti a diversi gruppi razziali ed etnici, con conseguenti gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani;
- (c) I flagelli dell'**antisemitismo, christianophobia, islamofobia** in varie parti del mondo e movimenti razzisti e violenti che si basano sul razzismo e dichiarano idee discriminatorie rivolte ad arabi, africani, cristiani, ebrei, musulmani e altre comunità;
- (d) **leggi e politiche che esaltano tutte le ingiustizie storiche** e alimentano forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza e su cui si fondano le disuguaglianze persistenti e croniche incontrate dai gruppi razziali nelle varie società;
- (e) il fenomeno della **xenofobia**;
- (j) **incitamento ad ogni forma di odio**, tenendo in considerazione l’art. 20 para 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, e istanze di discorsi di incitamento all’odio motivati da questioni razziali, inclusa la diffusione di idee di superiorità razziale o che incitano all’odio razziale, tenendo in considerazione l’art. 4 della Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, l’art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici ed il General Comment n. 15 del Comitato sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, che afferma che la proibizione della diffusione di tutte le idee basate sulla superiorità razziale o sull’odio è compatibile con la libertà di opinione ed espressione;
- (k) il forte aumento del numero di partiti e movimenti, organizzazioni e gruppi che adottano piattaforme xenofobe e incitano all'odio, tenendo in considerazione l' **incompatibilità della democrazia con il razzismo**;
- (l) L'**impatto di alcune misure di contrasto al terrorismo sulla crescita del razzismo**, della discriminazione razziale, della xenofobia e della relativa intolleranza, incluse le pratiche di schedatura su base razziale o sulla base di qualsiasi causa di discriminazione proibita dal diritto internazionale dei diritti umani;
- (m) **razzismo istituzionale** e discriminazione razziale;
- (o) L'**impunità** per atti di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, ed il potenziamento dei rimedi per le vittime di tali violazioni

Ogni atto discriminatorio, anche se non specificamente riferito alla differenza razziale ma alle diversità di genere, all'orientamento sessuale, alle potenzialità psicofisiche individuali, a particolari caratteristiche somatiche, viola il principio di uguaglianza fra gli esseri umani; quando poi si rivolge contro interi gruppi, identificandoli attraverso denominatori etnico culturali o "razziali", allora diventa particolarmente subdolo e pericoloso poichè, facendo leva su una percezione viscerale pre-razionale del "diverso", induce a dimenticare e ripudiare il principio dell'appartenenza alla comune famiglia umana, che è l'assioma su cui si fonda il concetto stesso di "diritti universali".

Una visione razzistica mina le basi stesse della concezione universalistica dei diritti umani

→ perché la discriminazione razziale (e lo stesso concetto di “razza” applicato all’uomo) nega radicalmente il principio di uguaglianza che sta alla base delle Dichiarazioni adottate a partire dal XVIII sec fino ai giorni nostri (dalla Dichiarazione d’indipendenza americana, a quella francese dei

Diritti dell'uomo e del cittadino, fino alla DUDU del 1948 e alle successive Convenzioni, Dichiarazioni e Carte Internazionali)

→ perché non si può nemmeno ipotizzare un sistema universale dei diritti umani (di tutti i diritti umani) che non muova dall'assunto che i principi enunciati vadano applicati in maniera omogenea e indiscriminata a tutti i membri della specie umana.

## 2 - Le azioni istituzionali contro la discriminazione razziale

### ONU

La Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, nella Parte II, istituisce il **Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD)**, previsto per monitorare l'implementazione della Convenzione negli Stati parte. Questi sono tenuti a presentare rapporti periodici sulla situazione nel loro territorio. Il Comitato, dopo l'esame dei rapporti, invia le "preoccupazioni" o le Raccomandazioni nella forma di "Concluding Observations". Per questo il Comitato è considerato il principale organo di garanzia del diritto a livello internazionale (v. la scheda 1.G "Diritti e garanzie"). Il Comitato pubblica annualmente delle Raccomandazioni di carattere generale (o osservazioni di carattere generale), su questioni specifiche e organizza le discussioni tematiche. Considerando le **relazioni periodiche presentate dall'Italia** nel marzo del 2008 (XIV e XV), il CERD rileva con soddisfazione l'attuazione di una serie di misure concrete da parte del nostro Paese ed accoglie con favore la fondazione da parte dell'Italia dell'UNAR. D'altro lato riporta una serie di preoccupazioni e formula alcune raccomandazioni che riguardano anzitutto temi quali: le politiche di protezione e antidiscriminazione nei confronti delle comunità di Rom e Sinti; la necessità di procedere alla costituzione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani; il divieto di propagandare idee razziste; la protezione dei lavoratori migranti senza documenti e dei non-cittadini richiedenti asilo. Su tutti questi argomenti, fonte di accesi dibattiti politici e sociali nel nostro Paese, la discussione e la ricerca dei mezzi di attuazione e/o di contrasto più adeguati è ancora aperta

Lo **Special Rapporteur sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza** è una figura indipendente che ha ricevuto il proprio mandato dal Consiglio dei Diritti Umani delle NU. Lo Special Rapporteur svolge un ruolo di monitoraggio e controllo attraverso missioni nei territori dove il problema della discriminazione razziale assume carattere di pericolosità. In particolare ricaviamo dal suo mandato, oltre alle forme di manifestazioni del fenomeno sopra riportate, anche alcune indicazioni operative:

(vedi schema precedente) Richiesta di prestare particolare attenzione a:

(f) le **buone pratiche** relative all'eliminazione di tutte le forme e manifestazioni di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza;

(g) verifica dell'attuazione di tutti i paragrafi pertinenti della **Dichiarazione di Durban e Programma di Azione** e la promozione dello stanziamento di meccanismi nazionali, regionali e internazionali per combattere il razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza;

(h) il ruolo dell' **educazione ai diritti umani** nel promuovere la tolleranza e l'eliminazione del razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza;

(l) **rispetto per la diversità culturale** come mezzo per prevenire il razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza;

(n) l' **efficacia delle misure adottate dai Governi** per porre rimedio alla situazione delle vittime del razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza;

Di grande rilevanza sono i Rapporti che il Relatore Speciale redige sulla base delle osservazioni fatte al termine delle missioni esplorative. L'ultimo, come esempio, è del luglio 2009 e riguarda le osservazioni che Githu Muigai, l'attuale Special Rapporteur, ha presentato alla nona sessione del Consiglio Diritti Umani e riguardanti le manifestazioni di diffamazione delle religioni, in particolare le gravi forme di islamofobia estremamente



diffuse in varie forme, che impediscono il corretto godimento dei diritti umani a tutti.

## Europa

Il **Consiglio d'Europa**, nel corso del Summit svoltosi a Vienna nel 1993, con una specifica Dichiarazione ha istituito la **Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza – ECRI**, organo indipendente specializzato per la lotta contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

Il programma di lavoro dell'ECRI è costituito dal suo approccio "paese per paese", mediante il quale effettua un'analisi approfondita della situazione relativa al razzismo e all'intolleranza in ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e formula suggerimenti e proposte su come affrontare i problemi individuati attraverso la pubblicazione periodica di Rapporti specifici. L'ultimo Rapporto che riguarda l'Italia risale al 2006 ed è consultabile sul sito ufficiale del CoE

(attualmente all'indirizzo: [http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle\\_03/03\\_CbC\\_eng/ITA-CbC-III-2006-19-ENG.pdf](http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/ITA-CbC-III-2006-19-ENG.pdf))

I rapporti dell'ECRI segnalano periodicamente la persistenza di problematiche irrisolte e raccomandano alle autorità di prendere misure in un certo numero di settori. Vediamone alcuni esempi riferiti all'Italia:

Nel secondo rapporto sull'Italia (22 giugno 2001) le raccomandazioni dell'ECRI riguardavano, tra l'altro, *"l'urgente necessità di adottare dei provvedimenti per migliorare la situazione nelle comunità Rom/Zingare"* nonché quella di *"opporsi allo sfruttamento del razzismo e della xenofobia a dei fini politici"*, di *"adeguare la legislazione relativa alla lotta al razzismo e alla discriminazione e di garantirne un'applicazione più efficace"* e di *"adottare con urgenza una legge organica sul diritto all'asilo"*; infine si raccomandava la *"necessità di compiere sforzi più incisivi finalizzati ad una integrazione reciproca delle popolazioni minoritarie con le comunità di maggioranza"*.

Le osservazioni presentate dalle autorità italiane sul rapporto dell'ECRI prendevano in considerazione i rilievi, accoglievano molti suggerimenti, fornivano precisazioni e suggerivano riformulazioni su temi specifici (rom/gitani, propaganda razzista e xenofoba).

In seguito l'Italia, con il decreto legislativo n.215 del 2003 e successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (11 dicembre 2003), ha dato piena attuazione alla direttiva comunitaria 2000/43/CE istituendo l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) *"...avente il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica..."*(art. 7) I tipi di discriminazione -diretta, indiretta, molestie- sono definiti dall'art. 2: "Nozione di discriminazione".

Dunque gli strumenti normativi che consentano di attuare delle politiche antidiscriminazione oggi in Italia non mancano, e sono sempre più in linea con la giurisdizione regionale europea e internazionale.

Il terzo rapporto dell'ECRI (16 dicembre 2005) rimarcava e apprezzava in effetti questo passaggio e i progressi avvenuti. In esso tuttavia si continuava a rilevare nel nostro Paese la persistenza e persino l'aumento del *"ricorso a discorsi razzisti e xenofobi in politica, riguardanti essenzialmente gli extracomunitari, i Rom, i Sinti e i musulmani"* e si sottolineava come *"la vulnerabilità dei membri di questi e di altri gruppi di fronte al razzismo e alla discriminazione razziale è aumentata"*.

Perciò l'ECRI ancora nel 2005 raccomandava alle autorità italiane di adottare ulteriori provvedimenti *"contro l'uso di discorsi razzisti e xenofobi in politica"*, per migliorare *"i sistemi di monitoraggio degli incidenti a sfondo razzista, xenofobo e antisemita"*, per *"promuovere le pari opportunità per le minoranze, e in special modo per i cittadini extracomunitari, i Rom, i Sinti, i musulmani"*. In particolare l'ECRI raccomandava alle autorità italiane *"di ratificare quanto prima il Protocollo n°12 alla CEDU"* sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; inoltre raccomandava di ratificare una serie di altre Convenzioni e Protocolli europei, e sollecitava il nostro Paese ad *"adottare una legge organica relativa al diritto d'asilo"* e a *"proseguire e intensificare gli sforzi a favore della sensibilizzazione sui fenomeni del razzismo e*

*della discriminazione razziale”.*

Anche in questo caso le osservazioni delle autorità italiane (Comitato Interministeriale dei Diritti Umani, marzo 2006), attraverso precisazioni, controdeduzioni e riferimenti a dati ulteriori, si misuravano con le raccomandazioni avanzate dall'ECRI.

L'Unione Europea, dal canto suo, emana nel 2000 una Direttiva comunitaria (2000/43/CE) sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e una successiva disposizione: (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2001" art. 29) dà precise disposizioni in merito per l'adempimento degli obblighi per i Paesi appartenenti all'UE.

## **Italia**

Analizziamo sommariamente il caso dell'Italia.

Nel nostro Paese, dopo la vergognosa stagione delle cosiddette “leggi razziali” antiebraiche, il principio di uguaglianza e di non discriminazione divenne un cardine centrale del nostro ordinamento (art. 3 della Costituzione Italiana).

Ciononostante, per vedere ratificata da parte dello Stato italiano la Convenzione ONU del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, bisognerà aspettare dieci anni (legge n. 654 del 13 ottobre del 1975).

Solo negli anni '90 poi vennero attuate delle misure legislative concrete che rendessero effettiva e cogente l'applicazione dei principi approvati (leggi 25 giugno 1993, n.205 e 6 marzo 1998 n. 40 : sanzioni per comportamenti discriminatori per motivi di razza; decreti legislativi 25 luglio 1998 n. 286, e 9 luglio 2003, n. 215 e 216: tutela giurisdizionale alle vittime e lotta contro il razzismo e la xenofobia). D'altronde proprio in quel decennio nel nostro Paese la crescita del fenomeno migratorio si farà via via sempre più tumultuosa, e si comincerà a far strada il paradigma della multiculturalità.

Attualmente l'Italia si è adeguata a quanto disposto dall'UE, istituendo l'**Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)**.

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.

Dalla presentazione sul sito ufficiale:  
[http://www.pariopportunita.gov.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=121&Itemid=126](http://www.pariopportunita.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=126)

Se oggi in Italia l'UNAR rappresenta l'istituzione nazionale per eccellenza depositaria dei compiti e delle funzioni relative alle azioni positive contro le discriminazioni, ciò tuttavia non significa che esso sia l'unico livello istituzionale in cui si possano attivare iniziative contro il razzismo.

Come esiste una relazione stretta fra livelli nazionale, regionale (COE, UE), e mondiale (UN), così anche in ambito territoriale e di autonomie locali le politiche trovano un collegamento diretto e organico con le altre dimensioni, dando corpo al concetto e alle pratiche della “democrazia globale”.

L'UNAR, infatti, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2000/43/CE, l'art. 6 del D. Lgs.215/03 ha istituito il Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, al fine di realizzare un continuo raccordo operativo con le associazioni e gli enti iscritti per avere sempre chiaro il quadro di chi opera concretamente sul campo, al fine di meglio espletare le attività di prevenzione, promozione e rimozione caratterizzanti le funzioni dell'UNAR.

### **“Azioni positive”:**

*“misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell’ambito della competenza statale”, essendo “dirette a favorire l’occupazione femminile e realizzare l’uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro” (Codice delle pari opportunità, d. lgs. 198/2006 )*

Nell’adempiere alle proprie funzioni e competenze, in linea con la direttiva 2000/43/CE, L’UNAR stabilisce quattro ambiti d’azione: prevenzione, promozione, rimozione e verifica. A questo livello si misurano le cosiddette “azioni positive”, che si potrebbero tradurre in buone pratiche politiche antidiscriminatorie. L’ottica cui s’informa l’UNAR è quella di una declinazione plurale delle “pari opportunità”, promuovendo azioni positive di inclusione sociale anche “oltre il genere”, per razza e origine etnica, religione e convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale. Questa è d’altronde la prospettiva indicata nei testi normativi europei, dove si trova il termine “azione positiva” non come misura dedicata alle donne ma come uno strumento neutro. Anche per questo la Relazione 2007 dell’UNAR alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nelle conclusioni auspica e prospetta *“la trasformazione dell’attuale Ufficio ad UNA, ovvero Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni”*. I campi d’applicazione sono molteplici: accesso all’occupazione e al lavoro, occupazione e condizioni di lavoro, orientamento e formazione professionale, attività nell’ambito di organizzazioni di lavoratori, protezione sociale, assistenza sanitaria, prestazioni sociali, istruzione, accesso a beni e servizi. Ciò che ancora manca è un Programma strategico, concordato coi Ministeri coinvolti per l’individuazione delle scelte da finanziare prioritariamente, per le azioni positive di inclusione sociale, che in prospettiva potrebbe rappresentare la sintesi delle linee guida dell’Ufficio.

Un esempio d’iniziativa a livello territoriale, di cui riportiamo la presentazione on line (all’indirizzo:  
<http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/antidiscriminazioni.htm>):

### **Contro le discriminazioni**



La Regione Emilia-Romagna, in concomitanza con l’inizio dell’Anno Europeo delle Pari Opportunità per tutti, ha deciso di avviare un **Centro regionale sulle discriminazioni** che si occupi di consulenza e orientamento, di prevenzione delle potenziali situazioni di disparità, di monitoraggio e di sostegno ai progetti e alle azioni volte ad eliminare le situazioni di svantaggio ai danni in particolare di persone straniere. Attualmente è in corso l’individuazione, con la collaborazione di Province e Comuni capo-distretto, dei luoghi in cui, su ciascun territorio, si svolgeranno le attività contro le discriminazioni, si raccoglieranno le segnalazioni fatte dai cittadini e si attiveranno le necessarie risposte.

§§§§§§§

### **L'accordo tra Centro regionale contro le discriminazioni e Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali**

**Firmato oggi con obiettivi di sensibilizzazione, prevenzione e monitoraggio**

**25/06/2009**

Bologna

Insieme per promuovere una cultura del rispetto delle differenze. È stato firmato a Bologna il **primo accordo operativo** tra il Centro creato dalla **Regione Emilia-Romagna** per prevenire e contrastare le

discriminazioni e l'**Unar**, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali.

L'iniziativa - promossa dall'assessorato Promozione politiche sociali, cui fa capo il Centro regionale, e dal dipartimento Pari Opportunità, da cui dipende Unar - nasce dalla comune volontà di favorire il superamento di atteggiamenti e comportamenti non paritari ai danni di persone o gruppi, a causa della loro origine etnica, religione, convinzioni personali, genere, orientamento sessuale, età, disabilità, e di promuovere in generale la diffusione di una cultura del rispetto delle differenze, così come indicato dal Trattato di Amsterdam e successivamente stabilito dalle direttive europee 43 e 78 del 2000.

“L'idea che ci ha guidato - spiega **Annamaria Dapporto**, assessore regionale Promozione politiche sociali - Oè quella di instaurare forme di collaborazione reali e costanti nel tempo per potenziare le attività che entrambi i soggetti svolgono, nella logica dello scambio e del rafforzamento reciproco. L'obiettivo finale - conclude l'assessore - è che il modello di Centro regionale che stiamo costruendo, attualmente composto da **144 punti antidiscriminazione** in rete tra loro che rappresentano una valorizzazione di sportelli e risorse già attive, possa anche attraverso questa collaborazione con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali diventare un punto di riferimento per altre Regioni italiane”.

“A ormai cinque anni dalla sua istituzione, la nuova sfida per l'Unar - sottolinea il direttore generale **Massimiliano Monnanni** - è l'implementazione del servizio di call center e la progressiva costituzione di una rete nazionale di antenne territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione razziale, mediante l'opportuna definizione di protocolli di intesa e accordi operativi con Regioni ed enti locali. In quest'ottica - prosegue Monnanni - l'accordo con l'Emilia-Romagna assume un valore di forte innovatività. Riteniamo di fondamentale importanza riproporre e sistematizzare la sperimentazione in essere con l'Emilia-Romagna in altri contesti regionali e provinciali, al fine di coinvolgere in modo strutturato non solo i livelli istituzionali ma anche e soprattutto il tessuto associativo già esistente, fornendogli ogni necessario supporto in ambito formativo, legale e consulenziale”.

L'accordo operativo, che ha durata triennale e che verrà sottoposto a una costante valutazione, regolerà i rapporti e le collaborazioni tra Unar e Centro regionale contro le discriminazioni andando a interessare tutte i compiti istituzionali dei due organismi.

Tra i punti del documento, la promozione annuale di iniziative di **informazione e sensibilizzazione** per prevenire i fenomeni di discriminazione, con una particolare attenzione al mondo sportivo, giovanile e alla scuola e la partecipazione a bandi e programmi europei. Fondamentale anche la collaborazione sulle segnalazioni di discriminazione a partire da un comune **sistema di monitoraggio e di gestione dei casi** fino ad arrivare a un confronto costante tra gli operatori del Centro regionale e di Unar per trovare le soluzioni più idonee alla risoluzione positiva dei casi, utilizzando prioritariamente iniziative di mediazione tra le parti e di ricomposizione dei conflitti.

Altri ambiti di scambio riguarderanno la **formazione e l'aggiornamento**, la definizione di linee guida condivise per la prevenzione e la presa in carico delle situazioni di discriminazione, la trasmissione dei dati relativi ai casi emersi in Emilia-Romagna per una comparazione su scala nazionale.

#### 4 - Discriminazione razziale e sport

Infine, quando si parla di razzismo e xenofobia ci s'imbatte anche in fenomeni di massa ove, in momenti e situazioni particolari, si concentra un'azione che, usando una categoria della psicologia sociale o dell'"etologia umana", potrebbe essere definita come motivata da "bisogno di stimolazione". Parliamo naturalmente di quelle bande di "ultras" che seguono la squadra del cuore distruggendo quanto capita loro a portata di mano ed azzuffandosi con i sostenitori di altre squadre, nonché dei teppisti delle tifoserie la cui rabbia distruttiva, associata all'identificazione con una squadra sportiva e potenziata da atteggiamenti ideologici legati a stereotipi socialmente diffusi, spesso si scatena contro soggetti deboli o minoritari, identificati dalle loro caratteristiche fisiche o dalla loro appartenenza culturale. Si tratta di comportamenti che, nella loro primitività, si manifestano nelle dinamiche di gruppo, esercitando un effetto di trascinamento e che, in tal modo, soddisfano una esigenza fondamentale, quella della stimolazione.

È evidente che fenomeni di questo tipo si sono sempre verificati nella storia dell'uomo, mantenendo sovente carattere di marginalità, ma anche giungendo talora ad assumere alti livelli di pericolosità sociale e di strumentalità politica.

È proprio su questo piano che la mobilitazione della società civile gioca un ruolo essenziale: nell'arginare e contrastare "dall'interno" le manifestazioni d'inciviltà, gli anticorpi che i cittadini consapevoli riescono a produrre e ad immettere nello spazio sociale contano molto più delle

misure repressive, e di ciò non possono fare a meno le politiche contro la discriminazione e la xenofobia. A titolo d'esempio riportiamo la scheda con cui un'associazione antirazzista, il Football Against Racism in Europe (F.A.R.E.), si presenta on line

### ***Il calcio contro il razzismo in Europa***

Vogliamo vedere giocare questo 'gioco meraviglioso' senza che la piaga del razzismo possa rovinarlo. Il calcio è il gioco più popolare del mondo ed appartiene a tutti noi. Ad ogni persona dovrebbe essere garantito il diritto di giocare, essere spettatore o discutere del gioco liberamente e senza alcun timore.

Purtroppo, a tutti i livelli di gioco, da quello amatoriale a quello professionista, si continuano a verificare incidenti collegati al razzismo. Sia che si tratti di azioni commesse da tifosi, giocatori, clubs o altre organizzazioni calcistiche, FARE ritiene che questo tipo di condotta, dentro e fuori dal campo di gioco, sia assolutamente inaccettabile e indesiderato dalla maggior parte dei tifosi e dei giocatori.

L'obiettivo di FARE è cancellare il razzismo dal gioco del calcio, grazie all'azione congiunta di organizzazioni calcistiche contro il razzismo in tutta Europa. FARE dà il suo sostegno alla creazione e all'organizzazione di gruppi e coordina gli sforzi effettuati a livello europeo. Agendo insieme, FARE aiuta le organizzazioni a condividere i valori del comportamento corretto e a formare un fronte unito contro il razzismo nel mondo del calcio.



#### **Gli obiettivi generali della rete FARE possono essere riassunti secondo quanto segue:**

- Promuovere un impegno per la lotta al razzismo a tutti i livelli del calcio professionista ed amatoriale in tutta Europa – negli stadi, in campo, nell'amministrazione, nell'allenamento ed istruzione sportiva e attraverso i media
- Sensibilizzare il mondo del calcio riguardo al suo potenziale di integrazione e incoraggiare i calciatori, club, associazioni, allenatori, sostenitori, amministratori, arbitri, giornalisti e politici ad agire contro la discriminazione
- Promuovere la rete e lo scambio di buone pratiche a livello transnazionale con una gamma di partner
- Attuare attività per costruire capacità e dare più potere ai gruppi emarginati e discriminati, in particolare giovani, immigrati e minoranze etniche



#### **normativa di riferimento**

Le enunciazioni di principio relative alla persona umana come fonte stessa di diritto, alla sua dignità come bene supremo, all'uguaglianza di tutti gli uomini di fronte ai diritti sono rintracciabili anzitutto nella DUDU (art.1 e 2), nella Costituzione Italiana (art. 3), nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 14), nel Trattato istitutivo dell'Unione Europea (art.13) modificato dai trattati di Amsterdam e di Nizza, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 21).

I principi di riferimento sono accolti e ribaditi anche in atti legislativi di carattere locale, quali, per esempio, la Legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55 del Veneto ("Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà").

Su tali enunciazioni si fondano gli strumenti per il contrasto delle discriminazioni razziali ed etniche che sono stati emanati a varie riprese e che orientano oggi le politiche a tale riguardo del nostro Paese. Elenchiamo di seguito i principali.

