

(Documento di lavoro per il MIUR)

Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani

Antonio Papisca, Università di Padova *

Sommario

Per l'educazione alla cittadinanza europea, intesa quale articolazione della cittadinanza plurima – quella fondata sul corredo dei diritti fondamentali della “persona umana” internazionalmente riconosciuti -, la sfida dell'identità e dell'appartenenza è molto più forte che per la tradizionale educazione civica impartita in ottica nazionale. I più ampi sistemi di riferimento, l'Unione Europea e il sistema mondiale, offrono quadri meno consolidati e *appealing*, quanto a simboli di identificazione, rispetto al contesto nazionale. Per aiutare a costruire identità e senso di appartenenza nello spazio europeo e in quello dell'interdipendenza planetaria, oltre a trasmettere appropriati dati cognitivi relativi a istituzioni e norme, l'impegno educativo deve mirare a far conoscere concrete opportunità di azione segnate dalle dimensioni della internazionalità e della transnazionalità, e quindi a motivare a tradurre il paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti (valori universali) in obiettivi per l'azione. Si tratta insomma di suscitare la curiosità e la passione per il *telos* mediante il coinvolgimento attivo sul terreno della progettualità e della partecipazione a cantieri di “*institution building*”. L'assunto è che l'identificazione è agevolata dalla condivisione di progetti e che il senso di appartenenza a più ampi sistemi istituzionali è funzione del sentirsi impegnati e utili sul terreno del “nuovo”, di ciò che deve essere costruito o sviluppato. Al cuore di questa visione educativa di responsabilità condivise, stanno i temi della democratizzazione ‘dalla città all'ONU’, dei modelli di ‘nuovo ordine mondiale’, delle strategie di dialogo interculturale, dei programmi di cooperazione allo sviluppo, delle operazioni di monitoraggio dei diritti umani e di *peace building*, delle politiche di salvaguardia dell'ambiente e dei beni culturali e artistici, dell'etica dei *global goods*.. Sono temi della cultura di “*global governance*” (anche nel senso di governabilità a più livelli, *multi-level governance*, in base al principio di sussidiarietà) dentro cui deve essere necessariamente collocata la (*good*) *governance* europea.

Per la formazione dei formatori si prospetta l'opportunità di creare una rete europea secondo la filosofia del “*curriculum development*”, con incontri periodici e sperimentazioni (anche di *joint curricula*) con la partecipazione di esperti del mondo scolastico e accademico, di funzionari europei e internazionali, di rappresentanti degli Enti di governo locale e regionale, di operatori delle organizzazioni non governative.

1. Le sfide alla cittadinanza (soltanto) nazionale.

Il tradizionale concetto di cittadinanza, segnato dall'orizzonte dello stato nazionale, è da anni messo in questione da estesi processi di mutamento strutturale, che sono trasversali alle varie realtà nazionali e che interessano direttamente, all'interno di queste, sia la sfera delle istituzioni di governo sia la vita quotidiana delle persone e dei gruppi. Viviamo nell'era dell'interdipendenza complessa, della transnazionalizzazione di rapporti e strutture a fini sia di profitto sia *non-profit*, della organizzazione permanente della cooperazione in campo sia governativo sia non governativo, della mondializzazione economica, della internazionalizzazione dei diritti umani,