#### **A livello Internazionale Universale:**

→La Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965

#### **A livello Internazionale Regionale, Europa:**

→Dichiarazione del Consiglio d'Europa nel corso del Summit svoltosi a Vienna dall'8 al 9 ottobre 1993 (istituzione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza – ECRI)

→La Direttiva comunitaria 2000/43/CE sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica

→La legge comunitaria 1 marzo 2002, n.39, art.29 (disposizioni per l'adempimento degli obblighi per i Paesi appartenenti all'UE)

#### **A livello nazionale:**

→La legge n.654 del 13 ottobre 1975 (ratifica da parte dello Stato italiano della Convenzione ONU del 21 dicembre 1965)

→Le leggi 25 giugno 1993, n.205 e 6 marzo 1998, n.40 (sanzioni per comportamenti discriminatori per motivi di razza)

→I decreti legislativi 25 luglio 1998, n.286 e 9 luglio 2003, n.215 e 216 (tutela giurisdizionale alle vittime e lotta contro il razzismo e la xenofobia)

In particolare, con il decreto legislativo n.215 del 2003 e successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (11 dicembre 2003) l'Italia ha dato piena attuazione alla direttiva comunitaria 2000/43/CE istituendo l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali).



## **approfondimenti**

Nell'affrontare il tema delle politiche contro la discriminazione razziale bisogna essere consapevoli che a questo livello la battaglia non è mai vinta definitivamente e va combattuta anzitutto con le armi della prevenzione, della educazione, della responsabilità.

#### **→ Prevenzione.**

Si previene il fenomeno anzitutto evitando che si creino le situazioni in cui gli atteggiamenti razzistici trovino terreno fertile e attecchiscano più facilmente. È questo lo spazio in cui la politica ispirata alla carta costituzionale e ai diritti universali dell'uomo può trovare la sua più importante applicazione.

Se consideriamo ad esempio il tema dell'immigrazione, e delle sue ripercussioni a questo livello, vedremo che le politiche europee hanno sperimentato diverse linee di condotta, ottenendo differenti risultati. Quale fra queste politiche ha ottenuto i risultati migliori rispetto al contrasto degli atteggiamenti razzistici e discriminatori? La risposta potrà orientare le politiche di prevenzione. Un dato sicuro è comunque che la non gestione, o una gestione miope e improvvisata del fenomeno migratorio, non possono che favorire il determinarsi di quelle condizioni sociali in cui razzismo e xenofobia trovano terreno fertile.

Eliminare alla radice le situazioni di svantaggio specie nei settori dell'educazione e del lavoro: questo è l'altro obiettivo primario per un'efficace azione preventiva.

Oltre alla rimozione di situazioni comportanti una discriminazione, le azioni che si possono intraprendere sono molteplici: sensibilizzazione dell'opinione pubblica, promozione di azioni positive quali campagne d'informazione, ma anche iniziative di studio e di ricerca sui fenomeni discriminatori, assistenza alle vittime, monitoraggio continuo delle situazioni a rischio.

Si previene infine vietando l'apologia del razzismo, nonché sanzionando sia le azioni tese ad alimentare l'odio razziale e la xenofobia, sia i tentativi volti a cancellare o alterare la memoria storica degli eventi persecutori e genocidiari del passato.

→ **Educazione.**

*“Non si nasce razzisti, bisogna esservi educati”  
(Toni Morrison, premio Nobel 1993 per la letteratura)*

Come si afferma nel Preambolo alla Dichiarazione Universale dei diritti umani, e come viene ribadito in tutte le Conferenze, i documenti e le raccomandazioni dell’UNESCO, nonché, specie dagli anni ’90 in poi, nei pronunciamenti delle Istituzioni europee, insegnamento e educazione giocano un ruolo fondamentale nella promozione dei diritti e delle libertà. Mai come nell’ambito specifico di cui ci stiamo occupando tale asserzione si rivela imprescindibile. La storia e l’antropologia c’insegnano infatti che il “rifiuto del diverso” è una componente presente in ogni epoca e in ogni contesto umano, in quanto appartiene alle pulsioni primarie pre-razionali dell’uomo. La curiosità e la capacità d’identificazione con l’altro sono pure componenti innate nella natura umana e, suscitando sentimenti di solidarietà e comprensione, possono bilanciare la tendenza al rifiuto e alle discriminazioni. Il prevalere dell’una o dell’altra componente nei comportamenti dipende, oltre che dalle condizioni oggettive della società che ci circonda, dalla disposizione del soggetto: soggetti privi di una corretta formazione o carenti di risorse cognitive, affettivamente o socialmente deprivati, orientati su modelli ideologici esclusivi, cadono con maggior facilità preda di visioni semplicistiche, manichee, di antropologie negative. L’ignoranza crea la paura, la paura genera i mostri. Se il razzismo si radica su tali premesse, un compito enorme spetta alle agenzie educative: quello di trasmettere una conoscenza e una formazione ampie, complesse, dialogiche, inclusive, fondate sul confronto con l’altro, e quello di far prevalere la curiosità e la capacità d’identificazione sul rifiuto della diversità.

→ **Responsabilità.**

Parlamento, governo, magistratura, informazione, istruzione, istituzioni civili: sono questi alcuni degli ambiti in cui si esercita a vari livelli la “governance”; chi vi opera ha un ruolo socialmente importante, cui corrisponde una proporzionale responsabilità civile: ciascuno al proprio livello determina le condizioni della convivenza civile. La consapevolezza dell’importanza del ruolo, e la assunzione di responsabilità che ne deriva, è un fattore centrale e imprescindibile nel determinare le condizioni della convivenza e del dialogo fra soggetti diversi in un contesto sociale: chi, per esempio, ha compiti importanti nell’ambito dell’informazione deve aver ben chiaro che il modo in cui vengono date le notizie condiziona pesantemente la percezione che l’opinione pubblica si fa delle comunità non autoctone presenti nel territorio. Allo stesso modo, chi opera nella politica, e tanto più chi ricopre incarichi istituzionali, può esercitare una grande influenza, per esempio, nel legittimare determinati stati d’animo e atteggiamenti nei confronti di gruppi etnici di minoranza (nomadi, immigrati): la diffusione di atteggiamenti xenofobi o di comportamenti discriminatori dipende anche dal modo in cui tali soggetti vengono pubblicamente descritti. (v. ancora la scheda 1.F “Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza”)

Bisogna comunque sottolineare che tutti i membri della società, fino all’ultimo cittadino, come già più volte ricordato, portano in ogni caso su di sé una responsabilità nella costruzione di un sistema di convivenza equo e armonioso. Per questo il tema della discriminazione va affrontato e risolto anche e specialmente nel contesto della costruzione di una cittadinanza attiva e responsabile. Un ruolo importante in tale ambito è giocato naturalmente dall’associazionismo e dalle espressioni dell’impegno sociale, e ciò viene riconosciuto e ribadito in tutti gli atti orientanti le politiche ispirate ai diritti umani e alla cittadinanza partecipativa (si veda a questo proposito ad esempio, nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa alle competenze chiave per l’apprendimento permanente, la voce 6:Competenze sociali e civiche)

### **Razzismo e genocidi del ‘900**

Atteggiamenti, comportamenti, politiche di tipo razzistico che arrivano a giustificare il genocidio segnano la storia umana dall’antichità ai giorni nostri; molti scritti, persino nei testi sacri, portano testimonianza di un tale dato di fatto (cfr. per es., nell’Antico testamento, Samuele I, XV, 3). Per l’epoca cristiana basti citare, a mero titolo d’esempio, la persecuzione nei confronti di ebrei e moriscos attuata in Spagna alla fine del XV sec. in nome del principio della “purezza razziale (*“limpieza de sangre”*)”.

Le teorie razziali moderne hanno origine nel XVIII secolo e muovono da assunti che si pretendono razionali;

su di esse si basano le forme di razzismo diffuse nei secoli XIX e XX, le quali, supportate da un alone "scientifico", o quantomeno giustificate da una ricerca nel campo dei saperi "positivi" (socialdarwinismo, teorie poligenetiche, fisiognomica lombrosiana, determinismo biologico) acquisiscono nel corso dell'800 legittimità e diffusione molto ampia nella cultura occidentale, fino ad essere generalmente incluse nello stesso pensiero comune.

Teniamo presente che un tale approccio si poté applicare sia a gruppi umani diversi per provenienza, caratteristiche fisiche e culturali, sia anche all'interno di una stessa popolazione nazionale, come dimostra per esempio la discussione sviluppatasi in Italia fra la fine dell'800 e i primi decenni del secolo scorso e che, a partire dagli stereotipi lombrosiani, pretendeva di dividere gli italiani del nord e del sud su base fisiognomica e razziale (questo retaggio lasciò ampi strascichi, identificabili per esempio nei luoghi comuni sui meridionali che si diffusero, specialmente in Italia settentrionale, negli anni del boom economico e delle forti migrazioni interne).

È solo in una fase successiva che il razzismo si configurerà come concetto prettamente ideologico, assumendo le forme, per esempio, dell'antisemitismo, dei miti nazionalistici a sfondo razziale o dell'arianesimo nazista.

Queste teorie dunque contribuirono non poco sia a legittimare politiche disumane e aggressive quali lo schiavismo e il colonialismo, sia ad alimentare pratiche discriminatorie, persecutorie, quando non veri e propri genocidi.

Il '900 è stato infatti il secolo delle legislazioni razziali, basate sul principio dell'ineguaglianza e sulla presunta esistenza di "razze umane" soggette a differenti stati di diritto. Dalle cosiddette "Leggi di Norimberga" del 1935 ai "Provvedimenti per la difesa della razza italiana" del 1938, alle simili legislazioni entrate in vigore in quegli anni in altri stati europei, il XX sec. ha offerto il triste spettacolo della emanazione in Europa di veri e propri apparati giuridici ispirati ad una visione razzistica e discriminatoria del genere umano.

Nel '900 si concentrarono gli effetti nefasti di una tale visione e delle politiche che vi si associano; probabilmente il XX secolo sarà ricordato come l'epoca degli stermini più immani e sistematici che l'uomo abbia prodotto da sempre: degli Herrero (1904-05), degli Armeni (1915-17), dei Rom-Sinti e degli Ebrei (la Shoah) (1939-1945), fino alle stragi legate ai conflitti etnici più recenti in Bosnia (1992-95), Ruanda (1994), Congo (1998-2003), Darfur (tuttora in corso). Non citiamo qui le altre pur enormi stragi di massa che, al di fuori di un contesto bellico e legate a situazioni persecutorie non specificamente etnico-razziali, hanno costellato il '900, quali per esempio i gulag in URSS, o i massacri nella Cambogia dei Khmer Rossi.

#### L'abolizione della segregazione razziale in USA e dell' apartheid in Sudafrica.

La consapevolezza degli orrori che avevano segnato il XX secolo, contribuì in maniera determinante alla elaborazione della DUDU e all'avvio di una nuova prassi nei rapporti internazionali, tesa a far valere a livello mondiale quei principi che, nella carta, erano condivisi dalle nazioni.

Il riferimento chiaro e imprescindibile al valore dell'uguaglianza e la condanna netta di ogni tipo di discriminazione razziale mise in rilievo da subito la stridente situazione di violazione di tale principio in stati quali gli USA, dove ancora sopravvivevano delle forme di segregazione razziale nei confronti dei neri, e nell'Unione Sudafricana, in cui vigeva il regime dell' "apartheid". Quanto avvenne in seguito, con l'esito finale dell'abolizione di tali sistemi discriminatori, diede un importantissimo esempio di come, attraverso una buona pratica politica locale sostenuta dalla protesta civile e da pressioni a livello mondiale, si possa giungere a superare una condizione di discriminazione istituzionalizzata, evitando l'esplosione di conflitti civili devastanti e generalizzati.

Ricordiamo solo le tappe principali dei processi che condussero da una parte alla parificazione dei diritti dei neri in USA, dall'altra all'abolizione del regime di apartheid in Sudafrica, ribadendo che tutto ciò fu possibile grazie alla condivisione mondiale del sistema di valori sotteso alla DUDU, ed al processo di internazionalizzazione del diritto che ebbe grande impulso con la proclamazione e sottoscrizione di tale Dichiarazione da parte della maggioranza degli Stati del mondo.

USA	Sudafrica
<p>1890-1905: il Sud emana il complesso delle leggi segregazioniste</p> <p>1943: viene fondato il <i>Congress of Racial Equality (CORE)</i></p> <p>1955-56: a Montgomery, Alabama, una donna nera, Rosa Parks, rifiuta di cedere il suo posto su un autobus a un uomo bianco e per questo viene arrestata. La comunità nera, guidata da Martin Luther King, incomincia il boicottaggio contro gli</p>	<p>1910: nasce il <i>dominion</i> autonomo dell'Unione Sudafricana, caratterizzato da una struttura fortemente segregazionista</p> <p>1912: prime mobilitazioni antisegregazioniste della comunità indiana, sotto la guida di M.K.Gandhi, e di quella nera; nasce l'African national Congress (Anc), movimento per i diritti civili.</p> <p>anni '20 e '30: inasprimento del sistema</p>



<p>autobus segregati, che durerà 381 giorni.</p> <p>1957: in agosto viene approvato un <i>Civil Right Act</i>, il primo provvedimento di questo tipo dal 1875</p> <p>1960: protesta dei <i>sit-in</i> nella Carolina del Sud. Nasce lo <i>Student Nonviolent Coordinating Committee (SNCC)</i>.</p> <p>1961: Il <i>CORE</i> organizza I primi Viaggi della libertà per abolire la segregazione nelle sale d'aspetto dei trasporti pubblici del Sud. Periodo di <i>sit-in</i>, marce, arresti in massa.</p> <p>1963: una sommossa nel ghetto nero di Birmingham (Alabama) dà inizio ad una serie di agitazioni in varie città, culminanti in autunno con la rivolta di Chicago; il presidente J.F.Kennedy annuncia la nuova legislazione sui diritti civili. Grande marcia su Washigton per il pieno riconoscimento dei diritti civili.</p> <p>1964: Approvata la legge per i diritti civili presentata da Kennedy. Premio Nobel per la pace a Martin Luther King. Continuano le rivolte negre ad Harlem, Chicago, Filadelfia e in molte altre città.</p> <p>1965: Ad Harlem viene assassinato Malcolm X. Marcia nonviolenta di 30.000 manifestanti da Selma a Montgomery (Alabama) contro la mancata registrazione nelle liste elettorali dei neri del Sud; il presidente Johnson garantisce il diritto di voto ai neri del Sud.</p> <p>1966: una serie di associazioni, fra cui il <i>CORE</i> e lo <i>SNCC</i> danno vita al <i>Black Panther Party for Self Defense</i>.</p> <p>1968: il 5 aprile Martin Luther King viene ucciso a Memphis, pare da un razzista bianco. In seguito all'impressione destata dall'assassinio e alle violente dimostrazioni che ne seguirono, il Congresso si decise ad approvare le più urgenti leggi integrazioniste.</p> <p>2008: Barack Obama primo presidente afro-americano eletto negli USA</p>	<p>segregazionista</p> <p>1948: il nazionalista radicale bianco D.F.Malan prevale alle elezioni e dà avvio con misure progressive (<i>1950:Population Registration Act, Group Areas Act; 1953: Bantu Education Act; 1956: Separate Rapresentation of Voters Act</i>) alla piena attuazione del sistema di segregazione razziale (<i>apartheid</i>)</p> <p>1960: proteste antisegregazioniste, massacro di neri a Sharpeville e stato di emergenza nel Paese</p> <p>1961: referendum riservato ai bianchi , nasce la Repubblica Sudafricana che si ritira dal Commonwealth.</p> <p>1962: Nelson Mandela, leader dell'ANC, viene arrestato</p> <p>1964: Nelson Mandela viene condannato all'ergastolo per "sabotaggio e tradimento"; prima condanna ufficiale dell'"apartheid" da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU</p> <p>1973: Convenzione internazionale per la repressione e la punizione del crimine di apartheid</p> <p>1976: rivolta repressa a Soweto (oltre mille morti)</p> <p>1983: il presidente P.W.Botha tenta una ridefinizione della politica interna, emanando una Costituzione che consente a indiani e colured una limitata partecipazione al parlamento</p> <p>1989: il nuovo presidente F.De Klerk, spinto dalle pressanti rivendicazioni dell'ANC e dall'ostilità dell'opinione pubblica internazionale, avvia una serie di riforme per il superamento della politica segregazionista.</p> <p>1991: scarcerazione di Nelson Mandela e abolizione delle tre grandi leggi dell'apartheid</p> <p>1992: referendum per un nuovo assetto istituzionale (ultima votazione riservata ai soli bianchi)</p> <p>1993: Mandela e De Klerk ottengono il premio Nobel per la pace</p> <p>1994: prime elezioni a suffragio universale in Sudafrica; Mandela primo presidente nero.</p>
---	--

◦ Oggi situazioni di patente violazione del principio di uguaglianza per motivi razziali paiono essere confinate a realtà circoscritte, quasi sempre al di fuori delle giurisdizioni statali. D'altra parte la globalizzazione dei mercati e i fenomeni migratori che vi sono connessi pongono sul tappeto una nuova fenomenologia delle discriminazioni etnico-razziali, forme e problematiche nuove connesse al razzismo e alla xenofobia, cui ciclicamente si sommano problemi irrisolti del passato che ostacolano l'iniziativa comune delle nazioni in questo ambito, come si è purtroppo verificato con le due ultime "Conferenze Mondiali contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e l'Intolleranza" organizzate dall'ONU (Durban 2001/

Ginevra 2009), entrambe in una certa misura arenatesi sul tema spinoso della questione israelo-palestinese. Tale realtà in effetti rappresenta ancora una ferita aperta e un terreno di scontro e divisione per la comunità internazionale. D'altra parte è proprio misurandosi con situazioni paradigmatiche come questa e su problematiche geopolitiche di tale natura che il sistema del diritto internazionale e della democrazia globale potrà crescere, mettendo alla prova le proprie potenzialità e dimostrando, in prospettiva, la necessità della propria essenziale funzione nel mondo contemporaneo.



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

Esiste oggi un'ampia legislazione internazionale prodotta negli ultimi 60 anni (cfr. la sezione "Normativa di riferimento"), cui fanno capo sia i provvedimenti giurisdizionali assunti in materia dalle istituzioni nazionali e regionali, sia le raccomandazioni periodicamente emanate dalle istanze dell'ONU (si veda a tal proposito, per esempio, il documento sottoscritto a Ginevra nell'aprile del 2009 alla fine della seconda "Conferenza Mondiale contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e l'Intolleranza").

L'approccio giuridico non è però sufficiente per affrontare adeguatamente il problema. Riportiamo a tale proposito un significativo intervento di Doudou Diène, direttore dal 2002 al 2008 della Divisione del dialogo interculturale presso l'UNESCO e relatore speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee del razzismo, il quale pone l'accento sul tema della "multiculturalità" come arma fondamentale per vincere questa battaglia:

*"...La multiculturalità è al centro delle dimostrazioni di razzismo e xenofobia di oggi, e la lotta contro il razzismo si deve concretizzare attorno alla multiculturalità. In tutto il mondo si assiste ad un crescente diffondersi di manifestazioni di violenza tra gruppi appartenenti ad etnie o religioni diverse, il che dimostra che una strategia puramente legislativa non è sufficiente. È essenziale continuare ad emanare leggi, a redigere regolamenti e altri testi nazionali ed internazionali che condannino il razzismo, la discriminazione, la xenofobia, ma in tal modo si colpisce solo la punta dell'iceberg. Ciò che rende fertile il ventre da cui è uscita la bestia immonda, per dirla con parole di Brecht, sono le più profonde radici del razzismo che non possono essere mutate solamente dalle leggi. È essenziale adottare una strategia etica e intellettuale. Senza di essa non si riuscirà a scuotere la mentalità razzista. Significa andare alle basi storiche e culturali del razzismo; unendosi contro la fecondità delle ragioni razziste, contro l'uso che ne fanno i politici e la banalizzazione attuata dai media. Significa riconoscere la realtà della diversità culturale, etnica e religiosa come base per un dialogo tra le civiltà, sia sul piano nazionale che internazionale. Significa, in altre parole, imparare a vivere insieme. Per rimuovere l'ideologia razzista è necessario sviluppare un'archeologia delle cause profonde del razzismo. L'ideologia anti-razzista deve seguire lo stesso percorso che il razzismo ha usato per insinuarsi, -la politica, la religione, la letteratura, l'istruzione, i media - per potersi radicare nelle menti degli uomini e delle donne".*

(da *The courier UNESCO*, n°10, 2008, traduzione nostra)



## pedagogia dell'esempio

*"Possono ripetermi finché vogliono che la libertà, la dignità, l'onore di essere uomo non è altro che un racconto per l'infanzia, un racconto di fate per il quale ci si fa ammazzare. La verità è che ci sono momenti nella storia, momenti come quello che stiamo vivendo, in cui tutto quel che impedisce all'uomo di abbandonarsi alla disperazione, tutto ciò che gli permette di avere una fede e continuare a vivere, ha bisogno di un nascondiglio, di un rifugio. Talvolta questo rifugio è solo una canzone, una poesia, una musica, un libro."*

(Romain Gary "Educazione europea")

**Vale la pena di sottolineare quello che, in epoca che precede la Dichiarazione universale, fu il ruolo dei "giusti del mondo",**

*"persone esemplari che, dovendo sottostare a condizioni di patente ed imperante ingiustizia ed operando in qualsiasi campo o schieramento, si sono attivate, anche con rischio della vita, per contrastare un genocidio in atto o la cultura del genocidio, con l'intento di vanificarne, anche in parte, gli effetti.*

*Il Giusto si è adoperato in modo concreto per la salvezza dei perseguitati o è intervenuto a favore della verità storica contro i tentativi di giustificare il genocidio o di occultare le tracce dei misfatti e le responsabilità dei carnefici" (definizione tratta dal Progetto il "Giardino dei Giusti del Mondo" di Padova). Si tratta infatti di persone che in circostanze non facili, spinte da un imperativo morale, si fecero difensori "ante litteram" dei diritti umani e, in qualche caso, furono fautori precoci di un ordine mondiale ispirato a tali principi.*



Si consideri in tal senso per esempio la figura di Giacomo Gorrini, diplomatico Italiano testimone del genocidio armeno e sostenitore sin dal 14 novembre 1918 della necessità di *"porre sotto accusa, quali autori di esecrandi delitti volgari, e della conseguente grave punizione, gli uomini di Governo e i funzionari ottomani e loro consoci responsabili e colpevoli delle ultime barbare deportazioni e stragi di più di un milione di popolazione armena"*

(dal Memoriale presentato nel 1918 a Sèvres, Ginevra, Losanna).

Per conservare il ricordo e l'esempio di queste figure sono stati creati luoghi della memoria: il giardino dei giusti di Yad Vashem a Gerusalemme, quello di Yerevan in Armenia, quello di Sarajevo in Bosnia; un Giardino dei giusti del mondo è stato recentemente inaugurato anche a Padova. Tali iniziative stanno naturalmente a testimoniare quanto importante sia il richiamo etico alla responsabilità individuale, specialmente in una situazione in cui i diritti naturali della persona umana vengano messi in discussione o siano violati: anche di fronte ad un sistema giuridico che prevarichi la dimensione dei diritti universalmente umani, è sempre possibile scegliere se dire un sì o un no!

## bibliografia

- Flores, M.(2008), Storia dei diritti umani (Bologna, Il Mulino)
- Delors, J.(1997), *Nell'educazione un tesoro* (Roma, Armando)
- Barbujani, G.(2006), *L'invenzione delle razze* (Milano, Bompiani)
- Bincoletto, A. (a cura di) (2008), *Shoah, antisemitismo e nuovi razzismi. Atti delle Giornate Internazionali di Studio* (Padova )
- Berti F. e Cortese F. (a cura di) (2008), *Il crimine dei crimini. Stermini di massa nel Novecento* (Milano FrancoAngeli)

## sitografia

- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm> (sito delle NU-Alto Commissario per i DU)
- <http://www.pubblica.istruzione.it/shoah-iffitalia/index.shtml> (sito della Delegazione italiana della Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research)
- <http://www.pariopportunita.gov.it> (sito dell' Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica - UNAR)
- [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp) (sito dell' European Commission against Racism and Intolerance)
- <http://www.cestim.it/09razzismo.htm> (sito di documentazione sui fenomeni migratori)

## 4.D - Lotta alla povertà



Primo obiettivo



Ottavo obiettivo di sviluppo del Millennio



in breve



“Gettare le basi per una pace duratura è possibile se si riduce drasticamente la povertà, cercando nuove vie per diffondere il lavoro dignitoso e sviluppando imprese produttive che creino occupazione.”

Juan Somavia, Direttore Generale dell'ILO

(International Labour Organization o Organizzazione Internazionale del Lavoro. Si veda schema iniziale della scheda 3.C nel cap.3)



è necessario sapere

### 1 - Definizioni

Le Nazioni Unite definiscono la *povertà* come un *fenomeno multidimensionale* che identifica una “condizione umana caratterizzata da una sostenuta o cronica deprivazione di risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per il godimento di un adeguato standard di vita e degli altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali” (*Draft Guiding Principles. Extreme Poverty and Human Rights: The Rights of the Poor*, art. 1).

Dunque:

“povertà intesa come causa e al tempo stesso prodotto di violazioni dei diritti umani: le persone i cui diritti sono sistematicamente violati (perché vittime di discriminazione, esclusione o persecuzione) sono maggiormente esposte al rischio povertà; d'altro canto, in maniera speculare, le persone povere hanno notevoli difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro o ad accedere alle risorse o ai servizi di base, incluse le strutture educative,

sanitarie o abitative”.

Andrea Cofelice, Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi su diritti della persona e dei popoli dell'Università di PD - “Povertà estrema e diritti umani: i *diritti del povero*”

La povertà è un fenomeno globale, che aggredisce l'universalità dei diritti umani, perché annulla sia i diritti economici e sociali, come il diritto alla salute, ad un alloggio adeguato, a cibo ed acqua potabile, all'istruzione, sia i diritti civili e politici, come il diritto a un processo equo, la partecipazione politica e la sicurezza della persona.

*“La deprivazione economica e la mancanza di reddito sono caratteristiche standard della maggior parte delle definizioni di povertà. Questa però è un'ottica di tipo essenzialmente economica, che da sola non tiene conto della miriade di aspetti: sociale, culturale e politico, del fenomeno”.*

Kofi Annan  
dell'ex Segretario Generale delle NU

La povertà non è solo quella economica o la privazione di risorse materiali, ma una **violazione della dignità umana** (Andrea Cofelice) che quasi sempre è associata a discriminazioni di genere (come rilevato in un rapporto del 2008 sulla “femminizzazione” della povertà a cura dell' International Poverty Centre - [www.undp-povertycentre.org/pub/IPCpovertyInFocus13.pdf](http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCpovertyInFocus13.pdf)), a violazioni dei diritti dell'infanzia (si veda Rapporto UNICEF 2007), o a situazioni di svantaggio culturale di vario tipo (cfr., a questo proposito, il Programma UNESCO per lo sradicamento della povertà, in particolare della povertà estrema: [www.unesco.org/shs/antipoverty](http://www.unesco.org/shs/antipoverty)).

## 2 - Le iniziative politiche

I temi della povertà e dell'esclusione sociale sono, ormai da diversi anni, al centro di importanti dibattiti a livello internazionale, nazionale e regionale. Intesa non più come semplice deprivazione economica ma come il risultato di una molteplicità di fattori concorrenti (la deprivazione economica, la differente distribuzione dei redditi, l'accesso negato al mondo del lavoro, l'integrazione sociale e le difficoltà relazionali) che impediscono alla persona povera il vivere in condizioni dignitose e, nelle situazioni più gravi, il godimento dei diritti umani fondamentali. Questo tanto nei cosiddetti PVS (Paesi in Via di Sviluppo), quanto nei paesi a più forte industrializzazione e caratterizzati da un più alto tenore di vita. Povertà ed esclusione sociale non sono soltanto un limite per la singola persona ma anche per l'intera società. Si capisce allora perché contrastare la povertà e l'esclusione sociale rappresenti un dovere inderogabile della politica e delle istituzioni.

Tale consapevolezza può tradursi in **politiche e strategie** in grado di andare **oltre l'azione caritatevole e puntare alla promozione universale dei diritti umani fondamentali** (civili, politici, economici, sociali e culturali), ovvero al rispetto della dignità di ogni persona umana e alla promozione del **diritto allo sviluppo umano** (v. la Premessa a questo capitolo; implica, a livello nazionale e locale, sviluppare un modello di welfare in grado di rispondere in modo completo ai bisogni della cittadinanza, fondato sulla realizzazione di un rete di servizi territoriali caratterizzata da una forte integrazione degli interventi propriamente sociali con quelli più specificamente sociosanitari e dell'ambito lavorativo, del pubblico e del privato sociale (o terzo settore), secondo il principio di sussidiarietà (cfr. per l'Italia la Legge quadro 328/2000).

La strategia contro la povertà e l'esclusione sociale costituisce un'importante sfida per l'Unione Europea che, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo del 2000, impegna gli Stati membri ad avviare una serie di riforme strutturali (negli ambiti dell'occupazione, dell'innovazione, dell'economia e della coesione sociale, della sostenibilità ambientale) il cui status viene valutato in occasione dei Consigli europei di primavera, e che inaugura il c.d. “metodo aperto di cooperazione: obiettivi comuni, Piani di Azione Nazionali, relazione comune della Commissione e del Consiglio”.

## 3 – I parametri della povertà

Nel 1984 il Consiglio europeo affermava che “dovrebbero essere definite povere le persone, le famiglie e i gruppi di persone, le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così limitate da

escludersi dal minimo accettabile livello di vita dello Stato nel quale vivono". Secondo l'International standard of poverty line (ISPL, cfr: [www.un.org/esa/sustdev/.../isd-ms2001socialA.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/.../isd-ms2001socialA.htm)), viene definita "povera" una famiglia di due componenti la cui spesa mensile per consumi sia inferiore od uguale alla spesa media per persona nel Paese. Convenzionalmente esistono quindi due distinte soglie di povertà: la soglia "relativa" e la soglia "assoluta". La povertà "relativa" è determinata annualmente rispetto alla spesa minima mensile pro-capite per consumi delle famiglie a cui si applica una scala di equivalenza a seconda del numero di componenti; la povertà "assoluta" si basa invece sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali, aggiornato ogni anno tenendo conto delle variazioni dei prezzi al consumo; in altre parole il criterio di povertà "assoluta" riguarda la determinazione del reddito che permette di acquistare un determinato paniere di beni e servizi.

Sia la povertà "relativa" che la povertà "assoluta" sono misurabili quindi in senso oggettivo, tuttavia si usa rilevare anche la cosiddetta povertà "soggettiva" basata sull'autopercezione, da parte di un campione significativo di famiglie, sia della condizione economica complessiva, sia della difficoltà di sostenere le spese necessarie primarie. Si coglie in tal modo la differenza tra "essere" poveri e "sentirsi" poveri, dato significativo per le politiche pubbliche contro la povertà e l'esclusione sociale.

Dalle indagini Istat in questo settore balza agli occhi una evidenza: nelle regioni più ricche il sentimento di deprivazione relativa delle famiglie risulta maggiore probabilmente a causa sia di aspettative più elevate, sia perché i costi e i livelli di consumo sono più alti rispetto alla media nazionale.

Cfr. la pubblicazione dell'Istat "La misura della povertà assoluta", (2009), al sito: [www.istat.it/dati/catalogo/...00/misura\\_della\\_poverta\\_assoluta.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/...00/misura_della_poverta_assoluta.pdf)



## normativa di riferimento

### **INTERNAZIONALE A CARATTERE UNIVERSALE**

Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 26.6.1945): Preambolo, art.1, art. 55,

Dichiarazione universale dei diritti umani (Assemblea Generale O.N.U. 10.12.1948) artt. 22, 25, 26 28

Atto costitutivo F.A.O. (1965) Preambolo

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (Assemblea Generale O.N.U. 16.12.1966; entrato in vigore 3.1.1976) art. 11

Dichiarazione universale per l'eliminazione definitiva della fame e della malnutrizione (Conferenza O.N.U. 16.11.1974)

Dichiarazione sul diritto allo sviluppo (risoluzione 41/128 O.N.U. 4.12.1986) art. 8

Convenzione sui diritti dell'infanzia (Assemblea Generale O.N.U. 20.11.1989) art. 27

Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione (Conferenza mondiale Nazioni Unite sui diritti umani – Vienna, giugno 1993) parte I, art.10 e ss.

Dichiarazione del Millennio, Assemblea Generale ONU, risoluzione A/55/2, 8 settembre 2000

Dichiarazione finale Vertice F.A.O sull'alimentazione (Roma, giugno 2002)

### **INTERNAZIONALE A CARATTERE REGIONALE**

Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (Conferenza O.U.A. 28.6.1981) artt. 21, 22

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Consiglio europeo, Nizza 7.12.2000) art. 34

Decisione n. [1672/2006/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che stabilisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale – PROGRESS

Decisione n. 1098/2008/CE relativa al "2010 - Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale"

### **NAZIONALE**

- Costituzione italiana , artt. 2, 32, 36, 38

- Legge 49/87 : Il 26 febbraio 1987 venne promulgata la legge “Nuova disciplina della Cooperazione dell’Italia con i paesi in via di sviluppo”, tuttora in vigore.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

## REGIONALE

### Come esempio:

Legge Regione Veneto 16.12.1999 n.55 “Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”- artt.8,9,10

Numerosi sono i **Piani Sociali di Zona** deliberati da enti locali per azioni di contrasto a situazione di esclusione sociale che derivano dalla emanazione della L.328/2000. La L. 328 in particolare ha valorizzato il ruolo dei Comuni, in quanto rappresentanti della comunità locale, riconoscendoli come soggetti della programmazione dei servizi sociali, per tutelare il benessere del cittadino.

La legge prevede che i Comuni si uniscano, in zone territoriali definite dalla Regione, per elaborare il Piano Sociale di Zona; è infatti ormai condiviso da tutti che politiche sociali efficaci devono realizzarsi su territori più ampi di quelli definiti dai confini comunali, per riconoscere e accogliere la complessità dei bisogni e utilizzare le risorse secondo criteri di economicità.



### concetti chiave

**Indice di sviluppo umano** L'Indice di Sviluppo Umano (ISU) fu introdotto nel "Primo rapporto sullo Sviluppo Umano" ad opera dell' UNDP nel 1990 come un nuovo strumento per la misurazione dello sviluppo delle nazioni del mondo. Si tratta di un indicatore complesso che tiene conto oltre che del reddito pro capite, anche di numerosi altri elementi che concorrono a determinare le condizioni di vita tra i quali la speranza di vita alla nascita, il quantitativo di calorie alimentari disponibili pro capite, il tasso di alfabetizzazione e il tasso di scolarizzazione della popolazione, l'accesso ai servizi sanitari, la disponibilità di acqua potabile e il grado di libertà politica. Il valore dell'indicatore può variare da 1 (massimo sviluppo) a 0 (minimo sviluppo) e costituisce un'unità di misura comune per la comparazione delle condizioni socioeconomiche dei vari paesi del mondo consentendo di compilare una classifica mondiale dei paesi a seconda del loro valore di ISU.

**Sviluppo umano sostenibile:** (v. la Premessa al presente capitolo)

**Microcredito** : è uno strumento di sviluppo economico, che permette alle persone in situazione di povertà ed emarginazione di aver accesso a servizi finanziari. Nei Paesi in via di sviluppo, milioni di famiglie vivono con il reddito delle loro piccole attività economiche rurali ed urbane, nell’ambito di quella che è stata definita come economia informale. La difficoltà di accedere al prestito bancario, a causa dell’inadeguatezza o assenza di garanzie reali e delle dimensioni delle microattività, ritenute troppo ridotte dalle banche tradizionali, non consente alle microimprese di svilupparsi o di liberarsi dai forti vincoli dell’usura. I programmi di microcredito propongono alternative soluzioni per queste microattività economiche (agricolture, allevamento, produzione e commercio/servizi), pianificando l'erogazione di piccoli prestiti a microimprenditori o gruppi di questi che hanno forte necessità di risorse finanziarie, per avviare o sviluppare progetti di auto-impiego. L’incremento di reddito che ne deriva porta a migliorare le condizioni di vita dei loro nuclei familiari, determinando contemporaneamente un impatto significativo a livello comunitario. Avendo come target di riferimento i poveri, i programmi di microcredito molto spesso prevedono, oltre a servizi di carattere finanziario, anche una combinazione di servizi di supporto alla microimpresa, come: formazione tecnica e gestionale; creazione di reti commerciali; condizioni per la raccolta di risparmio. In modo più appropriato questi programmi assumono la denominazione di progetti di microfinanza. L’idea del microcredito si diffonde grazie al lavoro di Bank, la “banca villaggio” fondata nel 1976 da Muhammad Yunus in Bangladesh.

**Finanza etica** : L’investimento etico consiste nella selezione e nella gestione degli investimenti (azioni, obbligazioni, prestiti) condizionata da criteri etici e di natura sociale, concetto

racchiuso nell'espressione *socially responsible investment* usata negli Stati Uniti, o *ethical investment*, espressione usata in Gran Bretagna.

L'investitore etico è invece colui che non è unicamente interessato al rendimento delle proprie azioni, ma vuole conoscere le ragioni di fondo che realizzano questa redditività, le caratteristiche dei beni prodotti, la localizzazione dell'azienda e verificare come vengano condotti gli affari.



## approfondimenti

Nei Paesi in via di sviluppo sono evidenti le forti disuguaglianze di reddito e la forte percentuale di poveri sul totale della popolazione. Fino agli anni '90 le politiche di cooperazione internazionale avevano avuto una scarsa attenzione nell'aiuto diretto verso i poveri in quanto si assumeva che un elevato tasso di crescita, aumentando sensibilmente il livello di reddito pro capite, avrebbe ridotto i livelli di povertà. Ma l'economia del *trickling down* ("sgocciolamento"), secondo cui fintantoché l'economia cresce, nel suo complesso, tutti ne traggono vantaggio, è stata ripetutamente sconfessata (Stiglitz, 2006).

Gli approcci per la lotta alla povertà mutano tendenza a partire dagli anni '90 quando da parte dell'**UNDP** (*United Nations Development Program: [www.undp.org/](http://www.undp.org/)*) viene indicato lo sviluppo umano come fine ultimo del processo di sviluppo e vengono messi in discussione la capacità autonoma della crescita economica di ridurre la povertà.

Diversi studi e l'evidenza statistica confermano che le politiche attuate all'insegna della liberalizzazione e l'aiuto internazionale condizionato (il riferimento è alle politiche del FMI e anche della Banca Mondiale), attraverso programmi di aggiustamento strutturale, hanno portato a risultati negativi.

### 3 - Tipi di approccio riguardanti la lotta alla povertà:

**economico monetario:** è il più tradizionale, utilizza come indicatore di povertà il livello di reddito di cui il soggetto dispone o il livello del suo consumo. Viene quindi tracciata una "linea della povertà" pari ad un reddito minimo o ad un paniere di beni necessari alla sussistenza (World Bank, 2000). La perdita di benessere viene misurata dalla distanza con tale "linea". Tale approccio si accorda con il concetto di sviluppo come crescita del reddito nazionale.

**dei basic needs:** identifica la povertà come mancata soddisfazione di bisogni essenziali che vanno anche oltre alla mera sopravvivenza, comprendendo bisogni non solo materiali che possono essere soddisfatti dalla collettività (istruzione, sicurezza...). Indica, pertanto, come priorità la soddisfazione dei bisogni essenziali per tutta la popolazione e si accorda con la teoria della società giusta di Rawls (1971)

**delle capabilities:** la povertà, viene intesa come mancanza di "libertà sostanziale di vivere il tipo di vita cui, a ragion veduta, si dà valore" (Sen, 2000; p. ...). Sen considera l'esperienza della povertà nel suo contesto sociale, e vede la povertà in termini di impossibilità a svolgere alcune fondamentali attività dell'uomo (Sen 1984, 1993): "la povertà deve essere intesa come la privazione delle capabilities fondamentali dell'uomo" (Sen, 1999). L'idea di fondo del suo *human poverty approach* consiste nel considerare lo sviluppo come un ampliamento delle possibilità di scelta dell'individuo (capabilities). Quest'idea ha svolto un ruolo fondamentale nell'allargamento della lotta alla povertà che, non più legata alla sola dimensione del reddito, viene ad includere il diritto ad una vita lunga, creativa, tutelata da malattie e violenze - e il diritto ad un buon tenore di vita, alla dignità, all'autostima e al rispetto altrui. Se il benessere permette di contrastare un futuro di incertezza e di vulnerabilità, l'incapacità a decidere la propria vita diviene un aspetto del concetto di povertà. "Quello che conta, in buona sostanza, è in che modo un sistema politico permetta ai suoi membri di realizzare effettivamente i propri piani di vita" Il benessere di una popolazione, secondo questa ottica, non dipende solo dal reddito pro capite ma anche dalla distribuzione delle risorse, dalla speranza media di vita, dal livello di istruzione. Risulta perciò che Sen promuove un approccio basato sul binomio etica ed economia, dove il concetto di giustizia si lega a quello di eguaglianza nei diritti.



Tale approccio sta alla **base del concetto di sviluppo umano** concepito dall'UNDP come processo di ampliamento delle possibilità delle persone basato sui quattro pilastri (uguaglianza, sostenibilità, partecipazione, produttività)

#### 4 - Le politiche economiche per combattere la povertà

Possono consistere in:

**misure indirette** che si prefiggono obiettivi di carattere generale

Si possono distinguere a seconda che abbiano come obiettivo immediato:

la crescita del prodotto nazionale

la distribuzione del reddito

la distribuzione degli *assets* (beni)

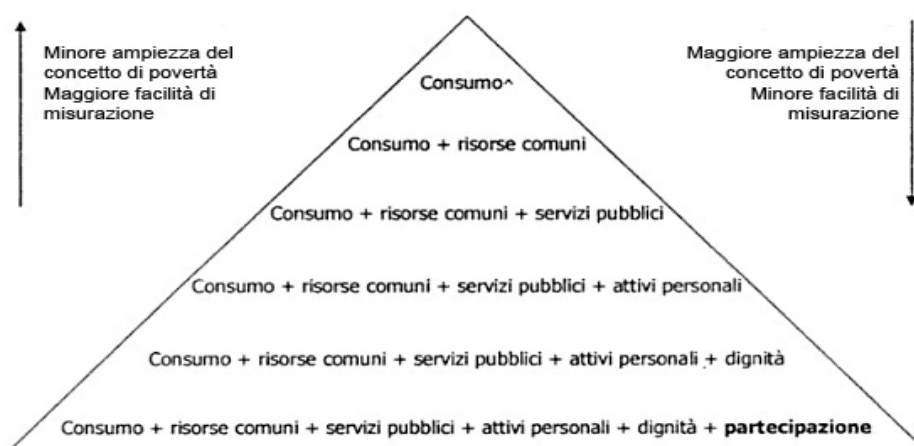
**interventi diretti** che hanno come destinatari i poveri. Consiste principalmente in trasferimenti di risorse (denaro o beni e servizi) nella forma di sussidi ai poveri quali destinatari degli aiuti (politiche di aiuto).

La lotta alla povertà può essere portata avanti attraverso una *strategia di politica economica e sociale basata su due sinergie*. La prima sinergia è tra i servizi di base stessi: accedere a un servizio sanitario determina una buona salute e permette di usufruire meglio dell'istruzione che a sua volta permetterà una maggiore capacità di mantenersi in buono stato. La seconda sinergia è tra la crescita del reddito, inteso come strumento, e l'accesso ai servizi sociali di base

*“Allo stato attuale, in realtà, accettiamo l'idea che fra noi ci debbano sempre essere dei poveri e che la povertà sia una componente del destino umano. La ragione per cui la povertà non è sconfitta è proprio che noi accettiamo l'idea che sia inevitabile. Perché se veramente affermassimo con convinzione profonda che la povertà è inaccettabile e incomprensibile con la civiltà umana, allora sapremmo bene come creare le istituzioni e compiere le scelte politiche adatte a estirparla dal mondo”*

Muhammad Yunus, Nobel per la pace 2006

LA PIRAMIDE DELLA POVERTA'



Fonte: Baulch (1996) ed elaborazioni dell'autore

da Biggeri - Volpi, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, Franco Angeli, 2006, pag.193:

È evidente che la povertà non costituisce solo una questione morale. Essa è infatti soprattutto una

questione politica, per diverse ragioni:

perché non dipende unicamente dalla scarsità delle risorse ma dalla loro diseguale e ingiusta distribuzione;

perché in molte parti del mondo la miseria dipende da guerre locali che potrebbero essere impediti dai paesi più forti (economicamente, militarmente, politicamente,...), ma che sono intenzionalmente lasciate alla "non politica", (volontari, missionari, ong, ecc.) in quanto le donne, gli uomini ed i bambini coinvolti nella guerra, uccisi, violentati, non interessano alla politica;

diminuisce il numero dei paesi poveri, ma in molte aree aumenta il numero delle persone povere perché i paesi più poveri sono quelli che hanno i più alti tassi demografici;

perché una parte di questi poveri si

riverserà ineluttabilmente nei paesi ricchi che si troveranno ad affrontare problemi amministrativi, di polizia o sociali, e comunque umanamente costosi, determinati anche dalla disattenzione politica;

perché in molti paesi poveri le oligarchie al potere preferiscono investire in armi, che vendono loro l'Occidente ricco, ed in guerre che riguardano solo il loro potere personale e non il destino dei loro popoli;

perché il muro che separa i ricchi dai poveri passa anche attraverso i confini dei paesi ricchi: nell'Unione Europea e negli USA il 15% degli abitanti vive in condizioni di povertà.

Per sconfiggere la povertà, è indispensabile riportare al centro del dibattito politico internazionale temi quali: la *global governance* (v. la scheda 1.E), la lotta alla fame, i cambiamenti climatici e l'ambiente (v. la scheda 4.E seguente), il finanziamento allo sviluppo, l'accesso ai beni comuni, la salute e l'istruzione, il lavoro e l'uguaglianza di genere.

Cfr. Documento della "Coalizione italiana contro la povertà" in occasione del Vertice del G8 2009, [www.gcap.it](http://www.gcap.it)

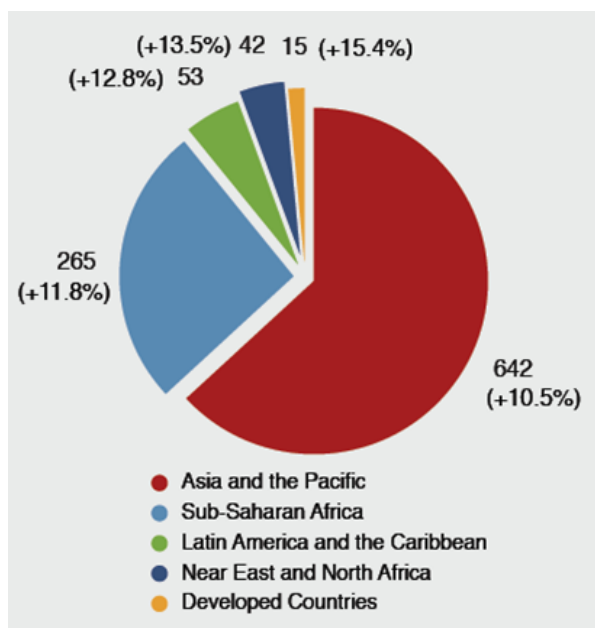
#### Alcuni esempi di azioni istituzionali internazionali, regionali e nazionali

- Progetto "Prestito sull'Onore" - Concessione alle famiglie di prestiti a tasso zero per situazioni di improvvisa difficoltà economica; Regione Veneto 2005-2011  
[www.venetosociale.it](http://www.venetosociale.it)  
<http://www.regione.veneto.it/>
- L'iniziativa del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani di promuovere una campagna denominata "Città 2015 contro la povertà" per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, in collaborazione con la campagna delle Nazioni Unite "No excuse 2015", la Coalizione italiana contro la povertà e la Campagna delle Città del Millennio promossa dall'associazione mondiale degli Enti Locali "Città e Governi Locali Uniti";  
[www.entilocalipace.it/citta\\_pace.asp](http://www.entilocalipace.it/citta_pace.asp)
- **Il ruolo delle Regioni e degli Enti Locali nella cooperazione decentrata:**  
[WWW.cooperazioneallosviluppo.esteri.it](http://WWW.cooperazioneallosviluppo.esteri.it)
- Programma Progress dell'UE:  
[www.finanziamenti-agevolati.it/europei/Progress.php](http://www.finanziamenti-agevolati.it/europei/Progress.php)
- Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura "Mai così alto il numero dei malnutriti"  
[www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/Press\\_release\\_june-it.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Press_release_june-it.pdf)

**EUROSTAT**, l'Ufficio Statistico della Comunità Europea, ci presenta un'analisi della situazione del 2007: circa 79 milioni di persone, pari al 16% della popolazione totale dell'Europa hanno vissuto sotto la soglia di povertà. Secondo i dati dall'Eurostat, gli Stati membri con i più alti indici di povertà sono da un lato i paesi mediterranei: Italia, Grecia e Spagna, tutti e tre al 20%. Dall'altro i Paesi baltici: Lettonia (21%), Lituania (19%) ed Estonia (19%). Molto alto il rischio di povertà anche nel Regno Unito e in Romania: entrambi al 19%. All'altro estremo, Paesi Bassi, Svezia, Repubblica Ceca, e Slovacchia, dove la percentuale di popolazione a rischio di povertà è intorno 10-11%. L'Italia ha anche il più alto indice di povertà tra i bambini: 25%, come in Romania, contro la media europea del 19%. Tra gli anziani, il rischio di povertà medio dell'Ue è pari al 19%. Anche in questo caso l'Italia è oltre la media europea, con un tasso di rischio povertà per la popolazione anziana pari al 22%. A Cipro, in Estonia e in Lettonia, è a rischio povertà più del 30% della popolazione anziana. Le statistiche dell'Unione europea sul rischio di povertà tengono ovviamente conto del diverso tenore di vita di ogni singolo Stato membro.