dell'integrazione europea istituzionalmente organizzata nel sistema dell'Unione Europea. In questo contesto planetario, ricco di sfide sia positive sia negative, l'esperienza della *governance* è in profonda crisi e, con essa, è in crisi l'esperienza della democrazia persino nei paesi che possono vantare più antiche tradizioni in questo campo. La crisi della *governance* tocca non soltanto le usuali capacità dei governi nazionali (in tal caso si tratterebbe di crisi congiunturale) ma la stessa "forma" dello Stato quale entità nazionale, sovrana, confinaria: siamo quindi in presenza di una crisi strutturale proprio della statualità come è venuta costruendosi negli ultimi secoli. La crisi della (pratica della) democrazia è correlata alla crisi strutturale della statualità nazionale (nazionalistica). Le grandi decisioni vengono prese, sempre più frequentemente, in sedi extra-nazionali: in maniera trasparente se ci riferiamo alle organizzazioni internazionali, in maniera meno trasparente se il riferimento è ad altri ambienti. Lo spazio dello stato nazionale non è più uno spazio sufficiente per la vita della democrazia, perché non tutto quello che deve essere legittimato e controllato è più dentro i confini dello stato. In questo contesto sono in crisi i diritti di cittadinanza, anche i più consolidati. Se il parlamento e il governo del mio paese non hanno più tutto il potere reale di decidere, che significato hanno le elezioni politiche, il mio ruolo democratico per legittimare e partecipare? Se lo stato e le altre istituzioni pubbliche arretrano sul terreno dello "stato sociale", che è quello funzionale alla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, che differenza fa tra essere cittadino e non esserlo? Che senso ha "stato di diritto" senza "stato sociale" sostenibile? Se lo stato nazionale non ha la capacità di fornirmi sicurezza e di tenermi al riparo dal crimine transnazionale e dalle guerre, che differenza fa tra essere cittadino e non esserlo? Perché lo stato, con questa forma – nazionale, sovrana, confinaria? Se questa struttura della statualità, per quel che le rimane di potere veramente efficace, soccombe alla tentazione di esasperare le sue funzioni di polizia, che senso hanno le mie garanzie costituzionali? Perché vivere in un permanente "stato d'eccezione"?

2. Nuove dimensioni per identità e appartenenza.

In una situazione come questa si rende indispensabile riflettere sulla cittadinanza, cioè sulla radice della comunità politica, per risalire da questa alle istituzioni della governabilità, per vedere queste nell'ottica del *telos* – agenda degli obiettivi e delle misure positive - prima che in quella dell'autorità e del potere. Tanto più urgente è questa operazione quanto più nuovi soggetti, culturalmente altri rispetto a noi, risiedono nei nostri territori e incalzano nel rivendicare i diritti di cittadinanza, gli stessi nostri diritti di cittadinanza.

Fortunatamente, lo scenario mondiale non è tutto al negativo. Lo stesso processo di interdipendenza ha duplice valenza, positiva e negativa, ove il positivo sta soprattutto nella esigenza che essa suscita di perseguire forme di *global governance*, cioè istituzioni e processi decisionali intesi a gestire insieme i 'global goods', tra i quali la "sicurezza umana" (*human security*) e lo sviluppo umano (*human development*). Altri processi di mutamento strutturale, quali la transnazionalizzazione, la cooperazione organizzata in via permanente, l'internazionalizzazione dei diritti umani e, naturalmente, l'integrazione europea sono tutti decisamente positivi.

Per l'educazione alla cittadinanza e, in via preliminare, per la ri-definizione del concetto di cittadinanza, particolarmente importanti sono i processi di internazionalizzazione dei

diritti umani e l'integrazione europea. Il primo ci fornisce il paradigma giuridico-valoriale per la fondazione umanocentrica della cittadinanza, il secondo lo spazio reale per l'esercizio della (nuova) cittadinanza. Ambedue questi elementi offrono grandi opportunità per lo sviluppo dell'educazione considerata, come deve essere, quale processo creativo.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ci consente, vorrei dire ci obbliga ad andare alla sorgente della cittadinanza, a ricostruirla dal basso, partendo cioè dal soggetto originario: la cittadinanza non come status *octroyé* dallo stato, ma come inerente all'essere umano.

L'integrazione europea con le istituzioni che sono proprie del sistema dell'Unione, ci consente di sperimentare la (nuova) cittadinanza in un contesto "costituente" di *institution building*, in cui forte è l'esigenza di legittimazione e di partecipazione, all'interno di un laboratorio di attività costituenti, come dire in uno spazio politico in cui l'esercizio della cittadinanza è parte essenziale (fondativa) di un processo di costruzione di una comunità politica (*polity*) originale, di una macro-*polity* nel nostro caso.