Per i dati sugli USA si veda *Reddito e povertà in USA* (<http://www.census.gov/prod/2006pubs/acs-02.pdf>) a cura dell'U.S. Department of Commerce (Economics and Statistics Administration) il rapporto 2005 (realizzato nel 2006) dedicato a redditi e povertà negli Stati Uniti. A cura di Bruce H. Webster jr. e di Alemayehu Bishaw.

## Nuove statistiche FAO sulla fame nel mondo: mai così alto il numero di malnutriti



Fonte . FAO; per maggiori informazioni si veda: [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-it.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-it.pdf)



### bibliografia

- Sen, A.(2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia* (Milano, Mondadori)
- Sen, A.(2007), *La povertà genera violenza?*, ( Il sole 24 ore/Pirola)
- Stiglitz, J. E.(2006), *La globalizzazione che funziona* (Torino,Einaudi)
- Yunus, M.(2008), *Un mondo senza povertà* (Milano, Feltrinelli)
- Caritas Italiana e Fondazione "E. Zancan", *Ripartire dai poveri .Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia* (Bologna, Il Mulino)
- UNDP – primo *Human Development Report - HDR* (1990)
- BANCA MONDIALE (WB) – *World Development Report - (1990) e WDR "Attacking Poverty"* (2000) che segna il cambiamento di atteggiamento della WB anche se, non essendo un documento ufficiale, ha un valore di politica economica limitata.
- Rapporto UNICEF 2007 per la violazione dei diritti dell'infanzia



### sitografia

- <http://www.undp.org> L'Agenzia per lo sviluppo delle Nazioni Unite
- [Poverty Net](#) Il sito sulla povertà della Banca Mondiale
- [Poverty Reduction Strategy Papers](#) Il sito del Fondo Monetario Internazionale sulle Strategie per la riduzione della povertà (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP)
- [www.unrisd.org/](http://www.unrisd.org/) : Agenzia autonoma delle Nazioni Unite che svolge attività di ricerca sulle dimensioni sociali dello sviluppo
- [www.undp-povertycentre.org/pub/IPCPovertyInFocus13.pdf](http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCPovertyInFocus13.pdf)
- [www.unesco.org/shs/antipoverty](http://www.unesco.org/shs/antipoverty)
- [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=5027&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=5027&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- [www.onuitalia.it](http://www.onuitalia.it)
- <http://www.wfp.org>
- <http://one.wfp.org/italia/>
- <http://europa.eu/scadplus/leg/it/s02312.htm>



Nel 2006 l'Onu, elaborò un documento intitolato *Povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero* (Risoluzione 2006/9 del 24 agosto 2006). Vengono ribaditi i principali diritti delle persone povere, indicate linee-guida per orientare l'azione degli Stati e della comunità internazionale nella lotta contro la povertà. Tra gli elementi di maggiore novità vi è senz'altro il considerare la povertà in un contesto di diritti umani, di rispetto della dignità della persona e di garantirne il diritto a partecipare pienamente ai processi decisionali che la riguardano.

A tal proposito, le linee-guida riconoscono la capacità e, soprattutto, il diritto delle persone che vivono in condizione di povertà a partecipare in generale alla gestione di tutti gli aspetti della vita sociale e, in particolare, all'adozione delle decisioni che interessano loro e i componenti delle loro famiglie.

Il Consiglio diritti umani, con Risoluzione A/HRC/2/2 del 27 novembre 2006, ha avviato un processo di consultazione, coordinato dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, al fine di rivedere ed arricchire il documento in questione. In questa importante fase di consultazione, si distinguono due principali vie di raccolta delle informazioni e dei contributi. In particolare, un gran numero di ONG e alcuni esponenti del mondo accademico hanno preso parte attivamente alla consultazione online condotta tra il 20 Agosto e il 20 Settembre 2007 dall'UN-NGLS (*United Nations Non-Governmental Liaison Service*, sul cui sito è possibile consultare il rapporto finale: [www.un-ngls.org/docs/ohchr/consultation.pdf](http://www.un-ngls.org/docs/ohchr/consultation.pdf)). Altri attori, invece, si sono rivolti direttamente all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani (è il caso, tra gli altri, del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova e dell'Italiana FOCSIV - *Federazione Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario*).

Per gli Obiettivi del Millennio si rimanda alla scheda [3.C "Le istituzioni internazionali e la protezione a livello di ONU"](#)

## UNDP

Il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) pubblica annualmente un rapporto sullo sviluppo umano (Human Development Report, HDR, <http://hdr.undp.org/en/>), che tratta questioni di importanza globale e che fa luce sulle innumerevoli sfaccettature dello sviluppo, come l'aspettativa di vita, l'alfabetizzazione, la formazione scolastica o la povertà. Il rapporto è uno fra i più importanti documenti di riferimento per la politica di sviluppo. L'UNDP aiuta le nazioni a creare le capacità per uno sviluppo sostenibile centrato sull'individuo, lavorando con i governi, con le persone e con le loro organizzazioni; finanzia programmi in 174 Paesi e territori in via di sviluppo grazie a una rete di 132 uffici sul campo; promuove l'eliminazione della povertà, l'accesso dei poveri ai mezzi di sussistenza, l'uguaglianza tra i sessi, il miglioramento dell'ambiente e il buon governo. Esso inoltre stimola il dialogo e l'azione sullo sviluppo, favorendo la produzione di Rapporti nazionali sullo Sviluppo Umano in 110 Paesi e coordina a livello nazionale le attività per lo sviluppo di tutte le organizzazioni ONU. L'UNDP è finanziato dai contributi volontari di praticamente tutte le nazioni del pianeta.

Per ribadire *l'interdipendenza tra le politiche di sviluppo* l'UNDP e il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) hanno lanciato una cooperazione in occasione dell'ultima convenzione sul clima a Nairobi, nel novembre 2006. Le due strutture si sono impegnate a offrire assistenza per ridurre la vulnerabilità e rafforzare la capacità dei paesi in via di sviluppo di trarre maggiori vantaggi dal meccanismo di sviluppo pulito (msp) in settori quali lo sviluppo di energie

“Combattere la povertà, la privazione e l'esclusione non è una questione di carità e non dipende dalla ricchezza di una nazione. Affrontare la povertà secondo un approccio incentrato sui diritti umani consentirà di avere maggiori possibilità di eliminare questa piaga che oggi giorno attanaglia il mondo intero. [...] Lo sradicamento della povertà è un obiettivo raggiungibile”.

Dal discorso di Louise Arbour, allora Alto commissario Onu per i Diritti umani, in occasione della Giornata internazionale per i Diritti umani, 2006

rinnovabili e più pulite, il *climate proofing* (immunizzazione dagli effetti del clima) e i programmi di sostituzione dei combustibili.

## UNESCO

La povertà è stata identificata come uno dei due temi trasversali UNESCO al fine di promuovere la collaborazione inter-disciplinare in tutti i suoi settori, potenziare gli sforzi per capire e affrontare la natura multidimensionale della povertà e per promuovere l'innovazione e l'efficacia in tale lotta.

Comunicazione, informazione e conoscenza sono le forze che possono guidare lo sviluppo sostenibile. Per l'UNESCO, esse sono divenute anche lo strumento basilare per combattere la povertà e migliorare le condizioni di vita degli individui. Per costruire una società della "conoscenza", l'Organizzazione

focalizza sulla dimensione umana del gap tecnologico, proponendosi di valorizzare la diversità culturale e linguistica dei contenuti, e l'accesso ed il potenziamento di tale risorsa da parte della società civile. *Information for all Program (IFAP)* è il programma intergovernativo dell'UNESCO è dedicato esclusivamente a promuovere l'accesso universale alle informazioni e le conoscenze per lo sviluppo.

## UE

L'inserimento sociale e la lotta contro la povertà fanno parte integrante degli *obiettivi dell'Unione europea* per quanto riguarda la crescita e l'occupazione. Il coordinamento delle politiche nazionali in materia di protezione e di inserimento sociali è basato su un processo di scambi e di insegnamenti reciproci meglio conosciuto come "metodo di coordinamento aperto" (MCA). Oltre all'eliminazione della povertà e dell'emarginazione sociale, la base di tale processo per i prossimi anni comprende la transizione verso pensioni sostenibili e adeguate, nonché cure sanitarie e di lunga durata accessibili, sostenibili e di qualità. Si vedano le *Azioni trasversali* (ad esempio programma PROGRESS) e le *azioni specifiche* (Decisione n. [1098/2008/EC](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008 che istituisce il 2010 quale Anno europeo per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale).



## pedagogia dell'esempio



Muhammad Yunus [Nobel](#) per la [pace 2006](#)

*Muhammad Yunus* (in lingua bengalese: Muhammod lunus) (Chittagong, 28 giugno 1940) è un economista e banchiere bengalese.

È ideatore e realizzatore del microcredito, ovvero di un sistema di piccoli prestiti destinati ad imprenditori troppo poveri per ottenere credito dai circuiti bancari tradizionali. Per i suoi sforzi in questo campo ha vinto il premio Nobel per la Pace 2006. Yunus è anche il fondatore della Grameen Bank, di cui è direttore dal 1983.

Yunus consegue la Laurea in Economia presso l'Università di Chittagong (Bangladesh) e in seguito il Dottorato di Ricerca in Economia presso l'Università Vanderbilt di Nashville (Tennessee, U.S.A.) nel 1969. È stato professore di Economia presso la Middle Tennessee State University, U.S.A., dal 1969 al 1972, quindi direttore del Dipartimento di Economia dell'Università di Chittagong (Bangladesh) dal 1972 al 1989.

Verso la metà del 1974 il Bangladesh fu colpito da una violenta inondazione, a cui seguì una grave carestia che causò la morte di centinaia di migliaia di persone. Il paese è periodicamente devastato da calamità naturali e presenta una povertà strutturale in cui il 40% della popolazione non arriva a soddisfare i bisogni alimentari minimi giornalieri. Fu in quest'occasione che Yunus si

rese conto di quanto le teorie economiche che egli insegnava fossero lontane dalla realtà. Decise, dunque, di analizzare l'economia di un villaggio rurale nel suo svolgersi quotidiano. La conclusione che egli trasse dall'analisi fu la consapevolezza che la povertà non fosse dovuta all'ignoranza o alla pigrizia delle persone, bensì al carente sostegno da parte delle strutture finanziarie del paese. Fu così che Yunus decise di mettere la scienza economica al servizio della lotta alla povertà, inventando il microcredito.

**Tematica: LOTTA ALLA POVERTA' (scheda 4.D)**

**Contenuto / percorso didattico proposto : I nuovi poveri.**

**Competenze promosse:** saper lavorare in gruppo; applicare conoscenze e abilità di lettura e stesura di testi, *rappresentare* eventi, fenomeni con grafici e tabelle di sintesi; acquisire ed interpretare criticamente l'informazione e compiere valutazioni; saper mediare la propria posizione con quella degli altri con metodo dialogico al fine di costruire una proposta condivisa; saper interagire con interlocutori istituzionali.

**Spunti metodologici**

- 1) *Lavoro di gruppo sul tema "le nuove povertà" (ambito sociologico):*
  - raccolta dati Istat su chi sono i poveri in Italia (incidenza della povertà oggettiva e della povertà soggettiva nelle famiglie italiane);
  - indagine sui servizi erogati da enti pubblici e del privato sociale operanti sul territorio: interventi di bassa soglia (accoglienze notturne/dormitori, docce pubbliche, mense popolari), unità di strada, e strutture di seconda accoglienza (percorsi di autonomia, di inclusione sociale e lavorativa, centri d'ascolto)
  - mappatura e indagine sul territorio su: "chi sono i nuovi poveri?": il profilo di chi accede alla rete dei servizi (es.: distribuzione per genere, per età, provenienze; stesura di questionari e interviste per gli operatori degli Enti);
  - servizio di volontariato e stage presso i servizi individuati attraverso la stipula di Convenzioni secondo le disposizioni di legge (v. SCHEDA 3.H)
  - progettazione campagna di sensibilizzazione da attuarsi nel quartiere: accordi con gli interlocutori istituzionali per attivare un numero verde, una raccolta di coperte o la distribuzione di bevande e cibi caldi nelle giornate invernali di emergenza.
- 2) → Simulazione di come perseguire uno degli obiettivi di sviluppo del Millennio.

**Materiali utili**

- Dalle indagini Istat in questo settore balza agli occhi una evidenza: nelle regioni più ricche il sentimento di deprivazione relativa delle famiglie risulta maggiore probabilmente a causa sia di aspettative più elevate, sia perché i costi e i livelli di consumo sono più alti rispetto alla media nazionale.  
Cfr. *la pubblicazione dell'Istat "La misura della povertà assoluta", (2009), al sito: [www.istat.it/dati/catalogo/...00/misura\\_della\\_poverta\\_assoluta.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/...00/misura_della_poverta_assoluta.pdf)*
  - "Carnet di Viaggio. Itinerari istituzionali e reti di accoglienza per persone senza dimora": [più](#) che un libro è una mappa del Veneto per scoprire la rete di assistenza e aiuto per persone senza dimora o in stato di grave esclusione sociale nella regione.  
È una guida per operatori e volontari per capire come sono articolati gli interventi regionali in materia di estreme povertà, per conoscere come sono strutturati i progetti dei comuni capoluogo di provincia a tutela delle persone senza dimora.  
Cfr. <http://www.venetosociale.it/>
  - Es dell'attività di un ente del private sociale in rete con il Comune di Venezia: Cooperativa Gea Sociale:  
Cfr. <http://nuke.geacoop.it/Service/SenzaDimora/tabid/69/Default.aspx>
- 2→ AAVV, Otto obiettivi o povertà. Percorsi didattici per la scuola secondaria sugli obiettivi di sviluppo del millennio, EMI, 2008.**  
Questo strumento raccoglie la riflessione e le esperienze educative delle ong promotrici del progetto "Obiettivi del Millennio e Cooperazione decentrata", nato per stimolare il dibattito sugli 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio, la loro forza e i loro limiti. Nei diversi percorsi didattici mostrati nel volume, realizzati in numerose scuole con il coinvolgimento di insegnanti e studenti, vengono proposte delle prassi per contribuire al raggiungimento di questi obiettivi entro il 2015. I percorsi didattici, corredati di allegati esplicativi, comprendono: proposte di attività legate a ogni singolo obiettivo, lavori di gruppo sulla povertà, giochi di ruolo e di simulazione e numerose attività di feedback per sondare e far emergere ciò che gli studenti hanno appreso.

**Esempi, buone pratiche:**

**Progetto "Senza dimora" finalità e obiettivi:** Un disegno organico di interventi nel centro storico e nella terraferma veneziana mirato a mettere in rete, integrare ed aumentare le risorse presenti in città rivolte alle tante persone senza dimora che vivono nel territorio comunale di Venezia; cfr:

[http://www.osservatoripolitichesociali.provincia.veneziana.it/html/progetti\\_dett.asp?tem=7&IDprog=6](http://www.osservatoripolitichesociali.provincia.veneziana.it/html/progetti_dett.asp?tem=7&IDprog=6)

**Progetto "Promozione del volontariato giovanile":** [http://www.cesvop.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=563&Itemid=439](http://www.cesvop.org/index.php?option=com_content&task=view&id=563&Itemid=439)

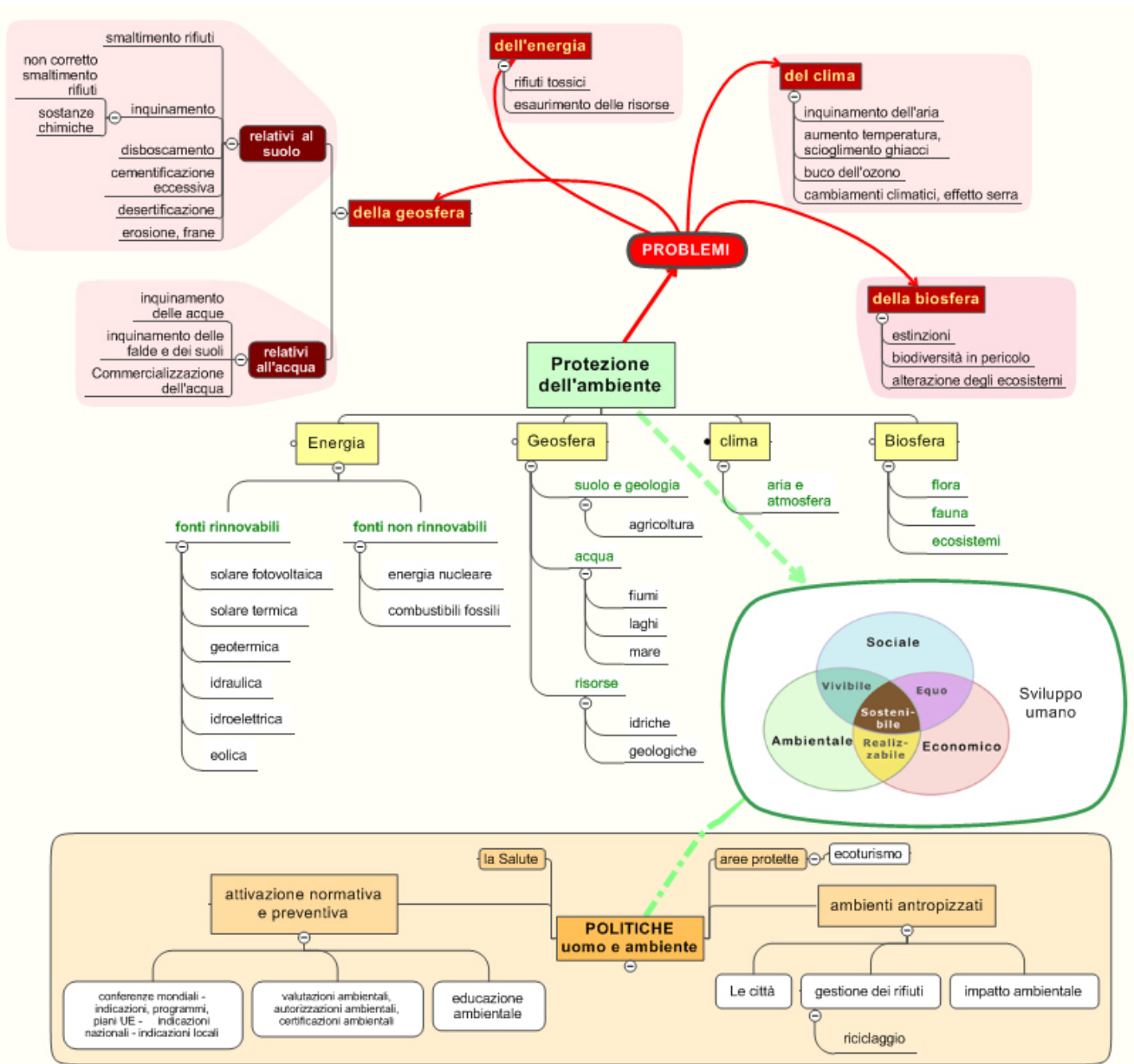
## 4.E - La tutela dell'ambiente



settimo obiettivo MDG



in breve



è necessario sapere

“Non si possono risolvere i problemi del mondo con la stessa mentalità che li ha creati”

Albert Einstein

### 1 - Inquadrare il problema

La complessità e trasversalità delle problematiche ambientali richiede, nella elaborazione e nella attuazione delle politiche, il coinvolgimento di tutti i *soggetti* interessati: non soltanto le



*istituzioni pubbliche*, ma anche i diversi attori economici e sociali (*imprese, associazioni, cittadini*). In questo modo, infatti, è possibile rendere realmente efficaci gli interventi di politica ambientale, che richiedono uno sforzo al cambiamento da parte di tutti gli attori coinvolti, e che presuppongono la condivisione degli obiettivi da raggiungere e degli strumenti da mettere in campo.

## 2 - Le azioni istituzionali

La tutela ambientale per essere efficace deve integrarsi con le politiche di sviluppo economico e sociale. Questa è l'indicazione principale di *Agenda 21* (v. [concetti chiave in questa scheda](#)), alla quale stanno tentando di adeguarsi gli interventi pubblici nazionali, comunitari e internazionali.

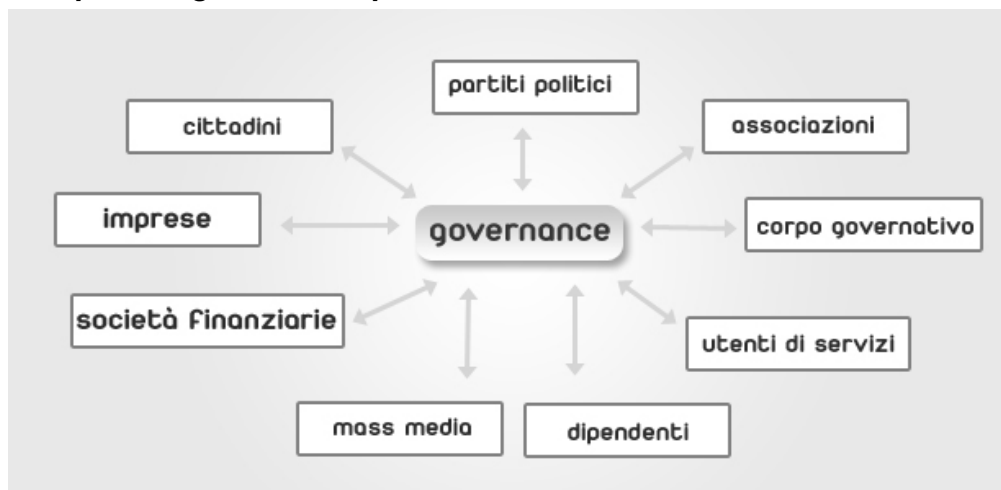
Un metodo che possa attuare le indicazioni e i principi già condivisi per la tutela dell'ambiente a livello internazionale può essere rappresentato dalla *pianificazione strategica*.

In senso stretto, tale metodo ha per oggetto l'organizzazione sistematica e gerarchica di un soggetto (pubblico o privato o *non profit*) per il conseguimento ottimale delle proprie finalità utilizzando esperienze di pianificazione pubblica (soprattutto in campo economico) ed esperienze di pianificazione aziendale (*corporate planning*).

In particolare nel settore pubblico, in difficoltà per gli ingenti costi e i sempre più stringenti vincoli di bilancio, risulta indispensabile chiarire quali siano gli *obiettivi* da perseguire, in che modo si intenda *misurarli*, quali siano le *risorse* disponibili, i *tempi* e le *procedure* per conseguirli e come si intenda comparare la *performance ottenuta* con quelle attese. L'utilizzazione della pianificazione strategica nel settore pubblico presenta indubbi vantaggi in quanto permette di esplicitare:

- la definizione del mandato e della missione da assolvere,
- la definizione dei compiti all'interno della organizzazione
- l'individuazione dei problemi strategici che l'organizzazione deve risolvere
- l'identificazione dei principi e delle linee politiche che debbono essere perseguite

### **Stakeholders per le organizzazioni pubbliche**



Dal momento in cui si intende proporre un sistema sempre meno centralizzato a favore di scelte delocalizzate, di *bottom up*, di interazione con il settore privato e il terzo settore, diviene necessario un approccio attraverso in piano strategico di riferimento che può essere proposto sia dagli Stati ma ancor più da strutture regionali di riferimento (UE, agenzie ONU)

Più è forte la pressione verso l'alleggerimento della macchina centrale, tanto più divengono necessarie relazioni di integrazione generale (inter-ministeriali, inter-governative, inter-agenzie, inter-settoriali)

Una pianificazione ambientale coinvolge necessariamente i meccanismi di produzione, di consumo, gli assetti territoriali, parte delle relazioni tra gruppi sociali, le problematiche relative l'occupazione, l'orientamento della ricerca scientifica e tecnologica.

In alcuni Paesi anche europei la politica ambientale è stata pianificata attraverso una integrazione tra sinergie settoriali coinvolgendo ministeri più forti della struttura del ministero

dell'ambiente (coinvolgimento *orizzontale*), i livelli periferici di governo e di amministrazione (coinvolgimento *verticale*), il settore privato e quello *non profit* (coinvolgimento *trasversale*).

In altri Paesi (Italia tra questi) si preferisce affrontare la problematica ambientale con un approccio settoriale agendo sul fronte delle "immissioni" e delle "emissioni" del sistema produttivo (materie prime, rifiuti, acque, inquinamento aria ecc.), piuttosto che sul fronte del sistema nel suo complesso. Anche il nostro paese, infatti, ha adottato una strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile a seguito degli impegni assunti a Rio De Janeiro (delibera Cipe 21 dicembre **1993**, di approvazione del *Programma* Triennale 1994/96 per la tutela *ambientale* modificata nella primavera del 2002 in preparazione del vertice sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del settembre 2002)

Perché è necessario un piano strategico nazionale?

- per abbandonare la logica della rincorsa delle emergenze ambientali da parte del soggetto pubblico ,
- per poter permettere al soggetto pubblico di incidere in modo più efficace attraverso il coordinamento e un'azione sistematica delle azioni di governo dell'ambiente
- perché nell'ambito ambientale la programmazione degli interventi non può che avere una dimensione di lungo periodo (anche se segmentato in sottoperiodi di verifica)
- perché il soggetto pubblico dispone di risorse ingenti che debbono esser coordinate in modo da poter valutare il risultato conseguito con quanto atteso

### **3 - Gli indicatori ambientali**

Punto nodale per l'attuazione di una qualsiasi politica, e la definizione degli *indicatori*, nel nostro ambito *ambientali*, con i quali poter misurare lo stato iniziale, intermedio e conclusivo delle iniziative programmate. Attraverso la statistica e una ponderata scelta delle variabili da osservare, vengono costruiti indicatori che permettono l'osservazione del percorso intrapreso.

A titolo di esempio si possono osservare gli indicatori ambientali elaborati dal Comitato Ambiente all'interno dell'OCSE che " promuove gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, procede ad una valutazione sistematica dei risultati ottenuti dai Paesi Membri, elabora gli indicatori ambientali, incoraggia lo scambio di vedute con i Paesi non Membri."

Le tre direttrici degli indicatori ambientali OCSE sono:

- creare indicatori ambientali di base
- fornire strumenti per una sempre maggior integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche economiche
- costituire un sistema di conti ambientali

Il procedimento per la costruzione di indicatori ambientali può derivare dai settori del sistema socio economico da temi ambientali. Il Gruppo di lavoro dell'OCSE ha utilizzato il secondo approccio.

La trattazione degli indicatori per ogni tema ambientale comprende:

- una tavola che riassume gli indicatori e riordina in base alla loro misurabilità
- una breve descrizione delle considerazioni ambientali e della rilevanza politica del tema in riferimento ai principali accordi internazionali ( es: Agenda 21, protocollo di Montréal ecc.)
- una breve discussione sugli indicatori di pressione ambientale, risposta ambientale e condizione societale, ove possibile,
- una nota sulla disponibilità di dati per ogni categoria di indicatori

**I temi ambientali selezionati dall'OCSE sono:**

- mutamento climatico
- indebolimento della fascia di ozono
- eutrofizzazione
- acidificazione
- contaminazione da sostanze tossiche
- qualità ambientale urbana
- biodiversità
- paesaggio

rifiuti  
 risorse idriche  
 risorse forestali  
 risorse ittiche  
 degradazione del suolo (erosione e desertificazione)  
 indicatori generali non attribuiti ad un tema specifico

È evidente che uno strumento di pratica politica deve poter fondarsi su un paradigma di principi che costituiscono gli obiettivi e insieme il motore dell'intervento di governo.

Pensare di offrire delle soluzioni efficaci alle esigenze che esprimono i fondamentali diritti alla salute, al lavoro, alla pace e all'ambiente diviene una operazione concreta che permette l'attuazione dell'Agenda politica dei diritti umani.

#### 4 - Le Conferenze internazionali

Le conferenze internazionali ci permettono di capire che principi quali la sostenibilità ambientale, la stretta interconnessione tra questione sociale e ambientale, la relazione tra diritti umani, sviluppo, povertà e protezione dell'ambiente, non sono mere questioni accademiche distanti dalla vita quotidiana di ogni persona. Tanto più oggi, con una profonda crisi globale in corso, l'obiettivo di una società sostenibile può rappresentare non solo una visione etica ma la sola soluzione vitale.

1972	Conferenza ONU sull'ambiente umano a <b>Stoccolma</b> : 1° summit mondiale con i rappresentanti di tutti i governi. Inizio delle politiche ambientali da parte della Comunità internazionale: attenzione posta soprattutto sulle conseguenze per la salute umana dall'inquinamento dell'ambiente. Rapporto del <b>Club di Roma</b> <i>The limit of growth</i>
1973	Avvio del primo programma ambientale europeo (cadenza quadriennale/quinquennale)
1976	<b>Seveso</b> : nube tossica di diossina.
1977	Primo rapporto sullo stato dell'ambiente nei paesi CEE
1982	Direttiva comunitaria n.82/501 ("direttiva Seveso") sulla prevenzione rischi di incidenti di attività industriali. L'Italia recepirà la direttiva nel 1988 con il d.p.r. n. 175
1978	Amoco Cadiz Francia: perdita di 200.000 t. di petrolio
1979	Convenzione sull'inquinamento a lunga distanza attraverso le frontiere
1984	Incidente all'industria chimica di <b>Bhopal</b> , India Primo rapporto del WWI (Worldwatch Institute)
1986	Istituzione del ministero dell'Ambiente italiano, L.349/86 Incidente alla centrale nucleare di <b>Cernobyl</b> , Ucraina A seguito del disastro di Cernobyl vengono sottoscritte la convenzione sulla notifica tempestiva di un incidente nucleare e la Convenzione sull'assistenza in caso di tali incidenti
1987	Pubblicazione del <b>Rapporto Brundtland</b> "Our common future"
1992	Earth Summit a <b>Rio de Janeiro</b> che produce la Dichiarazione di Rio, con 27 principi e <b>Agenda 21</b> guida operativa per l'evoluzione su scala globale. Convenzione sul clima e biodiversità <b>Carta della Terra</b> - progetto nato in seno all'ONU contenente principi e valori condivisi per lo sviluppo umano sostenibile <b>Trattato di Maastricht</b> che prevede la nascita della UE. La promozione di una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente diventa un obiettivo prioritario nel processo di integrazione europea (art. 2)
1993	Istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) con d.l. n. 496/93 che opererà dal 1998 da Roma. Approvazione del primo piano nazionale per lo sviluppo sostenibile
1994	<b>Aalborg, Danimarca</b> – 1° Conferenza europea sulle città sostenibili: attuazione delle politiche per la sostenibilità ambientale, soprattutto in attuazione dei <b>programmi di Agenda 21</b> .
1996	<b>Lisbona, Portogallo</b> - 2ª conferenza europea sulle città sostenibili
1997	Conferenza di <b>Kyoto</b> e approvazione dell'omonimo protocollo sulla riduzione dei gas serra. Trattato di <b>Amsterdam</b> : la tutela ambientale è divenuta un principio costituzionale dell'Unione europea ed una politica comunitaria non subordinata ma di pari livello rispetto alle altre fondamentali finalità dell'UE.
1998	<b>Convenzione di Aarhus</b> : le pubbliche amministrazioni si impegnano a ottimizzare le potenzialità dell'intera società civile attraverso azioni di sensibilizzazione ed informazione e a promuoverne il coinvolgimento nei processi decisionali.
1999	<b>Carta Di Ferrara</b> - Coordinamento Agende 21 Locali italiane
2000	<b>Millenium development goals</b> . Nella Dichiarazione del Millennio, sottoscritta da 189 paesi, diversi obiettivi tra i quali il

	conseguimento dello sviluppo sostenibile
2002	A <b>Johannesburg</b> si tiene il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile. Si conclude con la presentazione del Piano di attuazione e la definizione di 5 nuovi targets
2009	<b>G8 Siracusa</b> 22, 23 e 24 aprile 2009 Dicembre : Conferenza di <b>Copenhagen</b> sul 'post Kyoto'

#### Ambiti di politica ambientale:

- risparmio energetico
- impronta ecologica
- acque
- bioarchitettura
- rifiuti (riciclo-riduzione- recupero)
- trasporti (mobilità sostenibile)
- energie rinnovabili
- consumo sostenibile: biologico – medicina naturale- turismo responsabile
- acquisti verdi
- partecipazione



#### normativo di riferimento

##### A livello internazionale:

- *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (1948) artt. 2,27 e la Carta delle Nazioni Unite (1945) artt. 1,2,55.
- *Il Patto internazionale dei diritti civili e politici* (ICCPR) e *Patto internazionale dei diritti economici e sociali* (ICESCR).
- *La Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani* (CEDU), artt.1 e 2 del Protocollo addizionale del 20/03/1952 parte integrante della Convenzione. In caso di violazione è possibile ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo.
- *Dichiarazione sull'Ambiente Umano* – Conferenza delle NU sull'Ambiente Umano a Stoccolma (1972)
- *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo* – Risoluzione dell'Assemblea Generale delle NU del 4 dic. 1986
- *Dichiarazione di Rio*, 1992
- Uno specifico riferimenti al diritto all'ambiente è presente anche nella Convenzione sui diritti dell'infanzia
- *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (Nizza 2000), art.97
- *La Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008* sulla tutela penale dell'ambiente istituisce un elenco minimo di **reati ambientali gravi** che dovranno essere considerati fatti penalmente rilevanti in tutta l'Ue qualora siano commessi intenzionalmente o per grave negligenza. Gli Stati Membri potranno stabilire **norme penali più stringenti**, ma comunque tipologia ed entità delle sanzioni, fissate a livello nazionale, dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive. Ad essere colpite saranno anche le persone giuridiche per i quali la legge dovrà stabilire le responsabilità. Ciascuno dovrà adottare le misure necessarie per rendere penalmente perseguibili le attività che danneggiano l'ambiente (qualità dell'aria, suolo, acqua, fauna e flora). Gli Stati membri avranno tempo fino al **26 dicembre 2010** per conformarsi alle disposizioni europee.

##### A livello nazionale:

- *Costituzione* :
- artt. 9 e 32: diritto alla salute come ambiente salubre, artt. 41 e 44 Cost. per una attività economica che non arrechi danno alla sicurezza e un razionale sfruttamento del suolo;

- art.117 Cost. per al tutela dell'ecosistema
- Decreto legislativo **n.152 del 3 aprile 2006**; decreto legislativo **8 novembre 2006, n. 284** e decreto legislativo **16 gennaio 2008, n. 4**



## concetti chiave

### Sviluppo sostenibile

L'espressione "sviluppo sostenibile" (ingl. *sustainable development*; fr. *développement durable* o *soutenable*) si fa risalire convenzionalmente al rapporto "Our Common Future" (in italiano, "Il Futuro di Noi Tutti"), del 1987, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con ris. n. 42/187 dell'11 dicembre 1987. Il rapporto, redatto da esperti indipendenti, è più noto come *Rapporto Brundtland*, dal nome del primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland (successivamente direttore generale dell'Organizzazione mondiale della Sanità dal 1998 al 2003), che presiedette la Commissione mondiale per l'ambiente umano e lo sviluppo istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1983. La definizione di "sviluppo sostenibile", che figura nel rapporto è assai nota: "Lo sviluppo sostenibile - vi si legge - è quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le loro esigenze". Questa definizione racchiude in se due concetti: da un lato, il concetto di bisogni, che va riferito, in particolare, a quello dei soggetti più sfavoriti, ai quali va riservata la maggior attenzione e, dall'altro, la non illimitatezza delle nostre risorse naturali e la conseguente necessità di governare lo sviluppo ponendo dei limiti alle capacità produttive. È la cosiddetta regola dell'equilibrio delle tre "E": ecologia, equità, economia.

Nel 2001, l'UNESCO ha ampliato il concetto di "sviluppo sostenibile" indicando che "la diversità culturale è necessaria per l'umanità quanto la biodiversità per la natura (...); la diversità culturale è una delle radici dello sviluppo inteso non solo come crescita economica, ma anche come un mezzo per condurre una esistenza più soddisfacente sul piano intellettuale, emozionale, morale e spirituale". (art 1 ed art. 3, dichiarazione universale sulla diversità culturale). In questa visione, la diversità culturale diventa il quarto pilastro dello sviluppo sostenibile, accanto al tradizionale equilibrio delle tre E.

Obiettivi per uno sviluppo umano sostenibile:

- Lotta alla povertà con il vincolo della sostenibilità ambientale
- Tutela della dignità della persona
- Perseguimento del bene comune
- Conservare e preservare il capitale naturale
- Crescita economica da ridistribuire equamente in modo sostenibile

**Biodiversità:** cfr. <http://www.fao.org/newsroom/it/focus/2004/51102/index.html>

La Convenzione sulla Biodiversità (Convention on Biological Diversity) definisce la biodiversità come "la varietà degli organismi viventi di ogni tipo, inclusi quelli terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici di cui sono parte; questo comprende la diversità all'interno delle specie, tra specie e ecosistemi". (UN 1992, art. 2, para. 1) La variazione genetica (o biodiversità) è la chiave per l'evoluzione e l'adattamento delle specie animali e vegetali all'ambiente che li circonda, comprese quelle varietà da allevamento e da coltivazione. Una riduzione eccessiva della diversità genetica può quindi compromettere l'evoluzione della vita stessa, oltre che nuocere gravemente alla produzione di quei beni privati su cui l'economia mondiale dipende.

**Habitat:** l'insieme dei caratteri ambientali, climatici, geologici, geografici ecc. che favoriscono l'insediamento di certe specie animali o vegetali

**Agenda 21** è il documento sottoscritto da 180 Paesi, tra cui l'Italia, durante la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 con lo scopo di dare una traduzione concreta allo sviluppo sostenibile, con la promozione e la realizzazione di politiche adeguate. È stata chiamata Agenda 21 perché definisce

“le cose da fare” per il XXI° secolo: gli **obiettivi**, i **criteri operativi** e le **strategie di riferimento verso la sostenibilità**. È un piano d’azione rivolto a tutta la comunità internazionale e in particolare alle autorità pubbliche di ogni livello, contenente una serie di linee guida per il perseguimento di uno sviluppo che vuole essere nei fatti, oltre che nelle intenzioni, autenticamente sostenibile. Nel **Capitolo 28 dell’Agenda 21** viene indirizzato uno speciale appello alle autorità locali, affinché riconoscano il loro ruolo attivo nel processo di realizzazione dello sviluppo sostenibile e definiscano delle politiche specifiche di intervento adottando un proprio programma di azione: un **Agenda 21 Locale**. La responsabilità delle amministrazioni locali è fondamentale perché: “... costruiscono, mantengono e rinnovano le infrastrutture economiche, sociali e ambientali, e sovrintendono ai processi di pianificazione, stabiliscono politiche e regolamentazioni ambientali e concorrono all’attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. Poiché, inoltre, rappresentano il livello di governo più vicino ai cittadini, esse giocano un ruolo vitale nel sensibilizzare e nell’educare la propria comunità e nel rispondere ad essa in materia di sviluppo sostenibile”.

L’**Agenda 21 Locale** è un **processo partecipato** per costruire la conoscenza dell’ambiente, valutarne “le capacità di carico” e per definire le basi di un nuovo accordo o “patto sociale” tra tutti gli attori locali, finalizzato alla sostenibilità dello sviluppo di lungo periodo.

**Strategia di “rifiuti zero”** ( vedi Paul Connett “Rifiuti zero” in “Rifiuto:riduco e riciclo” a cura di S.Montanari, Arianna editrice, febbraio 2009)



## approfondimenti

### Esempi di mainstreaming ambientale

<p>Ponte delle Alpi <b>comune vincitore del premio “Comuni a 5 stelle 2008” per aver presentato progettualità di eccellenza. Il Comune di Ponte nelle Alpi è il vincitore assoluto del premio nazionale 2008 “Comuni a 5 stelle”, promosso dall’Associazione Nazionale dei Comuni Virtuosi, con il patrocinio del Ministero dell’Ambiente e dell’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, del coordinamento agenda 21, di Res Tipica e del Movimento per la Decrescita Felice. Il concorso premia le migliori progettualità concrete avviate da enti locali che rispettano l’ambiente, coinvolgono i cittadini nella gestione del territorio, nell’ottica del buon senso e della partecipazione. La vittoria assoluta è andata al Comune di Ponte nelle Alpi per aver, questa la motivazione della giuria, “presentato progettualità di eccellenza in tutte le cinque categorie del premio, dimostrando di agire con una strategia davvero complessiva, finalizzata ad una sostanziale riduzione dell’impronta ecologica del territorio”</b></p>	<p>Il comune di <b>Padova</b> taglia i costi energetici tramite una ESCO</p> <p>Una prima stima valuta in 2 milioni di euro il risparmio potenziale che il Comune di Padova potrà ottenere annualmente attraverso la realizzazione di una serie di interventi riguardanti gli impianti di illuminazione pubblica (risparmio di 830.000 €), gli impianti semaforici (risparmio pari a 130.000 €), gli edifici di proprietà comunale (risparmio di 980.000 €), il parco automezzi (risparmio di 20.000 €) e il rinnovo dei contratti di fornitura dell’energia elettrica sul libero mercato (risparmio di 40.000 €).</p> <p>A queste cifre di risparmio di spesa si è giunti grazie ad uno studio progettuale che ha impegnato un gruppo di lavoro per 8 mesi e che apre la fase di attuazione degli interventi. Lo studio, promosso e coordinato dall’Assessorato all’Ambiente, ha coinvolto gli uffici tecnici del Comune di Padova e la società Polo Tecnologico per l’Energia srl di Trento.</p> <p>Il lavoro consiste nell’individuazione degli interventi di incremento dell’efficienza energetica del Comune e nella definizione dei potenziali risparmi ottenibili con i singoli interventi. Gli ambiti d’azione riguardano quattro macrosettori di proprietà comunale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• impianti di illuminazione pubblica;</li> <li>• impianti semaforici;</li> <li>• patrimonio edilizio;</li> <li>• parco automezzi.</li> </ul> <p>Tutte le azioni intraprese fanno capo a tre grandi “direzioni” di intervento, dalla cui opportuna combinazione deriva il conseguimento degli obiettivi prefissati: il miglioramento del contratto di fornitura dell’energia elettrica, il miglioramento della qualità degli impianti e del sistema della loro gestione.</p>
<p><b>Città di Curitiba</b> (Brasile) Una delle città brasiliane più prospere, organizzata e con qualità di vita migliore. Curitiba è esempio in tutto il mondo nelle soluzioni urbanistiche e vita ambientale volute e realizzate dal suo sindaco <b>Jaime Lerner</b> sin dal 1972. Eletta capitale americana della cultura nel 2003, in un’iniziativa promossa</p>	

dall'organizzazione "capitale americana della cultura", creata nel 1997 e diretta verso i membri dei paesi dell' OEA.  
Per le sue realizzazioni urbanistiche sostenibili si veda : [www.promobrasil.it](http://www.promobrasil.it)

<p>Per la <i>gestione del territorio</i> Comune di <b>Cassinetta di Lugagnano</b> (MI), viene premiato con il premio "<b>Comuni a 5 stelle 2008</b>" come comune virtuoso per aver approvato un Piano Strutturale Comunale a crescita zero, prima esperienza assoluta del genere in Italia.</p>	<p>Il Comune di <b>Correggio</b> (RE), si distingue nella categoria <i>impronta ecologica</i> per la quantità, diversità e complessità delle azioni intraprese, nonché per i risultati raggiunti (certificazione EMAS, Scuola in bio-edilizia, riqualificazione pubblica illuminazione, impianti fotovoltaici su edifici pubblici, mense scolastiche bio)</p>
---	---

**Il Comune di Morbegno** (SO) in accordo di partenariato con The Natural Step Italia, ha avviato nel dicembre 2007 il progetto "Morbegno 2020" che grazie al contributo di Fondazione Cariplo viene esteso al territorio ed alla popolazione dei 25 Comuni della bassa Valtellina.

Un progetto unico nel suo genere, che coinvolge tutti i settori della pubblica amministrazione e, più in generale, del territorio amministrato. Il territorio dei 25 comuni è il primo in Italia ad avviare un percorso che si fonda sugli oltre 20 anni di applicazione di uno specifico framework strategico per 'ecocomuni,' sviluppato soprattutto in comuni scandinavi a partire dalla metà degli anni '80, ma ampiamente utilizzato in Nord America, ed altre parti del mondo che mira a portare in Valtellina ed in Italia, le migliori esperienze al mondo di cambiamento reale verso la sostenibilità. Il progetto coinvolge tutta la popolazione e gli stakeholder della Bassa Valtellina, che comprende circa 45.000 persone. "Morbegno 2020" è un progetto integrato che vuole definire e creare una visione partecipata e condivisa di futuro, fondata su valori e principi condivisi, per soddisfare i propri bisogni umani fondamentali nel rispetto delle necessità delle generazioni future. L'amministrazione comunale di Morbegno ha ritenuto di dover inserire le positive esperienze maturate in questo primo anno di lavoro all'interno degli importanti strumenti di pianificazione e programmazione di cui l'ente dispone. A questo riguardo si sta procedendo nell'integrazione del progetto Morbegno 2020 con il nuovo piano di gestione territorio e Valutazione Ambientale Strategica.

Un primo intervento riguarda il recupero di un'ex area industriale, grande insediamento nel cuore della città, in fase di recupero ad opera di una società privata, secondo criteri di sostenibilità sociale ed ambientale: destinazione degli spazi per rispondere alle esigenze della cittadinanza, classe energetica edifici, materiali, viabilità, etc. È stata realizzata una rete di teleriscaldamento per l'efficienza energetica a livello di città e comuni limitrofi, attiva dal 2005, oltre ad un impianto di cogenerazione a metano ad altissima efficienza. Ciò ha comportato una riduzione delle emissioni e dei consumi degli edifici collegati di circa il 40%. È stato eseguito l'audit energetico su tutti gli edifici comunali di Morbegno e nel Comune confinante di Cosio, nella primavera 2008, al fine di fotografare la situazione esistente degli edifici pubblici, individuare gli sprechi e pianificare interventi futuri di riqualificazione energetica. È stata attiva la raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti, che si aggira attualmente intorno al 60%. L'obiettivo è quello di un miglioramento notevole a seguito della campagna di sensibilizzazione della popolazione, volta soprattutto all'incentivo al riutilizzo e a prevenire la creazione del rifiuto. È stato realizzato il "Progetto piedibus" per accompagnare a piedi o in bicicletta i bambini della scuola primaria da e per la scuola. Per quanto riguarda gli automezzi comunali è attiva una flotta di 3 automobili e due furgoni elettrici utilizzati per gli spostamenti del personale.

Sono attivi alcuni gruppi di acquisto solidale e un paio di botteghe del commercio equo e solidale (è qui che nasce la prima bottega di Fair Trade in Italia) con i quali il progetto M2020 sta collaborando al fine di potenziare la loro rete. Per quanto riguarda il settore edilizio privato è stata introdotta la certificazione energetica obbligatoria per tutte le operazioni di compravendita secondo schema CENED di Regione Lombardia. Al fine di incentivare i cittadini a nuovi stili di vita sobri e sostenibili, è stata diffusa capillarmente la guida "Sostenibilità in casa" - risparmio energetico e buone pratiche su temi di energia, mobilità, acquisti, rifiuti. In collaborazione con le scuole dell'infanzia è partita infine la campagna di sensibilizzazione delle famiglie "Eliminiamo le borse di plastica della spesa". Sono stati distribuiti per ora oltre 500 shopper in cotone biologico che i bambini hanno personalizzato con i loro disegni, selezionati attraverso un concorso che ha coinvolto più di 400 persone.

Sono già in progettazione l'introduzione degli acquisti verdi nella pubblica amministrazione, l'espansione del teleriscaldamento a cogenerazione, il potenziamento della rete di autobus elettrici e di pratiche come il car-sharing ed il car-pooling. Parte, infine, con questo anno scolastico un progetto per la filiera corta e l'introduzione dei cibi biologici nelle mense scolastiche. E a Morbegno 2020 mancano ancora 12 anni! Il progetto "Morbegno 2020 è stato selezionato dalla giuria del Premio "Comuni a 5 stelle" come vincitore nella categoria "Mobilità sostenibile".

### **Il principio di sviluppo umano sostenibile: sicurezza, educazione responsabilità**

Politiche efficaci, sotto il profilo della sostenibilità umana, debbono essere attente ai principi della sicurezza, della educazione e di conseguenza al senso di responsabilità individuale e collettiva che ne scaturisce al fine di costruire una società più equa e solidale.

Per il concetto di **sicurezza** si rinvia la cap.1, “Responsabilità personale e sociale, responsabilità di proteggere, sicurezza”.

Si intende in questa sede sottolineare che la sicurezza umana verrà sempre più condizionata anche dalla tutela ambientale (v. anche la Premessa a questo capitolo).