Le due realtà ci consentono di due nuove dimensioni le categorie della 'identità' e della 'appartenenza':

- un parametro ontologico universale: l'identità di persona umana, giuridicamente riconosciuta al di là e al di sopra delle singole '*domestic jurisdictions*' e l'appartenenza alla famiglia umana, anch'essa giuridicamente definita dal diritto internazionale,
- un riferimento spaziale e funzionale: l'identità di 'europeo' a complemento di altre, più circoscritte identità, e l'appartenenza al sistema dell'UE.

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

3. Centralità della persona.

Il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona fa parte della lunga storia, segnata da impegno intellettuale e mobilitazioni popolari, di quel movimento che ha condotto all'adozione di costituzioni democratiche all'interno degli stati. Fino al 1945, il riconoscimento giuridico dei diritti umani è stata una conquista rilevante per il diritto interno (costituzionale) dei singoli stati, separatamente l'uno dall'altro. Con la Carta delle Nazioni e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 questo riconoscimento si è esteso al livello mondiale superando i tradizionali confini della sovranità dello stato. Per la prima volta nella storia dell'umanità, la persona umana è riconosciuta quale soggetto di Diritto internazionale. Significativamente è proclamato che "il riconoscimento della dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo" (Preambolo della Dichiarazione Universale). Dunque, la dignità umana è solennemente assunta come valore fondativo dell'ordine mondiale. Con questo risultato, che vale anche per l'ordinamento internazionale il principio secondo cui la sovranità appartiene al popolo – nel nostro caso alla famiglia umana universale – in ragione del fatto che ciascuno dei suoi membri, egualmente, è titolare di diritti fondamentali che ineriscono alla dignità umana, e sono pertanto inviolabili. L'articolo 1 della Dichiarazione Universale è esplicito riguardo alla fondazione dei diritti della persona: "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza". L'essere umano è pertanto riconosciuto quale soggetto originario, mentre

gli stati e qualsiasi altro sistema organizzato sono entità derivate, come tali strumentali rispetto al perseguimento dei fini primari collegati ai diritti umani. Gli stati, il sistema internazionale degli stati, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'Unione Europea, in quanto entità derivate e quindi sistemi artificiali – creati per un '*facere*' prestabilito –, non hanno in sé la ragione del proprio essere, né sono dotate di libero arbitrio com'è invece per l'essere umano. Il fine primario dello stato e del sistema degli stati sono la vita e il benessere delle persone, che risulta dal soddisfacimento dei loro bisogni vitali che sono 'riconosciuti' come diritti fondamentali. E poiché tutte le persone umane, in qualunque parte del mondo vivano, hanno gli stessi bisogni vitali riconosciuti dallo *ius positum* internazionale come diritti fondamentali, ne discende che tutti gli stati e tutte le organizzazioni internazionali devono informarsi alla medesima 'teleologia umanocentrica'. A sottolineare la centralità e il primato della persona sui sistemi derivati, l'articolo 28 della Dichiarazione proclama il diritto alla pace positiva come un diritto fondamentale degli individui: "Ogni essere umano ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciate nella presente Dichiarazione possano essere pienamente realizzati".

Nei programmi di educazione alla cittadinanza attiva è dunque importante far conoscere gli elementi essenziali del Diritto internazionale dei diritti umani, farne capire la *ratio* profonda. Le fonti principali di questo Diritto sono costituite, a livello mondiale, oltre che dalla Carta delle NU e dalla Dichiarazione Universale, dai due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, da altre Convenzioni più specifiche come, da ultimo, la Convenzione sui diritti dei bambini del 1989. A livello regionale o continentale, le principali fonti sono costituite dalla Convenzione europea (1950), dalla Convenzione interamericana (1969), dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981), dalla Carta araba dei diritti umani (1994, non ancora entrata in vigore). Questo nuovo Diritto internazionale è garantito mediante procedure di monitoraggio e di giurisdizione sopranazionale da appositi organismi sopranazionali. Le Convenzioni sui diritti umani esplicitano e aggiornano la prima parte della Carta delle Nazioni Unite, quella che enuncia principi e obiettivi dell'ordine mondiale. E' importante far capire la portata innovativa, sulla lunga strada della civiltà del diritto e della pacificazione, di principi quali quelli relativi alla universalità dei diritti umani, alla loro interdipendenza e indivisibilità, alla indissociabilità dei diritti umani della donna dai diritti umani internazionalmente riconosciuti, alla proscrizione della guerra, al divieto dell'uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali, al metodo democratico, allo stato di diritto e allo stato sociale. Tra le più recenti conquiste di questa civiltà che possiamo definire a valenza panumana, si segnalano il Protocollo per l'abolizione della pena di morte, nonché l'acquisizione dei principi della responsabilità penale internazionale personale e della universalità della giustizia penale insieme con l'istituzione della Corte penale internazionale.