**Educazione:** l'educazione allo sviluppo sostenibile non può che essere trasversale a tutte le azioni educative, perché sviluppa valori, atteggiamenti, conoscenze e comportamenti che favoriscono condizioni di stabilità, democrazia, legalità, giustizia sociale ed economica, pace, cooperazione, tolleranza, attenzione per i diritti dell'uomo delle generazioni presenti e future, rispetto per gli ecosistemi e cura per la vita in tutte le sue diversità. Diviene quindi indispensabile un forte impegno di tutte le istituzioni, del mondo della scuola, dei docenti, delle reti territoriali e delle associazioni ambientaliste per sviluppare e rendere efficace una cultura della sostenibilità umana e ambientale e per affermare modelli di sviluppo che declinino il paradigma dei diritti umani

**Responsabilità:** Come non osservare l'interazione che esiste tra conoscenze, consapevolezza e responsabilità : una maggiore conoscenza fa accrescere il senso della consapevolezza la quale induce un maggior senso di responsabilità. Il legislatore (internazionale, comunitario, domestico) può fornire strumenti che rafforzino l'attuazione concreta di politiche di sostenibilità : piani d'azione, programmi di ricerca e sviluppo, regolamenti e direttive (comunitari) che assolvano agli obblighi internazionali e offrono la base per la normativa nazionale.

Indispensabile e non più rinviabile consolidare l'ambito normativo e interpretativo anche in rapporto ad altri principi in modo da raggiungere una concreta positivizzazione del diritto allo sviluppo umano sostenibile.

Se dal punto di vista teorico lo sviluppo sostenibile viene indicato tra i diritti di terza generazione, è evidente la sua interdipendenza con gli altri diritti umani. Se la Pace è il presupposto e il frutto della realizzazione dei DU, lo sviluppo sostenibile è la condizione di base che avvia la persona alla piena realizzazione individuale, sociale in accordo con l'ambiente. Ecco perché potremmo considerare tale diritto un diritto di sintesi nel quale confluiscono i diritti di libertà, civili e politici, economico, ambientale e culturale.



## bibliografia

- *Educazione ambientale, etica e azione. Un manuale per muovere i primi passi* – UNEP
- Lanza, A.(1997), *Lo sviluppo sostenibile* (Bologna, Il Mulino)
- Greco, M.(2000), *Per un diritto umanitario dell'ambiente*, in Greco, M. (a cura di ), *Diritti umani e ambiente* (Milano, ECP)
- Mascia, Matteo – Morandini, S. – Navarra, A. – Proietti, G.(2004), *Termometro Terra Il mutamento climatico visto da scienza, etica e politica* (Bologna EMI)
- Sanna, M.(2008), *La normativa essenziale di tutela ambientale* EPC Libri
- *Governance ambientale e politiche governative. L'attuazione del protocollo di Kyoto, (2008)* (Bologna, Il Mulino)
- Pallante, M.(2009), *La decrescita felice. La qualità della vita non dipende dal PIL* (Ediz. per la Decrescita Felice)
- Mascia, M.(2002), *La società civile nell'Unione europea* (Padova, Marsilio)
- Worldwatch Institute, *State of the world 2008. L'innovazione per un'economia sostenibile. Rapporto sullo stato del pianeta* – Edizioni Ambiente



## sitografia

[www.unep.org](http://www.unep.org)  
[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)  
[www.arpa.veneto.it](http://www.arpa.veneto.it)



[www.eper.cec.eu.int](http://www.eper.cec.eu.int)  
[www.onuitalia.it](http://www.onuitalia.it)  
[www.undp.org](http://www.undp.org)  
[www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org)  
[www.a21italy.it](http://www.a21italy.it)  
[www.centroriciclo.com](http://www.centroriciclo.com)  
[www.comunivirtuosi.org](http://www.comunivirtuosi.org)  
[www.decrecitafelice.it](http://www.decrecitafelice.it)



## indicazione dall'Europa e dall'ONU

Consiglio dell'Unione europea, [Council Conclusions on the further development of the EU position on a comprehensive post-2012 climate agreement](#), 2928th ENVIRONMENT Council meeting, Brussels, 2 March 2009

Sesto programma ambientale UE

**Convenzione di Aarhus**, adottata nel 1998 e ratificata nel 2004 da parte dell'Unione Europea  
Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)

**Aalborg**: è la città Danese nella quale dal 24 al 27 maggio del 1994 è stata approvata, da parte dei partecipanti alla Conferenza Europea sulle città sostenibili, la cosiddetta [Carta di Aalborg](#). La Carta di Aalborg non è altro che la [Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile](#) che prevede il raggiungimento degli scopi proposti attraverso l'attuazione di [Agenda 21](#) locali.

Nel 2004 si è svolta la conferenza Aalborg +10 che ha portato all'adozione degli Aalborg Commitments, gli impegni delle città per la sostenibilità locale.

**Environment for Europe, programma promosso dal United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)** nell'ambito del quale è stata approvata la convenzione di Aarhus e numerosi altri importanti documenti tra cui i rapporti sullo stato dell'ambiente in Europa predisposti dall'agenzia europea per l'ambiente.

Nel settembre 2000, con l'approvazione unanime della **Dichiarazione del Millennio**, 191 Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale di impegno congiunto tra Paesi ricchi e Paesi poveri. Dalla Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite sono nati otto obiettivi (MDG) che costituiscono un patto a livello planetario fra Paesi ricchi e Paesi poveri, fondato sul reciproco impegno a fare ciò che è necessario per costruire un mondo più sicuro, più prospero e più equo per tutti. Si tratta di otto obiettivi cruciali da raggiungere entro il 2015

L'ONU ha lanciato il **Decennio dell'Educazione per lo sviluppo sostenibile (DESS)** per il periodo 2005-2014 affidando all'UNESCO il compito di coordinare e promuovere le attività del Decennio Il DESS mira ad integrare i principi, i valori e le pratiche dello sviluppo sostenibile in tutti gli aspetti di istruzione e di apprendimento, in modo che possa essere compreso da tutti e la partecipazione alla sua realizzazione possa avvenire ad ogni livello di società.



## pedagogia dell'esempio

**L'appello di Pachauri, presidente dell'Ipcc, premio Nobel per la pace 2007 con Gore**  
**"Rinunciare alla fettina almeno una volta alla settimana avrebbe un impatto notevole"**



Mr. Rajendra Pachauri and Mr. Ban Ki-Moon



### Onu: "Mangiare meno carne per salvare l'ambiente"

**LONDRA** - Rinunciare a fettina o bistecca una volta alla settimana per salvare l'ambiente. Perché facendo sparire da tavola la carne almeno un giorno ogni sette si combatte il surriscaldamento globale. L'appello è rilanciato dall'Onu per bocca di **Rajendra Pachauri**, economista indiano, vegetariano, e una delle voci più autorevoli in materia di clima: presidente dell'Ipcc, il panel intergovernativo sui mutamenti climati delle Nazioni Unite, lo scorso anno ha ricevuto insieme ad Al Gore il premio Nobel per la pace.

L'impatto di quella che appare come una modesta rinuncia sarebbe notevole, più di quello che i non addetti ai lavori possono pensare: l'allevamento di bestiame, infatti, è responsabile del 18% delle emissioni complessive di gas serra, molto più del settore trasporti cui è attribuito il 13%. E, se per molte persone rinunciare all'auto può diventare molto problematico, scegliere insalata, frutta e verdura almeno una volta ogni sette giorni è decisamente più fattibile.

E anche più conveniente per l'ambiente. I numeri parlano chiaro: la produzione di un chilogrammo di carne causa emissioni equivalenti a 36,4 kg di anidride carbonica. L'allevamento e il trasporto di animali inoltre richiede, per ogni chilo di carne, la stessa energia necessaria per mantenere accesa una lampadina da 100 watt per quasi tre settimane. E il bestiame è una fonte diretta di metano, 23 volte più dannoso dell'anidride carbonica, prodotto naturalmente dai processi digestivi degli animali da allevamento.

Pachauri, che aveva già lanciato l'allarme all'inizio dell'anno a Parigi, ne parlerà domani a Londra nel corso della annual lecture della 'Compassion in World Farming', un'associazione animalista britannica che ha chiesto al governo di impegnarsi per ridurre il consumo di carne del 60 per cento entro il 2020. Se l'industria della carne denuncia di essere ingiustamente nel mirino, la causa promossa dall'Onu ha già testimonial famosi, come sir Paul McCartney e il l'italiano l'ex ministro della Sanità Umberto Veronesi. E acquista una urgenza particolare, alla luce delle stime della Fao: secondo l'agenzia Onu per il cibo e l'agricoltura, il consumo di carne è destinato a raddoppiare nel 2050.

Da La Repubblica (7 settembre 2008)

**Rajendra Kumar Pachauri** (Nainital, 20 agosto 1940) è un economista e scienziato indiano. Dal 2002 è presidente del Panel internazionale sul cambiamento climatico (IPCC).

Pachauri è direttore generale dell'Istituto per l'energia e la ricerca di Nuova Delhi, un'organizzazione che si batte per la promozione dello sviluppo sostenibile.

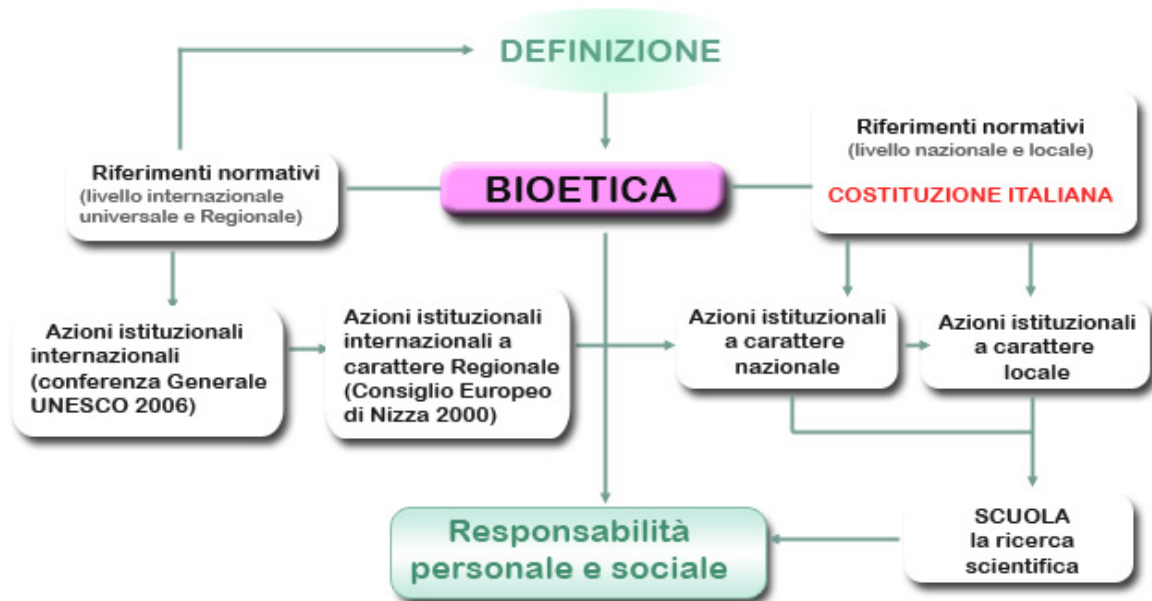
Il 10 dicembre 2007 ha ricevuto, per conto dell'IPCC, il Premio Nobel per la Pace assieme all'ex vicepresidente degli Stati Uniti **Al Gore**.

<b>DIDATTICA ESPERIENZIALE</b>	
<b>Tematica: Tutela dell'ambiente (scheda 4.E)</b>	
<p>• <b>Contenuto / percorso didattico proposto</b> : "Educazione alla cittadinanza vigile" <b>gioco di ruolo</b>: Processo agli OGM</p>	
<p><b>Competenze promosse</b>: Conoscenza ed utilizzo delle leggi europee in materia di tutela della salute e della qualità dei prodotti alimentari. Adeguata competenza linguistica nelle lingue ufficiali dell'UE. Saper analizzare riferimenti scientifici di base riguardanti le caratteristiche tecniche delle produzioni OGM e gli studi scientifici in materia.</p>	
<b>Spunti metodologici</b>	<b>Materiali utili</b>
<p>Gioco di ruolo:</p> <p><b>ANTEFATTO</b></p> <p>Un'associazione di consumatori, organizzata sul territorio europeo, si rivolge alla Corte Europea per denunciare una società che produce olio di semi. Dalle ricerche fatte, appoggiandosi a laboratori indipendenti, l'associazione accusa tale azienda di usare per i propri oli di semi, una quantità di prodotti in percentuale troppo alta rispetto a quanto consentito dalle norme UE.</p> <p>Nell'ambito del dibattito in tribunale, i due colleghi avversari si confronteranno sull'uso degli OGM.</p> <p><b>COME SI GIOCA</b></p> <p>→ La classe viene divisa in due gruppi: il collegio di difesa e la pubblica accusa. Nel collegio di difesa troviamo avvocati, esperti di parte, il rappresentante dell'azienda incriminata, testi a favore. Nella pubblica accusa ci saranno il pubblico ministero con i suoi assistenti, esperti, un rappresentante dell'associazione consumatori e testi a carico.</p> <p>→ Servendosi di tutto il materiale a disposizione (testi di legge, risultati di studi di settore, materiale recuperato in rete, ecc. ecc.) i due gruppi dovranno presentarsi al dibattito in aula, perorando la propria causa di fronte ad una giuria popolare (costituita dagli studenti di un'altra classe).</p> <p>→ Poiché si suppone di trovarsi di fronte alla Corte Europea, parte del dibattito dovrà essere sostenuto nelle due lingue straniere ufficiali della UE (inglese e francese).</p> <p><b>Tempi di realizzazione</b>: si è calcolato che il recupero del materiale e la preparazione del dibattito possa richiedere il lavoro di un mese e mezzo (considerando l'impegno settimanale ridotto ad un solo giorno). La discussione avrà luogo in una sola mattinata, di fronte ad una giuria di 18 elementi, coordinata da un giudice con funzione di moderatore.</p>	<p>Dove trovare alcune informazioni in rete:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <a href="http://www.wikipedia">www.wikipedia</a></li> <li>○ <a href="http://www.AIAB.it">www.AIAB.it</a></li> <li>○ <a href="http://www.ilsole24ore.it">www.ilsole24ore.it</a></li> <li>○ <a href="http://www.basf-agro.it">www.basf-agro.it</a></li> <li>○ <a href="http://www.monsanto.com">www.monsanto.com</a></li> <li>○ <a href="http://www.europa.eu/pol/agr">www.europa.eu/pol/agr</a></li> <li>○ <a href="http://www.eur-lex.europa.eu">www.eur-lex.europa.eu</a></li> <li>○ <a href="http://www.slowfood.it/associazione_ita/ita/ogm.lasso">www.slowfood.it/associazione_ita/ita/ogm.lasso</a></li> <li>○ <b>The future of food</b> (film)</li> </ul>
<p><b>Buone pratiche:</b></p> <p><b>PROGRAMMA DI EDUCAZIONE AMBIENTALE 2007-2008 DEL LABORATORIO TERRITORIALE "CENTRO DI EDUCAZIONE AMBIENTALE" DELLA PROVINCIA DI VERCELLI,</b>  al sito <a href="http://www.provincia.vercelli.it/organiz/tutamb/educambiente/dwd/progr_educ_ambient_07.doc">http://www.provincia.vercelli.it/organiz/tutamb/educambiente/dwd/progr_educ_ambient_07.doc</a></p>	

## 4.F - La bioetica e il biodiritto



in breve



è necessario sapere

### 1 - Bioetica e politica

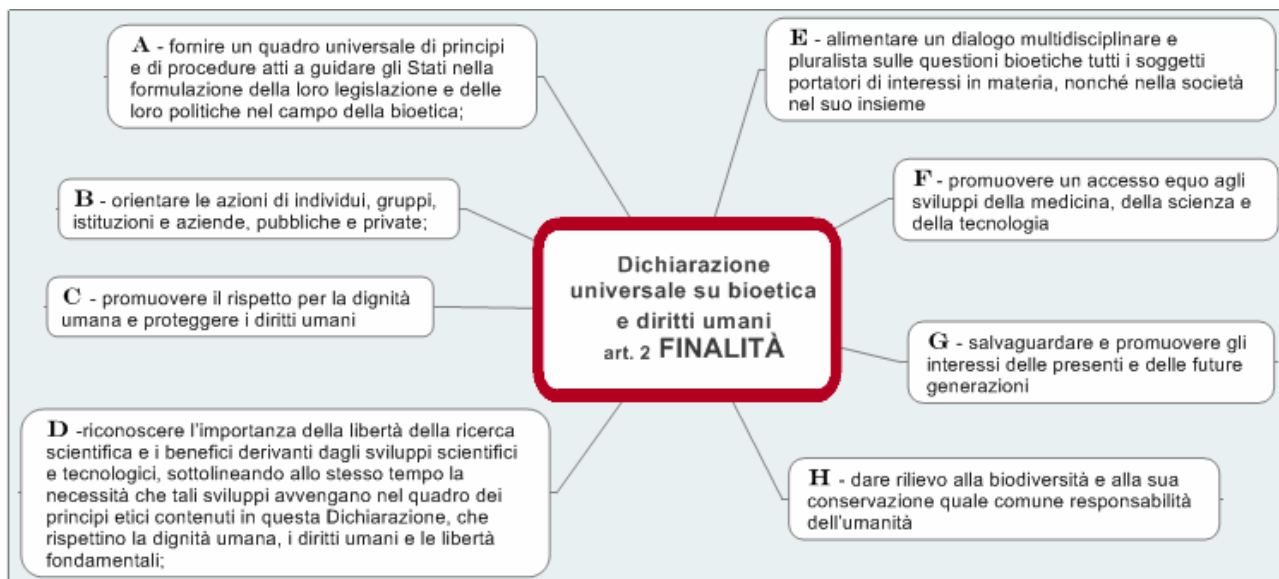
C'è chi sostiene che i temi della bioetica - dall'aborto all'eutanasia, passando per la fecondazione artificiale e la medicina predittiva - debbono essere estranei al dibattito politico, perché producono una sorta di "scacco dialettico". Secondo questa prospettiva, le argomentazioni di abortisti e antiabortisti, o dei fautori della "dolce morte" piuttosto che dei suoi avversari, avvelenerebbe il quadro politico seminando "odi e risentimenti". Sono le tesi, tra gli altri, di Sebastiano Maffettone e Ronald Dworkin, ma anche di Murray Rothbard e di Hugo Tristram Engelhardt, secondo cui la bioetica non deve interessare politica e diritto, poiché essa tocca argomenti che riguardano le cosiddette "questioni di coscienza", che possono stare a cuore ai certi individui, ma non riguardano la collettività nel suo insieme.

Ma la politica è, per definizione, il buon governo della città, la promozione del bene comune, la tutela degli interessi di tutti i cittadini e, prima ancora, la difesa dei diritti fondamentali. Le moderne democrazie si fondano, almeno formalmente, sul rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo. La riflessione bioetica può aiutare ad approfondire la conoscenza dei diritti dell'uomo, soprattutto se si supera lo stereotipo secondo cui le questioni di bioetica sono, in genere, connesse all'etica sessuale o - in alternativa - a questioni deontologico-morali prive di un reale interesse sociale e dunque giuridico. In realtà, è stato autorevolmente sostenuto che la bioetica pone in molti casi interrogativi che toccano direttamente il patrimonio dei diritti umani.

### 2 - Le finalità

Lo sottolinea chiaramente l'art 1 della Dichiarazione Universale sulla Bioetica e i Diritti Umani dell'UNESCO del 2005, che indica come contenuto della Dichiarazione *le questioni etiche sollevate dalla medicina, dalle scienze della vita e dalle tecnologie correlate ove applicate agli esseri umani, tenendo conto delle loro dimensioni sociali, giuridiche e ambientali*. L'idea di fondo è quella di offrire una guida in decisioni che coinvolgono Stati, individui, gruppi, comunità, istituzioni, enti ed aziende pubbliche e private.

Risulta fondamentale, di conseguenza, il richiamo al ruolo che ha l'UNESCO nell'identificazione di principi universali fondati su valori etici condivisi capaci di guidare lo sviluppo scientifico e tecnologico e le trasformazioni sociali, al fine di identificare le sfide emergenti nel campo della scienza e della tecnologia, tenendo in considerazione la responsabilità della generazione presente verso le generazioni future e il fatto che le controversie bioetiche hanno una dimensione internazionale. (vedi schema riguardante le finalità indicate dalla Dichiarazione)



### 3 - I contenuti

Gli scopi elencati nell'art. 2 della Dichiarazione del 2005, come appare evidente, aprono un ventaglio di tematiche che spaziano nei diversi ambiti umani, si intende fornire un quadro di principi guida per le legislazioni e per le politiche dei singoli Stati, promuovere il rispetto della dignità umana e i diritti umani, tutelare la libertà della ricerca scientifica e della tecnologia, ma anche favorire il dialogo multidisciplinare e pluralista sulle questioni di bioetica, fino a sottolineare l'importanza della biodiversità e alla sua protezione.

Ne consegue che il campo d'indagine della Bioetica e del nascente Biodiritto affronta i temi del testamento biologico, dell'eutanasia, dell'accanimento terapeutico, dalla cura del dolore, dell'aborto, delle cellule staminali, ma anche dell'alterazione dell'ambiente.

Nella prospettiva della sostenibilità dello sviluppo umano, però, c'è l'obbligo di difendere la vita, anche a prescindere da un accordo generale sulla data del suo inizio, ma non c'è posto né per la pena di morte né per la guerra. L'antinomia è di carattere assoluto. Coloro che difendono la vita ma avallano la legittimità della "guerra giusta", non sono credibili. Il dibattito è aperto.

### 4 - Le iniziative istituzionali

Consideriamo ora le **conseguenze politiche, e cioè le ricadute** della norma nei diversi contesti:

**A livello nazionale**, l'azione politica si concretizza attraverso l'attivazione di gruppi (comitati, commissioni ecc.) per il confronto ed il dialogo su tematiche inerenti soprattutto la salute umana, la salute animale, la tutela dell'ambiente. Trattandosi di una tematica estremamente delicata e controversa, **la scelta dialogica per giungere ad azioni il più possibile condivise è di per sé una importante politica per l'implementazione delle misure previste anche dalle norme**

**nazionali ed internazionali**, non solamente una efficace modalità organizzativa. I diversi gruppi istituzionali, infatti, hanno tutti una composizione estremamente variegata di esperti, che ineriscono a diverse aree di intervento specifico, come rilevato dalla Dichiarazione del 2005.

In Italia troviamo:

⇒ il **Comitato nazionale per la bioetica** (vedi: <http://www.governo.it/BIOETICA/>) sorto nel 1990 è un organo consultivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. I suoi documenti sono consultabili da tutti sia nella versione cartacea sotto forma di quaderni editoriali editi da un'altra struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri (il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria), sia nella versione on-line. Le azioni di intervento, attraverso specifici gruppi di studio all'interno del Comitato, le troviamo soprattutto in alcuni ambiti per i quali sono attivi specifici gruppi di lavoro, in particolare nei campi della:

- **Sanità** (benessere della persona, salute pubblica)
- **Genetica** (test genetici).
- **Scienze veterinarie** (benessere animale e salute umana)
- **Scienze ambientali**
- **Educazione**
- **Sport**

Compiti dei diversi gruppi di lavoro sono:

- **elaborare un quadro riassuntivo dei programmi, degli obiettivi e dei risultati della ricerca** e della sperimentazione nel campo delle scienze della vita e della salute dell'uomo: è previsto un collegamento fra centri operativi sul territorio nazionale ed analoghi comitati presenti in altri Paesi e le Organizzazioni Internazionali per identificare obiettivi comuni, cooperare nel campo della sperimentazione e della ricerca riferita soprattutto alla salute umana.
- **formulare pareri e indicare soluzioni**: il Comitato si pone l'obiettivo di formulare pareri ed indicare soluzioni, anche di tipo normativo, per affrontare i problemi di carattere etico e giuridico che possono essere sollevati nell'ambito della ricerca
- **prospettare soluzioni per le funzioni di controllo** rivolte sia alla tutela della sicurezza dell'uomo e dell'ambiente nella produzione di materiale biologico, sia alla protezione da eventuali rischi dei pazienti trattati con prodotti dell'ingegneria genetica o sottoposti a terapia genica
- **promuovere la redazione di codici di comportamento** per gli operatori dei vari settori interessati a favorire una corretta informazione dell'opinione pubblica.