4. Etica attraverso il diritto.

Esiste dunque un *corpus* organico di norme e principi giuridici internazionali che costituisce, oggi, il nucleo duro (*le noyau dur, the core*) del "sapere dei diritti umani" e ne legittima a doppio titolo – perché giuridico e perché universale - lo sviluppo, primariamente attraverso la ricerca, l'insegnamento e l'educazione. E' un sapere estremamente utile al lavoro pedagogico perché consente di riferirsi a valori che, per il fatto di essere esplicitamente recepiti dalle norme giuridiche internazionali, non possono

non essere assunti come meno arbitrari di altri. Il Diritto internazionale dei diritti umani è il traghettatore dell'etica umana universale dentro i sistemi dell'economia e della politica: etica attraverso il diritto, democrazia attraverso il diritto (*ethics through law, democracy through law*). Questa metafora è immediatamente captabile dalla sensibilità dei vari educatori.

L'Europa è certamente all'origine della filosofia organica e del linguaggio giuridico dei diritti umani, ma il sapere dei diritti umani come si sta sviluppando risulta dalla interazione e dalla confluenza degli apporti delle varie regioni del mondo. Grazie al paradigma dei diritti umani - internazionalmente riconosciuti, giova ripetere questa precisazione -, si è avviato un processo di fecondazione incrociata delle differenti culture nel quale operano attori governativi, intergovernativi, sopranazionali, non governativi. La conoscenza dei contenuti e della dinamica di questo processo è estremamente utile per contrastare l'opera diseducativa degli adepti della teorizzazione (quanto disinteressata, quanto scientifica?) del cosiddetto "*clash of civilisations*". Il luogo istituzionale in cui questo processo ha avuto origine e continua a realizzarsi è l'Onu e il suo sistema di Agenzie specializzate quali l'Unesco, l'Oil, l'Oms, la Fao, nonché Fondi e Programmi quali l'Unicef e l'Undp. Il lavoro portato avanti in questo cantiere dell'universale ricade sui livelli continentali e regionali, con i necessari adattamenti nei differenti contesti politici e culturali. Per fare le norme giuridiche internazionali (*standard setting*), gli stati e le organizzazioni internazionali si avvalgono di esperti delle scienze giuridiche e sociali di tutti i paesi, lo stesso avviene per sviluppare e migliorare il sistema di organismi e procedure (*machinery*) deputati a promuovere e controllare l'applicazione delle convenzioni giuridiche internazionali e per elucidare, con documenti ufficiali e non, idee, principi e strategie in materia. Sono in funzione appositi organismi internazionali, altamente specializzati in materia: dalla Commissione diritti umani alla Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani, dai 6 Comitati sopranazionali preposti ad altrettante Convenzioni giuridiche (i c.d. *Treaty Bodies* delle Nazioni Unite) alle Corti europea e interamericana dei diritti umani, dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite al Commissario diritti umani del Consiglio d'Europa e al Commissario per la minoranze della Osce. Le grandi Conferenze Mondiali delle Nazioni Unite, specialmente a partire da Rio (1992), sono le occasioni clamorose in cui il sapere dei diritti umani ha modo di estrinsecarsi nella forma di 'politica dei valori' e della democrazia partecipativa internazionale. Amnesty International e una miriade di organizzazioni non governative e di gruppi di volontariato agiscono lungo un *continuum* di ruoli che va dalla comunità locale fino ai grandi santuari della politica internazionale all'insegna dei medesimi valori umani internazionalmente riconosciuti dalle pertinenti Convenzioni giuridiche. In pratica, il paradigma dei diritti umani costituisce un codice di simboli condiviso e utilizzato dalle formazioni di società civile globale per comunicare fra loro e con le istituzioni, per denunciare – con competenza e piena legittimazione – dittature, economia senza giustizia, operazioni di *Realpolitik*, per proporre politiche e strutture conformi a legalità internazionale. La società civile globale si sta appropriando di questo nuovo Diritto internazionale e lotta per la sua effettività.

5. Integrazione europea e diritti umani.

Il primo, più significativo messaggio educativo dell'integrazione europea organizzata nel sistema dell'Unione Europea è che, se si possono superare i confini territoriali, e quindi i muri delle sovranità statuali, deve essere possibile superare anche i pregiudizi e

le divisioni tra gruppi e tra popoli. Dunque, è un messaggio di liberazione che offre reali opportunità di sperimentare nuovi spazi di democrazia e nuove forme di statualità, di statualità sostenibile.

Non dobbiamo dimenticare che il disegno dell'integrazione europea, come concepito dagli illuminati Padri dell'Europa, è un disegno di pacificazione. Per realizzarlo fu ritenuto opportuno adottare il metodo funzionalista della gradualità: l'obiettivo principale dei Trattati istitutivi della Ceca, della Cee e dell'Euratom fu infatti quello inteso a realizzare le famose quattro libertà di movimento con riferimento ai fattori della produzione. I soggetti presi in considerazione furono pertanto i lavoratori, gli imprenditori, i professionisti, non la persona umana in quanto tale. Ma il sistema europeo è, per sua natura, in permanente evoluzione per quanto riguarda sia la sua architettura istituzionale sia gli stessi principi fondativi. Fu subito sollevato il problema del deficit democratico con riferimento ai poteri del Parlamento europeo. Poi ci si accorse che non si poteva parlare di democrazia sopranazionale e di stato di diritto senza il collegamento coi diritti umani. La tradizionale prassi del "dialogo sociale" e la più recente iniziativa del "dialogo civile" con le Osc (organizzazioni di società civile) sono state messe in opera con l'obiettivo di valorizzare i cittadini, le comunità umane, le strutture di società civile. Il Trattato di Maastricht del 1992 istituisce la "Cittadinanza dell'Unione Europea", ma non opera il collegamento diretto coi diritti umani fondamentali. Con il Trattato di Amsterdam del 1997 i diritti umani sono finalmente proclamati tra i principi fondativi dell'UE (art.6 del Trattato UE). Di fatto, però, di diritti umani si è trattato nel sistema europeo ben prima degli anni novanta. Innanzitutto, grazie alla illuminata giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e alle innumerevoli risoluzioni del Parlamento europeo. In particolare, i diritti umani sono presenti nel progetto di Costituzione europea approvato dal Parlamento europeo nel 1984 (progetto Spinelli), ma rimasto senza seguito. La Commissione europea, soprattutto attraverso la sua "Unità diritti umani e democratizzazione", è stata molto attiva nel settore, con programmi di finanziamento a Ong e università per l'informazione e l'educazione ai diritti umani e alla democrazia. In questo contesto, si segnala in particolare il massiccio supporto dato dalle istituzioni UE al Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione, avviato nel 1997 per iniziativa di prestigiose Università europee (oggi sono 27), sotto il coordinamento dell'Università di Padova e con sede a Venezia. Questa iniziativa di alta specializzazione ha avuto importanti sviluppi sia all'esterno sia al suo interno. Collegati al Master europeo, sono stati istituiti altri "Masters regionali": a Sarajevo, a Malta, a Pretoria, a Hong Kong, in Centroamerica. Per iniziativa delle Università del Master Europeo è stato istituito, sempre a Venezia, il "Centro Interuniversitario Europeo per i Diritti Umani e la Democratizzazione" ed è ora in avanzata fase di istituzione il "Joint Degree" europeo in Diritti umani e democratizzazione.