⇒ Il **Comitato di bioetica dell'ENEA** (vedi: <http://www.enea.it/com/web/news/attiv/ComitatoBioetica.html>): è stato uno dei primi a costituirsi su base volontaria non essendo ancora tali comitati obbligatori per legge ed è stato di esempio per altre Istituzioni pubbliche e private con le quali ha collaborato e condiviso negli anni la sua esperienza. La finalità principale del Comitato è stata inizialmente quella di garantire che le condizioni minime di utilizzo degli animali, dettate dal Decreto legislativo 116/92 in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o altri fini scientifici, fossero rispettate. Il Comitato ha tuttora il compito di esaminare i protocolli sperimentali e di esprimere una valutazione etica in relazione alle modalità, alle finalità e alla numerosità degli animali previste, nonché alla competenza degli operatori coinvolti nella manipolazione degli animali stessi

l'**Istituto nazionale di bioetica** (vedi: <http://www.istitutobioetica.org/index.htm>): si tratta di una rete interregionale non istituzionale, ma che collabora in vario modo nella ricerca, soprattutto nell'ambito della formazione.

**Comitati etici** sono presenti in tutte le strutture sanitarie pubbliche italiane (AA.SS.LL., aziende ospedaliere, etc.), e sono composti da personale medico e paramedico, ed esperti di psicologia clinica, filosofia, sociologia, materie giuridiche, teologia, etc. Attualmente stanno nascendo

*bioeticisti* in senso stretto in virtù dell'insegnamento accademico della bioetica (non solo come insegnamento inserito all'interno di Storia della Medicina o di Filosofia Morale). Nel 2001 è stata eretta la prima Facoltà di Bioetica al mondo, diretta dal professor Gonzalo Miranda, presso l'Ateneo Pontificio Regina Apostolorum di Roma.

**A livello regionale:** esistono in diverse Regioni della Repubblica Italiana specifici comitati. Forniamo qui alcuni esempi significativi:

5. il **Comitato consultivo regionale di bioetica della Regione Veneto** (vedi al sito [http://www.regione.veneto.it/Servizi+alla+Persona/Sanita/Programmazione+Socio+Sanitaria/Comitato\\_Bioetica.htm](http://www.regione.veneto.it/Servizi+alla+Persona/Sanita/Programmazione+Socio+Sanitaria/Comitato_Bioetica.htm)): istituito dalla Giunta Regionale con delibera n. 4049 del 22/12/2004 che ne definisce i compiti, che sono:

- fornire alla Giunta regionale pareri sulle implicazioni etiche delle scelte di programmazione. In particolare fornire consulenza bioetica alla Giunta nell'attività di indirizzo politico ed amministrativo attinente al campo della ricerca e dell'assistenza socio-sanitaria, con particolare riguardo alla programmazione socio-sanitaria regionale, all'allocazione delle risorse, al controllo della qualità dei servizi con riferimento ai processi di umanizzazione della medicina e dell'assistenza, ed agli effetti che ne derivano per la persona e la sua dignità;
- fornire ad istituzioni sociali che operano nella Regione del Veneto pareri sui temi generali di carattere bioetico e sugli aspetti etici degli interventi affidati agli operatori in campo socio-sanitario nonché su questioni specifiche qualora presentino rilevanza regionale;
- mettere a disposizione della comunità veneta e dei cittadini che usufruiscono delle prestazioni socio-sanitarie, strumenti di valutazione e riflessione sugli aspetti bioetici delle prestazioni stesse;
- promuovere una diffusa sensibilizzazione ai problemi della bioetica;
- promuovere la cultura bioetica e specifiche attività di formazione e costante aggiornamento sulla materia;
- fornire supporto per riorganizzare i comitati etici per la sperimentazione e definire le linee-guida per il loro accreditamento;
- fornire supporto per costituire la rete dei comitati etici per la pratica clinica e definire linee-guida per il loro accreditamento;
- offrire punto di riferimento per il funzionamento e l'attività dei comitati etici per la sperimentazione e dei comitati etici per la pratica clinica, svolgendo funzione di stimolo e supporto, promuovendo la loro formazione, la trasparenza e l'uniformità delle procedure seguite nonché adeguata pubblicizzazione dei pareri emessi;
- fornire supporto agli uffici regionali competenti nei rapporti con istituzioni che nel mondo si occupano di bioetica, in particolare i Comitati di Bioetica di altre regioni e nazioni e le Commissioni di Bioetica internazionali e sovranazionali.

Le funzioni del Comitato regionale sono soprattutto di coordinamento delle risorse e delle strutture territoriali, come i Comitati etici, di controllo e monitoraggio delle azioni intraprese, con particolare riferimento al benessere generale (psicofisico) della persona, di supporto e definizione di linee guida.

Importante anche la promozione della cultura bioetica e di specifiche attività di formazione e costante aggiornamento sulla materia;

#### COMITATO ETICO

*Il Comitato etico è un organo di consultazione e di riferimento per qualsiasi problema di natura etica che si possa presentare in una struttura sanitaria sia relativamente alla pratica clinica sia relativamente alla ricerca biomedica. L'obiettivo principale è la tutela dei diritti, della sicurezza e del benessere dei soggetti che partecipano a sperimentazioni cliniche.*

In Italia esistono ad oggi più di 310 Comitati Etici e grazie ad una legge del 1998 nella loro composizione è previsto la figura del rappresentante del volontariato.

**Commissione regionale di bioetica della Toscana, istituita** dalla L.R. 40/2005, è un organo consultivo multidisciplinare per affrontare tutte le tematiche di carattere deontologico, giuridico ed etico inerenti le attività sanitarie e la ricerca biomedica applicata alla persona umana.

La Commissione Regionale di Bioetica opera fornendo pareri al fine di:

- elevare i livelli qualitativi dell'assistenza sanitaria in ordine ai principi e alle garanzie etiche da offrire al cittadino

- sviluppare la diffusione dei valori legati all'autonomia e all'autodeterminazione del cittadino in ambito sanitario, garantendo livelli idonei di informazione, consapevolezza e scelta autonoma (consenso informato) nei trattamenti e nelle cure mediche
- fornire agli operatori della salute un quadro di riferimento più certo e adeguato per orientare la loro azione professionale sotto il profilo etico e deontologico.

La Commissione Regionale di Bioetica ha inoltre un ruolo propositivo e di stimolo per la riflessione bioetica che si svolge all'interno dei Comitati Etici Locali

**Il Comitato Provinciale di bioetica di Frosinone:** istituito dall'Ordine Provinciale dei medici e degli odontoiatri, si occupa di:

- a) formazione e cultura etica dei Medici;
- b) ricerca e sperimentazione clinica con facoltà di verifica del Consenso informato;
- c) problematiche nuove; d) tutela della salute in tutte le sue espressioni

**A livello internazionale universale**, per salvaguardare i principi di libertà e dignità personale contro i rischi di abusi e di ricerca bio-medica, l'UNESCO ha istituito il **Comitato Internazionale di Bioetica (IBC)** nel 1993. Questo organo consultivo è composto da 36 membri indipendenti, provenienti da diverse culture, scelti fra eminenti figure in varie discipline: medici, genetisti, farmacisti, avvocati, antropologi, filosofi e storici. Nel 1998, poi, l'UNESCO ha istituito un **Comitato intergovernativo di bioetica (IGBC)**, che riunisce i rappresentanti di 36 Stati membri, con il compito di agire come ponte tra gli esperti indipendenti e i vari organismi governativi che si occupano di bioetica.

Come **esempio di politiche** sull'argomento, e di interdipendenza fra diverse tematiche riferite alla bioetica, si indicano alcuni importanti eventi organizzati dall'UNESCO nel mese di luglio del 2009 (vedi al sito

[http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=12842&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=12842&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)):

I settori UNESCO di *Scienze Umane e Sociali* e *Scienze Naturali*, in collaborazione con il Centro UNESCO Basque Country, organizzeranno un incontro di esperti sul tema "**L'accesso ai servizi igienici e all'acqua**", in collaborazione con l'Ufficio delle Nazioni Unite e l'Alto Commissario per i diritti umani, il 7-8 luglio presso l'International Institute for Educational Planning a Parigi .

L'incontro analizzerà il quadro giuridico, gli aspetti scientifici e tecnici di accesso ad acqua potabile e servizi igienico-sanitari come uno dei diritti umani. Si discuteranno anche i criteri per identificare le buone pratiche in materia di accesso all'acqua potabile e servizi igienico-sanitari.

Dal 9 al 10 luglio si terrà la "**Sesta sessione del Comitato Intergovernativo di bioetica**" che si svolgerà nella sede dell'UNESCO a Parigi.

Il Comitato esaminerà le ulteriori osservazioni sul nuovo progetto di relazione elaborato dal Comitato Internazionale di Bioetica (IBC) sulla responsabilità sociale e la salute e la relazione del GIR sulla clonazione umana e della governance internazionale.

Il terzo incontro di esperti sul tema "**Diritto a godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni**" si terrà dal 16 al 17 luglio a Venezia.

La riunione sarà organizzata congiuntamente da UNESCO e dal Centro Interuniversitario europeo per i diritti umani e la democratizzazione (EIUC), in collaborazione con il Centro di Amsterdam per il diritto internazionale e il Centro irlandese per i diritti umani.

L'incontro riunirà ricercatori, esperti e rappresentanti delle agenzie specialistiche delle Nazioni Unite in uno sforzo per chiarire il diritto di godere dei vantaggi della scienza e per facilitare la sua attuazione. Gli esperti inoltre intendono adottare un documento finale dove si riassumono gli esiti su contenuto ed obblighi in materia del diritto discusso, al fine di assistere il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR) per l'elaborazione di un commento generale.



**A livello internazionale regionale**, La gestione della bioetica nelle strutture Europee è assai complessa, disarticolata e difficilmente comprensibile, per chi non vi sia direttamente coinvolto, dal momento che essa risulta in qualche modo “gestita” contemporaneamente dalla gran parte delle strutture comunitarie. Soltanto alcune di queste, tuttavia, hanno un mandato istituzionale che esplicitamente sancisce queste competenze. In particolare le competenze specifiche sono attribuibili sostanzialmente a due organi: il **Consiglio d’Europa** e il **Parlamento Europeo**.

Il mandato del primo di essi (vedi nel cap.3 le schede relative al Consiglio d’Europa ed all’Unione Europea) è: (a) proteggere i diritti umani, la democrazia pluralista e la legge; (b) promuovere la consapevolezza e lo sviluppo di una identità e diversità culturale dell’Europa; (c) cercare soluzioni a problemi che affliggono la società europea (dalla xenofobia alla protezione ambientale); (d) aiutare la stabilità democratica tramite la proposta di riforme politiche, legislative a costituzionali.

Alla luce di ciò risulta evidente che la bioetica costituisce una delle aree di interesse del Consiglio, il quale, effettivamente, ha fondato la **Conferenza europea dei Comitati nazionali di etica (Cometh)**, nata con l’obiettivo di promuovere la cooperazione tra gli organismi nazionali di etica negli Stati membri del Consiglio d’Europa.

Il **Parlamento Europeo**, in quanto depositario del potere legislativo, è fortemente coinvolto nelle questioni bioetiche, che al momento rappresentano un’autentica priorità. Esso non dispone di una commissione permanente di bioetica ma solo di commissioni temporanee ad hoc istituite per affrontare questioni specifiche. L’ultima tra di esse è quella sulla genetica umana.



## normativa di riferimento

### A livello nazionale

- [Costituzione della Repubblica Italiana \(1948\)](#)
- DECRETO 11 aprile 2008 Aggiornamento del decreto 22 agosto 1994, n. 582 relativo al: “Regolamento recante le modalita' per l'accertamento e la certificazione di morte” (G.U. n. 136 del 12 giugno 2008).
- LEGGE 19 Febbraio 2004, n. 40 - Norme in materia di procreazione medicalmente assistita
- Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sui requisiti delle strutture idonee ad effettuare trapianti di organi e di tessuti e sugli standard minimi di attivita' – 14 febbraio 2002
- Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti, attuativo delle prescrizioni relative alla dichiarazione di volonta' dei cittadini sulla donazione di organi a scopo di trapianto. (G.U. Serie Generale n. 89 del 15 aprile 2000)
- LEGGE 1° aprile 1999, n. 91 Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti
- LEGGE 29 DICEMBRE 1993 n. 578 - Norme per l'accertamento e la certificazione di morte
- Legge 22 maggio 1978, n. 194 (1). Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza.

### A livello Regionale Europeo

- Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea(Nizza 2000)
- Clonazione umana (B5-0710, 0751, 0753 e 0764/2000) Risoluzione del Parlamento Europeo sulla clonazione umana
- Recommandation 1418 (1999) (1) Protection des droits de l’homme et de la dignité des malades incurables et des mourants
- Risoluzione B4-0209, 0213, 0214, 0225 e 0242/97 - Clonazione di animali e di esseri umani

Il COE ha stipulato la Convenzione per la protezione dei diritti dell’uomo e la dignità dell’essere umano riguardo alle applicazioni della biologia e della medicina nel 1997 (Convenzione di Oviedo) (l’Italia ha ratificato nel 2001). Questo è il primo testo internazionale giuridicamente vincolante elaborato per questo settore. La Convenzione è stata completata da tre Protocolli addizionali relativi al divieto di clonazione di esseri umani, al trapianto di organi e alla ricerca biomedica.

### A livello internazionale universale

Le Nazioni Unite e più specificamente l’UNESCO, come più sopra specificato, hanno affrontato in modo sistematico il problema:

Il Comitato Internazionale di Bioetica (IBC) ha adottato la *Dichiarazione universale sul genoma umano e i diritti dell'uomo* nel 1997 durante la Conferenza Generale dell'UNESCO. Nel 1998, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ne ha adottato il testo, condannando la clonazione umana per fini riproduttivi. Da allora, molti paesi hanno recepito i principi enunciati in questa Dichiarazione nella loro legislazione nazionale.

Nel 2003, l'UNESCO ha adottato una *Dichiarazione internazionale sui dati genetici umani*. L'obiettivo era quello di garantire il rispetto della dignità, dei diritti e delle libertà degli individui ma anche "la raccolta, il trattamento, l'uso e la conservazione" dei dati genetici ottenuti da sangue, pelle, ossa, ecc. La dichiarazione afferma che "l'identità della persona non sarà ridotta a caratteristiche genetiche".

Infine, nella 33ma Conferenza generale, il 19 ottobre 2005, viene approvata la *Dichiarazione Universale sulla bioetica e i diritti umani*. Il testo si pone come base per le politiche, le legislazioni e i codici etici degli Stati, pur non avendo carattere vincolante. Di grande rilevanza l'Art. 3 – Dignità umana e Diritti Umani, che riconferma il valore universale del rispetto della dignità umana di ciascuno, come sancito dal 1° articolo della Dichiarazione Universale dei diritti umani. In realtà, la dichiarazione non fornisce alcuna risposta definitiva alle grandi ed urgenti questioni sollevate dalla clonazione a fini terapeutici o di ricerca sulle cellule staminali, ma ne indica i principali nodi di discussione possibili.



## approfondimenti

Nell'Encyclopedia of Bioethics curata da W. T. Reich il termine bioetica è così codificato: *"lo studio della condotta umana nell'area delle scienze della vita e della cura della salute, in quanto tale condotta viene esaminata alla luce di valori e principi morali"*.

Il neologismo, costruito sulle parole greche bios vita ed ethos morale, è stato usato per la prima volta dal cancerologo statunitense Van Rensselaer Potter in due articoli medici del 1970 e in una opera del '71 *"...ho scelto bio- per indicare il sapere biologico, la scienza dunque dei sistemi viventi; e ho scelto -etica per indicare il sapere circa i sistemi di valori umani"* (tr.it. Van Rensselaer Potter Bioetica, *Ponte verso il futuro*, Sicania, Messina 2000).

Il valore generico di questa definizione non ha però annullato le profonde divergenze sulla natura e sui compiti della bioetica. Alcuni studiosi ritengono che non tutto ciò che è scientificamente possibile e tecnicamente realizzabile sia anche moralmente lecito e prospettano, quale compito della bioetica, la costruzione di una barriera, di una frontiera etica che ponga dei limiti invalicabili all'attività tecnico-scientifica. Altri respingendo questa sorta di "moralismo bioetico", di una bioetica legata a una aprioristica teoria del lecito e dell'illecito, la interpretano in termini di libera discussione critica intorno alle possibilità offerte dalle biotecnologie.

Alcuni studiosi concepiscono la bioetica come sezione dell'etica, che riguarda in generale il nascere, curarsi, morire degli esseri umani e, in particolare, i problemi sollevati da questioni che riguardano l'aborto, l'eutanasia, l'accanimento terapeutico, la manipolazione genetica, ecc. Altri sostengono una "bioetica globale" che si estende oltre l'uomo, lo studio delle dimensioni morali delle scienze della vita e della salute, in un quadro interdisciplinare, un intreccio "dialogico" di competenze specifiche che coinvolgono diversi settori del sapere, dalla biologia alla medicina, dalla psicologia alla sociologia, dal diritto all'economia.

Risulta particolarmente stretto il rapporto che lega bioetica e filosofia, proposto dalla natura etica dei problemi bioetici e dal carattere esistenziale dei suoi dilemmi. Sostiene G. Fornari che non è possibile fare bioetica senza fare etica, cioè senza interrogarsi criticamente sui concetti base di bene/male, giusto/ingiusto, ecc., così non è possibile fare bioetica e discutere di aborto, eutanasia, senza tirare in campo questioni di fondo che riguardano la vita, il dolore, la morte, che esulano dalla dimensione puramente scientifica e riguardano questioni esistenziali, campo di indagine della filosofia.

In campo medico e delle scienze biologiche i progressi compiuti, i nuovi orizzonti conquistati dalla ricerca, hanno proposto una serie di interrogativi sia di carattere morale sia di carattere giuridico a cui la bioetica tenta di rispondere. Le possibilità che la ricerca offre all'umanità, hanno aperto una nuova fase della storia della scienza poichè l'uomo stesso da soggetto rischia di

diventare oggetto di manipolazione e sperimentazione, nonché di trasformazione della sua natura più intima.

Significativo, nei documenti internazionali citati sopra, è il richiamo alla “dignità umana” e ai “diritti umani”. La distinzione letterale ha una ragion d’essere nell’intenzione dell’UNESCO di dare ancora più forza ai diritti umani iniziando dal diritto alla vita, all’integrità fisica e psichica, alla salute, perché l’essenza della dignità umana è fatta di ragione, volontà e coscienza, attributi dell’essere umano integrale: anima e corpo, spirito e materia. Da questa ontologia dell’integralità, sostiene il prof. Papisca, discende il principio dell’interdipendenza e indissociabilità di tutti i diritti umani, siano essi civili, politici, economici, sociali e culturali. Ecco spiegato il carattere “universale” della Dichiarazione sulla bioetica: l’uso di questo aggettivo rimanda alla Dichiarazione del 1948.

La formale assunzione dell’UNESCO dello stesso aggettivo sta a significare l’integrazione con la Dichiarazione-madre di tutte le Dichiarazioni. Agganciare la bioetica ai diritti umani serve e deve servire a sottrarla ai relativismi funzionali ad ogni sorta di manipolazione dell’essere umano (in A. Papisca Presentazione in “La globalizzazione della bioetica” Fondazione Lanza, ed. Gregoriana, 2007)

**In conclusione** La discussione in questo ambito chiama in campo tutte le discipline umane: filosofia, diritto, psicologia, medicina, teologia, sociologia, per cercare di dare una risposta in merito ai confini della liceità o meno degli interventi sulla vita dell’uomo. Si è di fronte a una sfida culturale che presuppone l’integrazione di due piani del sapere, quello descrittivo delle scienze sperimentali e quello antropologico delle scienze dell’uomo, per arrivare, ad esempio, ad esser in grado di stabilire la presenza dell’uomo là dove la biologia vede un insieme di cellule.

Ma non solo. Proprio perché tocca aspetti così intimi della natura umana, il dialogo deve rimanere aperto a tutti visto che le decisioni si prendono a livello teoretico, nei dibattiti tra studiosi e nel campo dell’opinione pubblica, ma anche a livello pratico, negli esperimenti di laboratorio o in clinica. La riflessione su questi argomenti e il confronto dialettico sono alla base della elaborazione dei fondamenti antropologici della nuova civiltà tecnologica, che presuppone dunque un’assunzione di responsabilità sia individuale sia sociale.

Molti sono i quesiti che rappresentano una nuova sfida per l’umanità: esistono diritti fondamentali che non possono essere modificati nemmeno da una maggioranza? se esistono, quali sono?

Tali domande investono direttamente molte questioni di bioetica: il diritto alla vita è indisponibile, o dipende dalla volontà della maggioranza che ha diritto al voto? E quale deve essere l’ampiezza di questo diritto? Chi ha diritto ai diritti dell’uomo? Il confronto tra bioetica e diritti umani offre interessanti prospettive anche in campo filosofico: dovrà prevalere un modello basato su alcuni principi morali irrinunciabili, che troverà una eco anche nelle costituzioni e nei codici? Oppure dovrà vincere una linea di pensiero di tipo relativista, che predicherà quindi scelte legislative ispirate a un cosiddetto “diritto debole”? Dalle risposte a queste domande dipenderà il volto della civiltà del terzo millennio.

Il dibattito è aperto.