A partire dal 1999, ai Rapporti annuali del Parlamento europeo si aggiungono i Rapporti annuali dell'UE sui diritti umani, preparati dal Consiglio e presentati alle sessioni annuali dello "EU Human Rights Discussion Forum", alle quali partecipano oltre che i rappresentanti delle Istituzioni UE e dei governi, anche quelli del mondo accademico e delle Organizzazioni non governative. Nel campo delle relazioni esterne, i diritti umani occupano un posto rilevante nel sistema delle relazioni di cooperazione con i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico). In questo contesto i diritti umani sono messi in relazione con l'educazione e con i programmi delle Ong. I diritti umani costituiscono un capitolo importante del "Processo di Barcellona" per il Partenariato euro-mediterraneo: anche in

questo contesto essi sono messi in relazione con le attività delle formazioni di società civile. A partire dal 1990 i diritti umani costituiscono l'oggetto di una specifica clausola nei trattati coi paesi terzi, ai sensi della quale può essere sospesa l'applicazione degli accordi (e dei benefici che ne discendono) se lo stato in questione non rispetta i diritti umani e i principi democratici. Da segnalare anche il costante impegno dell'UE per l'entrata in funzione della Corte penale internazionale.

Finalmente, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE proclamata a Nizza nel dicembre 2000 segna un punto che è allo stesso tempo di arrivo – poiché sistematizza e rende organica la materia – e un punto di partenza per nuovi sviluppi in vista della costituzionalizzazione del sistema dell'UE. In particolare, essa indica la strada per dare il giusto, naturale fondamento alla 'Cittadinanza dell'UE'.

6. Dalla "Cittadinanza dell'UE" alla cittadinanza universale: l'albero della cittadinanza.

Com'è espressamente precisato nel Trattato UE, la cittadinanza dell'Unione è complementare alla cittadinanza nazionale, nel senso che l'appartenenza ad uno stato membro dell'UE costituisce il pre-requisito della cittadinanza europea. Ma ora, la Carta di Nizza legittima a sollevare il quesito: perché la cittadinanza dell'UE, di un sistema che decide molto ed efficacemente per ogni materia della vita, non si fonda anch'essa sui diritti umani, visto che questi sono oggi 'conosciuti' anche dal sistema dell'Unione? Questa logica, naturale fondazione, mentre non è in principio incompatibile con il criterio della complementarietà, consentirebbe di essere coerenti con il principio di non discriminazione delle persone, principio considerato tra quelli di *ius cogens*. I diritti di cui consta la cittadinanza europea (libertà di movimento, elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali, diritto di petizione, protezione diplomatica) sono diritti aggiuntivi rispetto ai diritti fondamentali della persona – civili, politici, economici, sociali, culturali -, quindi inseparabili dal loro naturale contesto. Certamente i diritti di cittadinanza UE sono diritti 'azionabili' in maniera concreta, ma questa circostanza storica – altamente positiva – non deve ingenerare discriminazione tra chi è cittadino di stato membro e chi risiede stabilmente nel territorio dell'Unione. La definitiva, corretta e coerente fondazione della cittadinanza dell'Unione in relazione al paradigma universale dei diritti umani – di tutti i diritti umani per tutti - diventa dunque un importante obiettivo per l'esercizio attivo della attuale cittadinanza UE. Ai sensi del Diritto internazionale dei diritti umani, la cittadinanza si definisce come lo statuto della persona umana nello spazio che è proprio dei diritti internazionalmente riconosciuti, cioè nello spazio di vita dei membri della Famiglia umana, presidiato dalle istituzioni (universali e regionali) della Comunità internazionale. Uno statuto che non discende quindi dalla potestà anagrafica dello stato, una cittadinanza che non è 'octroyé', ma che è 'riconosciuta'. Il soggetto della cittadinanza è la "persona", non il 'nazionale' o il 'suddito' di uno stato. La persona è cittadino per ascrizione, in quanto titolare del corredo di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti. La cittadinanza primaria, o universale, è lo "statuto giuridico di persona umana". La persona, nascendo con dignità e diritti, come proclama la Dichiarazione Universale, nasce cittadina del pianeta terra. Questo statuto giuridico è identico per ogni persona ovunque si trovi. Allora la cittadinanza primaria è una cittadinanza comune.

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

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

La cittadinanza nazionale veniva teorizzata e insegnata come un fatto di identificazione collettiva *ad intra*, attorno ai simboli della statualità e della storia nazionale, e di esclusione *ad extra*, nei confronti di quanto non rientra nel dominio riservato dello stato di appartenenza. Che senso ha oggi, nell’era dell’interdipendenza, questa concezione *ad excludendum alios*? Un senso fortemente ostativo nei riguardi degli indispensabili e urgenti processi di nuova socializzazione miranti a rendere le persone, le famiglie, i gruppi consapevoli delle sfide e dei segni dei tempi, capaci di realizzarsi nel nuovo contesto storico della multietnicità e della multiculturalità, capaci di essere politicamente attivi in sede transnazionale, capaci di esercitare ruoli di pace sociale e di pace internazionale nello spazio costituzionale che travalica i confini dello stato.

La cittadinanza della persona, collocata in questo spazio e quindi messa in relazione alle esigenze della nuova organizzazione politica, economica e comunicativa del mondo, una cittadinanza a più livelli (*multi-level citizenship*), plurima. Il concetto di cittadinanza è pertanto un concetto evolutivo, come quello della sicurezza e dello sviluppo, sollecitato a ridefinirsi in chiave di multidimensionalità. Le analogie sono chiare e convincenti. Fino a poco tempo fa, la sicurezza era intesa soltanto come nazionale e come sicurezza dello stato, oggi si parla – si deve parlare – di sicurezza collettiva e sopranazionale, di sicurezza della gente (*people security*). Ieri si parlava di sviluppo economico, oggi si parla di sviluppo umano riferito a un ricco ventaglio di parametri qualitativi.

Questo discorso pone seri problemi, se si considera che, *de iure posito*, le cittadinanze nazionali preesistono storicamente alla cittadinanza universale. Ma è proprio questa la grande sfida per l’impegno civile e politico, per la nuova frontiera della democrazia. Si tratta di armonizzare gli ordinamenti nazionali e di adottare politiche sociali adeguate, in modo da rendere coerenti le cittadinanze particolari con la cittadinanza universale e da favorire l’inclusione di tutti nella comunità politica. Questo lavoro diventa un banco di prova per la *good governance*. a qualsiasi livello questa venga esercitata.

7. Il rapporto con il territorio: lo spazio europeo.

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

Occorrerà tenere in debito conto la definizione di diritto all’educazione fornita dall’articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: “Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all’istruzione (*education* nella versione inglese). Essi convengono sul fatto che l’istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l’istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo

effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi e incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace". Avuto riguardo all'educazione alla cittadinanza europea, al riferimento alle Nazioni Unite dovrà ovviamente aggiungersi quello all'Unione Europea.

Nella elucidazione e trasmissione dei valori occorre far capire che i valori non sono oggetto di contemplazione, ma devono essere tradotti in obiettivi per l'azione. Occorre insomma sensibilizzare sul fatto che i diritti umani devono costituire obiettivi prioritari per l'agenda politica, perché la loro garanzia sta soprattutto nel soddisfacimento dei bisogni vitali e questo comporta *policies* e "misure positive" oltre che leggi e sentenze di tribunale.

Il rapporto con il territorio più immediatamente contiguo è essenziale non soltanto perché in esso si può agire prima e più concretamente, ma anche perché, per la cittadinanza europea, gli Enti di governo locale e regionale sono attrezzati per "creare e rafforzare la connessione verticale tra la cittadinanza europea e la cittadinanza delle regioni e dei comuni" (Parere del Comitato delle Regioni dell'UE sul tema 'Cittadinanza europea', 2000/C156/03), la cittadinanza "sul terreno" (*on the spot*). L'interesse dei cittadini per le questioni europee cresce nella misura in cui è dato loro di sperimentare quotidianamente i numerosi aspetti dell'integrazione europea. Per Regioni e Comuni la cittadinanza rappresenta parte essenziale della loro stessa ragion d'essere e "la cittadinanza europea rappresenta in larga misura un'estensione della cittadinanza delle regioni e dei comuni". Si pensi a quella parte della cittadinanza europea che consiste nel diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali del luogo di residenza.