## bibliografia

- Fornero, G.(2008), Laicità debole e laicità forte (Milano, Bruno Mondatori)
- Van Potter R.(2002), Bioetica. Ponte verso il futuro ( Bari, Levante)
- Lombardi G(1986), Cultura civica per le scuole secondarie superiori (Bologna, Zanichelli)
- Carlos Santiago N.(1996), Introduzione all’analisi del diritto (Torino, Giappichelli)
- Scola, A.(1982), L’alba della dignità umana (Milano Jaca Book)
- Chieffi, L.(2000), Bioetica e diritti dell’uomo (Torino, Paravia)
- AA.VV.(1999), Bioetica, una sfida per l’educazione (Torino, Arti Grafiche San Rocco)
- Manzato, G.(2002), Generazioni al margine, Come la rivoluzione tecnologica accelera la deriva culturale (Verona, Il Segno dei Gabrielli)
- AAVV.(2007), La globalizzazione della bioetica - Fondazione Lanza (Padova, Gregoriana)



## sitografia

Portale ufficiale del Comitato nazionale per la Bioetica, al sito:<http://www.governo.it/BIOETICA/>

Sito del Comitato Regionale per la Bioetica della Regione Veneto , al sito:

[http://www.regione.veneto.it/Servizi+alla+Persona/Sanita/Programmazione+Socio+Sanitaria/Comitato\\_Bioetica.htm](http://www.regione.veneto.it/Servizi+alla+Persona/Sanita/Programmazione+Socio+Sanitaria/Comitato_Bioetica.htm)

Statuto del Comitato Provinciale di Frosinone, al sito:

<http://www.ordinemedicifrosinone.it/pagine/bioetica.htm>

Pagina del sito dell'ENEA dedicata al Comitato di Bioetica:

<http://www.enea.it/com/web/news/attiv/ComitatoBioetica.html>

Sito dell'Istituto Italiano di Bioetica, formato dai Direttivi di diverse Regioni italiane:

<http://www.istitutobioetica.org/>

Specifici programmi attuativi delle norme e delle scelte condivise vengono da:

**International Bioethics Committee (IBC) Sixteenth Session**, Mexico City, Mexico, **4-6 May 2009** , al sito:

[http://portal.unesco.org/shs/en/files/12662/12390032299Programme\\_IBC16\\_en.pdf/Programme+IBC16\\_en.pdf](http://portal.unesco.org/shs/en/files/12662/12390032299Programme_IBC16_en.pdf/Programme+IBC16_en.pdf)

Specifiche parti del portale UNESCO, in particolare:

**Intergovernmental Bioethics Committee (IGBC)**: Upcoming Sessions,: [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=1878&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=1878&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Comitato Internazionale di Bioetica (IBC): [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=1879&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=1879&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

[http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=1879&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=1879&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

DIDATTICA ESPERIENZIALE	
<b>Tematica: I problemi sollevati dalla Bioetica</b> (riferita alla scheda 4.F)	
<b>Contenuto / percorso didattico proposto :</b> “web quest”, ricerca,finalizzata alla definizione di particolari situazioni problematiche scelte dal gruppo degli allievi	
<b>Competenze promosse:</b> Capacità di esprimere le proprie idee. Capacità di accettare i diversi punti di vista e di ricercarne affinità. Capacità di cooperare/lavorare in gruppo. Capacità di superamento dei conflitti. Capacità di ricerca, analisi, sintesi del materiale trovato.Capacità di operare a livello informatico.	
<b>Spunti metodologici</b>	<b>Materiali utili</b>
<p>In ragione della delicatezza dei temi che riguardano questa tematica si ritiene decisamente più opportuno <b>ragionare sul metodo</b> con il quale affrontare l'argomento, considerando che le questioni sollevate dai diversi contesti che hanno coinvolto l'opinione pubblica negli ultimi periodi hanno evidenziato una pluralità di posizioni e scelte di pensiero che nulla o poco hanno a che fare con le usuali diversità con cui dobbiamo confrontarci quotidianamente (culturali, religiose, politiche...).</p> <p>Si propone, di conseguenza, di <b>partire da un confronto, per giungere al dialogo</b>, in modo da favorire la presa di coscienza prima, l'assunzione di responsabilità personale poi, degli studenti. Il confronto sistematico ed il dialogo continuo devono perciò essere le linee guida del percorso didattico proposto, non tanto per l'organizzazione quanto per la gestione dei contenuti. Per questo proponiamo l'avviamento di una ricerca e la condivisione sistematica di quanto appreso.</p> <p>Una ricerca guidata, come la web quest, potrebbe distinguersi nei seguenti momenti formativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>brain storming</b> per definire il focus della ricerca</li> <li>- <b>Descrizione del compito:</b> avvio guidato dall'insegnante con la suddivisione delle specifiche attività previste per ciascun gruppo.</li> <li>- <b>Analisi delle risorse</b> ed organizzazione dei tempi e modi per il loro utilizzo.</li> <li>- <b>Suggerimenti, aiuti</b> nella ricerca o nell'organizzazione della sintesi del materiale reperito.</li> <li>- <b>Socializzazione</b> dei risultati.</li> <li>- <b>Discussione sul valore</b> di quanto appreso attraverso la ricerca.</li> <li>- <b>Unificazione in un unico documento/prodotto</b> del lavoro dei diversi gruppi.</li> </ul> <p>L'obiettivo finale è quello di costruire un'inchiesta, magari in una forma elettronica interattiva (ipertesto, sondaggio, ecc.) Contenuti possibili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bioetica e diritti umani</li> <li>- Le manipolazioni genetiche: aiuto o rischio?</li> </ul>	<p>Protocollo d'intesa fra il Ministero dell'Istruzione ed il Comitato nazionale di Bioetica, al sito: <a href="http://www.pubblica.istruzione.it/news/1999/bioeticaprot_intesa.shtml">http://www.pubblica.istruzione.it/news/1999/bioeticaprot_intesa.shtml</a></p> <p>Sito del Centro di Servizi per il Volontariato della Provincia di Torino, ricco di informazioni e discussioni sulla tematica: <a href="http://www.portaledibioetica.it/">http://www.portaledibioetica.it/</a></p> <p>Dall'Ufficio Scolastico Regionale dell'Emilia Romagna, un notevole aiuto per la didattica: <a href="http://www.convivenzacicivile.it/categorie04.asp?id=16">http://www.convivenzacicivile.it/categorie04.asp?id=16</a></p>
<b>Buone pratiche:</b>	
Esperienza didattica dell'Istituto Rosmini di Trento, al sito: <a href="http://www.iprase.tn.it/old/ricerca/Bioetica-Bianchi.pdf">http://www.iprase.tn.it/old/ricerca/Bioetica-Bianchi.pdf</a> Bioetica e diritti umani: un percorso didattico: <a href="http://www.convivenzacicivile.it/categorie04.asp?id=16">http://www.convivenzacicivile.it/categorie04.asp?id=16</a> Da un'esperienza milanese: “Didattica laboratoriale di bioetica”, al sito <a href="http://www.ifom-firc.it/res_05/download/29301105_04/D_es_didalab.pdf">http://www.ifom-firc.it/res_05/download/29301105_04/D_es_didalab.pdf</a>	



## **Il Consiglio d'Europa definisce e aggiorna contenuti e metodi dell'educazione civica: sussidio utile per il consolidamento di "Cittadinanza e Costituzione" nella scuola italiana**

Antonio Papisca\*

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

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

L'articolo 29 di quest'ultima così recita: "1. Gli Stati Parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) di favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutte le loro potenzialità; b) di inculcare al fanciullo il rispetto dei diritti della persona e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) di inculcare al fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di eguaglianza tra i sessi e di amicizia fra tutti i popoli e i gruppi etnici, nazionali e religiosi, con le persone di origine autoctona; e) di inculcare al fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale". Il paragrafo 2 del suddetto articolo precisa: "Nessuna disposizione del presente articolo sarà interpretata in maniera da nuocere alla libertà delle persone fisiche o morali di creare e di dirigere istituzioni didattiche a condizione che i principi enunciati al paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato".

Dunque, l'approccio 'raccomandato' dal Consiglio d'Europa trova il suo fondamento non nell'opinione di questo o quello studioso, di questa o quella scuola pedagogica, ma direttamente nel cuore del vigente Diritto internazionale.

Il titolo solenne di "Carta Europea" sta a sottolineare che quanto in essa contenuto ha il carattere e la portata dei principi generali che fondano e orientano leggi, politiche e azioni positive. E' il caso di un'altra pietra miliare dell'attività normativa del Consiglio d'Europa: la Carta Europea dell'Autonomia Locale, del 1985, che ha dato ampi frutti per quanto riguarda lo sviluppo delle attività di cooperazione transfrontaliera fra gli stati e fra gli enti territoriali subnazionali. E' utile anche ricordare che lo stesso termine "Carta" è usato dall'Unione Europea: si tratta della "Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea" che, proclamata a Nizza nell'anno 2000, ha assunto piena obbligatorietà giuridica in virtù dell'articolo 6 del Trattato di Lisbona, in vigore dal primo dicembre 2009.

---

\* Cattedra UNESCO "Diritti umani, democrazia e pace" dell'Università di Padova.

Occorre altresì sottolineare che le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa sono atti giuridici formali che, pur se in forma attenuata rispetto alla immediata precettività delle Convenzioni giuridiche internazionali, obbligano comunque "programmaticamente" gli stati. Insomma la portata di queste Raccomandazioni è superiore al valore meramente 'raccomandatorio' che è tipico delle ordinarie 'risoluzioni' delle Organizzazioni internazionali.

La Carta Europea dell'11 maggio 2010 è frutto di un lungo e articolato processo di mobilitazione educativa a raggio mondiale che inizia con la Costituzione dell'UNESCO del 1945 ("Poiché le guerre hanno origine nelle menti degli uomini, è nelle menti degli uomini che vanno costruite le difese della pace") e la paradigmatica Raccomandazione del 1974, sempre dell'UNESCO, sull'Educazione per la Comprensione, la Cooperazione e la Pace Internazionali e sull'Educazione relativa ai Diritti Umani e alle Libertà Fondamentali (ovvero 'sull'educazione civica a dimensione internazionale'), per arrivare fino al Programma Mondiale per l'Educazione ai Diritti Umani lanciato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2005, di cui il Consiglio d'Europa è partner regionale in Europa.

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

La Raccomandazione del Consiglio d'Europa è frutto maturo di un'elaborazione filosofica, pedagogica e giuridica, che tiene conto delle sfide educative in un mondo sempre più interdipendente e globalizzato alla ricerca di una governance rispettosa dei valori universali e della legalità. La *ratio* della Raccomandazione è quella del *capacity-building* e dello *empowerment* delle persone, teorizzato in particolare da Amartya Sen: esplicito al riguardo è soprattutto quanto affermato al punto 5, lettera g, cioè che "uno degli obiettivi fondamentali di qualsiasi educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani non è soltanto quello di attrezzare di conoscenze, competenze e abilità i discendenti, ma anche quello di renderli capaci di intraprendere tempestivamente nella società azioni per la difesa e la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto". C'è qui un rinvio implicito alla Dichiarazione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1998 "sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti", diffusamente conosciuta come la Magna Charta dei difensori dei diritti umani: un documento altamente formativo oltre che legittimante di ruoli democratici e nonviolenti in uno spazio che non conosce frontiere e muri.

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

La Carta ha un raggio d'applicatività per così dire onnicomprensivo: essa investe tutti i luoghi del circuito educativo – dalle pre-primarie fino all'università – e tutti i tipi di educazione e formazione: formale, informale, non-formale, generale, professionale, con un significativo riconoscimento del non-formale. Quest'ultimo è considerato quale articolazione educativa che ha una sua autonoma identità e operatività e che allo stesso tempo è trasversale agli stessi ambiti formali e informali. E' la sottolineatura dello 'orientamento all'azione' e della interdisciplinarietà quali peculiari caratteri identitari dell'educazione per la cittadinanza democratica e ai diritti umani Il punto 8 della Carta riguarda la qualità della *governance* educativa ai vari livelli e nelle varie modalità. essa deve sempre essere democratica sia perchè il metodo democratico è un bene in sé sia perché esso è "un mezzo pratico per apprendere e sperimentare la democrazia e il rispetto dei diritti umani": dunque, la scuola *per* i diritti umani è la scuola *dei* diritti umani.



Il punto 5, lettera *j*, è dedicato alla cooperazione internazionale e allo scambio di informazioni sulle buone pratiche, che devono essere incoraggiati in ragione della “natura internazionale dei valori e degli obblighi attinenti ai diritti umani e dei comuni principi che informano la democrazia e lo stato di diritto”.

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

La Carta del Consiglio d’Europa giunge in un momento particolarmente fertile di creatività delle istituzioni internazionali in materia di educazione e formazione fondate sui diritti umani. Si ricorda che in sede di Nazioni Unite, il Programma Mondiale per l’educazione ai diritti umani è entrato nella seconda fase, che comporta il coinvolgimento del mondo dell’università e dell’alta formazione, ed è in fase conclusiva la elaborazione di una apposita Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’educazione ai diritti umani, di cui si prevede per l’anno prossimo la formale adozione ad opera dell’Assemblea Generale.

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



# **Carta del Consiglio d'Europa sull'Educazione per la Cittadinanza Democratica e l'Educazione ai Diritti Umani\***

## **Raccomandazione CM/Rec(2010)7 del Comitato dei Ministri agli stati membri sulla Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani**

(adottata dal Comitato dei Ministri l'11 maggio 2010 alla sua 120° Sessione)

1. Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'Articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa;
2. Richiamando la fondamentale funzione del Consiglio d'Europa di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto;
3. Fermamente convinto che l'educazione e la formazione giocano un ruolo centrale nel portare avanti questa missione;
4. Riferendosi al diritto all'educazione sancito nel diritto internazionale, in particolare nella Convenzione Europea sui Diritti Umani, nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e nella Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza;
5. Ricordando che la Conferenza Internazionale sui Diritti Umani svoltasi a Vienna nel 1993 fa appello agli stati perché includano il tema dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto nei curricula di tutte le istituzioni di educazione formale e non formale;
6. Riferendosi alla decisione presa dal Secondo Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (1997) di lanciare una iniziativa per l'educazione per la cittadinanza democratica in vista di promuovere nei cittadini la consapevolezza dei loro diritti e delle loro responsabilità in una società democratica;
7. Richiamando la Raccomandazione Rec(2002)12 del Comitato dei Ministri sull'educazione per la cittadinanza democratica e desiderando di ulteriormente costruire su di essa;
8. Riferendosi alla Raccomandazione Rec(2003)8 del Comitato dei Ministri sulla promozione e il riconoscimento dell'educazione/apprendimento non formale dei giovani e alla Raccomandazione Rec(2004) sulla Convenzione Europea sui Diritti Umani nell'educazione universitaria e nella formazione professionale;
9. Riferendosi alla Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1682 (2004) che fa appello per la elaborazione di una convenzione quadro europea per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani;
10. Rispondendo all'appello della 7° Conferenza dei Ministri europei responsabili per la Gioventù, svoltasi a Budapest nel 2005, per un documento quadro di politica sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani;
11. Desiderando contribuire al conseguimento degli obiettivi del Programma Mondiale per l'Educazione ai Diritti Umani adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2005, per il quale il Consiglio d'Europa è il partner regionale in Europa;

---

\* Traduzione dall'inglese a cura del Centro diritti umani dell'Università di Padova.

12. Desiderando costruire sull'esperienza dell'Anno Europeo 2005 per la Cittadinanza attraverso l'Educazione, durante il quale gli stati e le organizzazioni non governative hanno realizzato numerosi esempi di buona pratica nell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, e di consolidare, codificare e diffondere questa buona pratica attraverso l'Europa;

13. Consapevoli che gli stati membri sono responsabili dell'organizzazione e del contenuto dei loro sistemi educativi;

14. Riconoscendo il ruolo chiave che giocano le organizzazioni non governative e le organizzazioni giovanili in questa area dell'educazione e desideroso di sostenerle in questo loro ruolo,

Raccomanda che gli stati membri:

- attuino misure basate sulle disposizioni della Carta del Consiglio d'Europa sull'Educazione per la Cittadinanza Democratica e l'Educazione ai Diritti Umani, quale contenuta nell'appendice a questa raccomandazione;
- assicurino che la Carta sia ampiamente disseminata fra le loro autorità responsabili per l'educazione e la gioventù;

Incarica il Segretario Generale di trasmettere questa raccomandazione:

- ai governi degli Stati Parti della Convenzione Culturale Europea che non sono anche membri del Consiglio d'Europa;
- alle organizzazioni internazionali.

-----

**Carta del Consiglio d'Europa  
sull'Educazione per la Cittadinanza Democratica  
e l'Educazione ai Diritti Umani**

**Sezione I – Disposizioni generali**

**1. Scopo**

La presente Carta riguarda l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani come definite al paragrafo 2. Essa non tratta esplicitamente di aree tematiche collegate quali l'educazione interculturale, l'educazione all'eguaglianza, l'educazione per lo sviluppo sostenibile e l'educazione alla pace, tranne quando queste si sovrappongono e interagiscono con l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.

**2. Definizioni**

Ai fini della presente Carta:

- a. "Educazione per la cittadinanza democratica" significa educazione, formazione, accrescimento di consapevolezza, informazione, pratiche e attività che mirano, dotando i discenti di conoscenze, abilità e competenze e sviluppando le loro attitudini e i loro comportamenti, a renderli capaci (*to empower them*) di esercitare e difendere i loro diritti e le loro responsabilità democratiche nella società, di apprezzare la diversità e di giocare un ruolo attivo nella vita democratica, in vista della promozione e della protezione della democrazia e dello stato di diritto.
- b. "Educazione ai diritti umani" significa educazione, formazione, accrescimento di consapevolezza, informazione, pratiche e attività che mirano, dotando i discenti di conoscenze, abilità e competenze e sviluppando le loro attitudini e i loro comportamenti, a renderli capaci (*to empower them*) di contribuire alla costruzione e alla difesa di una cultura universale dei diritti umani nella società, in vista della promozione e della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- c. "Educazione formale" significa il sistema strutturato di educazione e formazione che opera dalle scuole pre-primarie alle primarie secondarie e all'università. Essa si impartisce, in via ordinaria, all'interno delle istituzioni educative generali e vocationali ed è certificata.
- d. "Educazione non-formale" significa qualsiasi prestabilito programma di educazione mirante a sviluppare un ventaglio di abilità e competenze al di fuori del contesto educativo formale.
- e. "Educazione informale" significa il processo continuativo nel quale ogni individuo acquisisce attitudini, valori, abilità e conoscenze dagli apporti e dalle risorse educative presenti nel proprio ambiente e dall'esperienza quotidiana (famiglia, gruppi di coetanei, vicini, occasioni d'incontro, biblioteche, mass media, lavoro, gioco, ecc.).

**3. Relazione tra educazione per la cittadinanza democratica e educazione ai diritti umani**

L'educazione per una cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani sono strettamente interrelate e si supportano reciprocamente. Esse si distinguono per focus e ambito più che per obiettivi e pratiche. L'educazione per la cittadinanza democratica verte primariamente sui diritti

e le responsabilità democratiche e sulla partecipazione attiva, in relazione alle sfere civiche, politiche, sociali, economiche, legali e culturali della società, mentre l'educazione ai diritti umani si occupa del più ampio spettro dei diritti umani e delle libertà democratiche in ogni aspetto della vita della gente.

#### **4. Assetti costituzionali e priorità degli stati membri**

Gli obiettivi, i principi e le politiche di seguito definite devono essere attuati secondo le seguenti modalità:

- a. rispettando debitamente le strutture costituzionali di ciascun stato membro, usando mezzi congrui con tali strutture:
- b. avendo riguardo alle priorità e ai bisogni di ciascun stato membro.

### **Sezione II**

#### **5. Finalità e principi**

I seguenti obiettivi e principi devono guidare gli stati membri nel modellare le loro politiche, legislazioni e pratiche.

- a. Lo scopo è di fornire ad ogni persona nel loro territorio l'opportunità dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.
- b. L'apprendimento all'interno dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani è un processo di formazione continua. L'efficace apprendimento in questa area coinvolge un ampio ventaglio di soggetti aventi interesse (*stakeholders*) compresi i decisori politici, i professionisti dell'educazione, i discenti, i genitori, le istituzioni educative, le autorità educative, i funzionari pubblici, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili, i media e il pubblico in generale.
- c. Tutti i mezzi dell'educazione e della formazione, formale, non-formale o informale, hanno una parte importante nel processo di apprendimento e sono preziosi nel promuoverne i principi e nel conseguirne gli obiettivi.
- d. Le organizzazioni non governative e le organizzazioni giovanili apportano un prezioso contributo all'educazione per la cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani, particolarmente attraverso l'educazione non-formale e informale, occorre pertanto offrire loro occasioni e sostegno perché diano al meglio questo contributo.
- e. Le pratiche e le attività di insegnamento e di apprendimento devono seguire e promuovere i valori e i principi democratici e dei diritti umani; in particolare, la governance delle istituzioni educative, comprese le scuole, deve riflettere e promuovere i valori dei diritti umani e facilitare l'acquisizione di capacità e la partecipazione attiva dei discenti, degli staffs educativi e degli aventi interesse, compresi i genitori;
- f. Elemento essenziale di qualsiasi educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani è la promozione della coesione sociale e del dialogo interculturale nonché l'apprezzamento della diversità e dell'eguaglianza, compresa l'eguaglianza di genere; a questo scopo, è essenziale sviluppare la conoscenza, le abilità personali e sociali e la comprensione che riducono i conflitti, aumentano la stima e la comprensione delle differenze tra i gruppi di credenti ed etnici, costruiscono il reciproco rispetto per la dignità umana e i valori comuni,

incoraggiano il dialogo e promuovono la nonviolenza nella risoluzione dei problemi e delle controversie.

g. Uno degli obiettivi fondamentali di qualsiasi educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani è non soltanto quello inteso a dotare i discenti di conoscenze, consapevolezza e abilità, ma anche quello che mira a renderli capaci e pronti ad agire nella società nella difesa e la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto.

h. La formazione e lo sviluppo continuo degli educatori professionali e leaders giovanili, così come degli stessi formatori, sui principi e le pratiche dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, sono parte vitale dell'offerta e della sostenibilità di un'efficace educazione in questa area e devono coerentemente essere programmati e finanziati in modo adeguato.

i. Forme di partenariato e di collaborazione devono essere incoraggiate tra i numerosi aventi interesse coinvolti nell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, compresi decisori politici, i professionisti dell'educazione, i discenti, i genitori, le istituzioni educative, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili, i media e il pubblico in generale, a livello nazionale, regionale e locale, in modo da beneficiare al meglio dei loro contributi.

j. Data la natura internazionale dei valori e degli obblighi relativi ai diritti umani e dei principi comuni che informano la democrazia e lo stato di diritto, è importante che gli stati membri perseguano e incoraggino la cooperazione internazionale e regionale per le attività previste dalla presente Carta e per l'individuazione e lo scambio di buone pratiche.

### **Sezione III – Politiche**

#### **6. Educazione formale generale e professionale**

Gli stati membri devono includere l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nei curricula per l'educazione formale nelle scuole pre-primarie, primarie e secondarie come pure nell'educazione e nella formazione generale e professionale. Gli stati membri devono anche continuare a sostenere, rivedere e aggiornare l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani in questi curricula allo scopo di assicurarne l'importanza e incoraggiare la sostenibilità di questa area.

#### **7. Educazione superiore**

Gli stati membri devono promuovere, nel debito rispetto del principio della libertà accademica, l'inclusione della educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nelle istituzioni di educazione superiore, in particolare per i futuri professionisti dell'educazione.

#### **8. Gestione democratica**

Gli stati membri devono promuovere la governance democratica in tutte le istituzioni educative sia quale metodo di governance che è desiderabile e utile di per sé sia quale mezzo pratico di apprendimento e di esperienza della democrazia e di rispetto dei diritti umani. Essi devono incoraggiare e facilitare, con mezzi appropriati, l'attiva partecipazione dei discenti, dei gruppi educativi e degli aventi interesse, compresi i genitori, nella gestione democratica delle istituzioni educative.

#### **9. Formazione**

Gli stati membri devono fornire insegnanti, altro personale educativo, giovani leaders e formatori che sono necessari per iniziare o sviluppare la formazione per l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani. Essi devono garantire che tale personale abbia una accurata conoscenza e competenza quanto agli obiettivi e ai principi della disciplina e quanto ad appropriati metodi di insegnamento e apprendimento, così pure altre abilità appropriate per la loro area educativa.

#### **10. Ruolo delle organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili e altri soggetti interessati.**

Gli stati membri devono facilitare il ruolo delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni giovanili nell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, specialmente nell'educazione non-formale. Essi devono riconoscere queste organizzazioni e le loro attività quale parte preziosa del sistema educativo, fornire loro ove necessario il sostegno di cui avessero bisogno e fare pieno uso dell'esperienza che essi possono apportare a tutte le forme dell'educazione. Gli stati membri devono inoltre promuovere e dare pubblicità all'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nei confronti degli altri soggetti interessati, in particolare dei media e del pubblico in generale, al fine di massimizzare il contributo che essi possono dare a questa area.

#### **11. Criteri di valutazione**

Gli stati membri devono elaborare criteri di valutazione dell'efficacia dei programmi dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani. Il feedback dei discenti deve costituire parte integrale di tutte le valutazioni.

#### **12. Ricerca**

Gli stati membri devono iniziare e promuovere la ricerca sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani per fare l'inventario della situazione corrente nell'area e fornire ai soggetti interessati, compresi i decisori politici, le istituzioni educative, i dirigenti scolastici, gli insegnanti, i discenti, le organizzazioni non governative e le organizzazioni giovanili, una informazione di carattere comparativo per aiutarli a misurare e accrescere la loro efficacia ed efficienza e perfezionare le loro pratiche. Questa ricerca potrebbe vertere, *inter alia*, sui curricula, sulle pratiche innovative, sui metodi d'insegnamento e sviluppo dei sistemi di valutazione, inclusi criteri e indicatori di valutazione. Gli stati membri devono condividere i risultati della loro ricerca con altri stati e altri soggetti interessati ove appropriato.

#### **13. Abilità per promuovere la coesione sociale, apprezzare la diversità e gestire le differenze e il conflitto**

In tutte le aree dell'educazione, gli stati membri devono promuovere approcci educativi e metodi d'insegnamento che mirano all'apprendimento a vivere insieme in una società democratica e multiculturale e a rendere capaci i discenti di acquisire le conoscenze e le abilità per promuovere la coesione sociale, apprezzare la diversità e l'eguaglianza, apprezzare le differenze – particolarmente tra i gruppi religiosi ed etnici – e comporre disaccordi e conflitti in modo nonviolento con rispetto dei reciproci diritti, nonché per combattere tutte le forme di discriminazione e violenza, specialmente il bullismo e le molestie.

### **Sezione IV – Valutazione e cooperazione**

#### **14. Valutazione e revisione**



Gli stati membri devono con regolarità valutare le strategie e le politiche che hanno intraprese con riferimento alla presente Carta e adattare in modo appropriato queste strategie e queste politiche. Essi possono farlo in cooperazione con altri stati membri, per esempio su base regionale. Ogni stato membro può anche chiedere l'assistenza del Consiglio d'Europa.

## **15. Cooperazione nelle attività di follow-up**

Gli stati membri devono, ove appropriato, cooperare fra loro e attraverso il Consiglio d'Europa nel perseguire gli obiettivi e i principi della presente Carta:

- a. perseguendo temi identificati come quelli di comune interesse e prioritari;
- b. facilitando le attività multilaterali e transfrontaliere, comprese le esistenti reti di coordinatori nel settore dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani;
- c. scambiando, sviluppando, codificando e assicurando la disseminazione delle buone pratiche;
- d. informando i soggetti interessati, compreso il pubblico, circa gli scopi e l'implementazione della Carta;
- e. sostenendo le reti europee delle organizzazioni non governative, delle organizzazioni giovanili e degli educatori professionisti, e la cooperazione fra di essi.

## **16. Cooperazione internazionale**

Gli stati membri devono mettere in comune con altre organizzazioni internazionali, nell'ambito del Consiglio d'Europa, i risultati del loro lavoro nel campo dell'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.