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

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

Con riferimento allo spazio europeo, occorre essere consapevoli che l'esercizio della cittadinanza europea avviene, come già accennato, in un contesto di *institution building*, cioè all'interno di un cantiere, dove le capacità simboliche di identificazione sono ancora poche e relativamente deboli, dove ancora la decisione di vertice prevale sulla partecipazione popolare. Occorre quindi aiutare a sviluppare, come elemento di

identificazione e di solidarietà, il senso dell'azione costituente. Anche per questa tensione strategica è utile il rapporto con le istituzioni di governo locale e regionale, che stanno sperimentando esse stesse la realizzazione di nuovi ruoli al di là dei rispettivi territori e del territorio nazionale: in materia di cooperazione allo sviluppo, scambi culturali, solidarietà internazionale, aiuti umanitari, oltre che naturalmente per quanto riguarda alcune specifiche politiche dell'Unione Europea.

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

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

Da segnalare anche che, a partire dal 2000, si sta sviluppando in Europa una rete di “Città dei diritti umani”, in virtù della “Carta europea dei diritti umani nella città”, adottata a St.Denis appunto nell'anno 2000. L'obiettivo di questa virtuosa intrapresa è di calare i diritti umani internazionalmente riconosciuti nelle strade (*in the street, en la calle*). E' un lavoro di alto significato educativo, che apre molte occasione per l'esercizio dei diritti di cittadinanza a dimensione transnazionale.

Estremamente utili per l'educazione *action oriented* sono le organizzazioni non governative e i gruppi di volontariato, la cui vocazione è *naturaliter* universalista e transnazionale. In sede europea, da molti anni le Ong sono particolarmente attive nel quadro dei programmi di cooperazione coi Paesi ACP. Più di recente sono state impegnate nella “Convenzione” che ha preparato la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e sono tuttora impegnate a fornire contributi di idee e proposte alla “Convenzione europea per il futuro dell'UE”, sia individualmente sia attraverso il “Forum di società civile” presso la Convenzione. La partecipazione a questo tipo di attività serve non soltanto a creare identità e senso di appartenenza come ‘società civile dell'UE’, ma anche a interiorizzare – facendo, agendo, *by doing* - il valore della responsabilità sociale o, meglio, delle responsabilità condivise al servizio della comunità.

8. Rapporto con il territorio: lo spazio-mondo.

Ma l'orizzonte per la cittadinanza attiva è ancora più ampio ed è quello dello spazio mondiale dei diritti internazionalmente riconosciuti. All'interno di questo il punto istituzionale di riferimento sono l'Onu e il sistema di agenzie specializzate. Anche questo spazio si presenta come un laboratorio evolutivo di *institution building*, anche se le condizioni di partenza sono meno sviluppate e più complesse di quelle del cantiere Europa. In questo dilatato spazio si tratta di perseguire l'obiettivo della costruzione di un ordine mondiale più giusto, pacifico, democratico secondo quanto prescritto dall'articolo 28 della Dichiarazione universale.

Nel mondo interdipendente e globalizzato, alla ricerca di guida efficace (*steering*), l'Unione europea è un modello, riconosciuto come tale in ogni parte del mondo. Come modello, incombe all'Unione Europea la gravosa, ma eccitante, responsabilità di essere attore importante nella costruzione del nuovo ordine mondiale fondato sui diritti umani. Oltre alla sua originale architettura istituzionale e alla pace realizzata al proprio interno, l'Europa ha da offrire al mondo l'esempio del ricco bacino di risorse umane costituito dalle strutture della sua società civile, un patrimonio immenso. Per la cittadinanza attiva è importante essere consapevoli di questa responsabilità e del ruolo che il mondo attende dall'Europa. La consapevolezza di un progetto comune da realizzare nel mondo contribuisce a fare identità come europei e a sviluppare senso di appartenenza. E' pertanto necessario che nell'educazione alla cittadinanza europea e plurima siano trasmessi dati cognitivi relativi al sistema mondiale della politica e dell'economia, alla legalità internazionale, alle Nazioni Unite, ai problemi della sicurezza collettiva e dello sviluppo umano, ai progetti di riforma democratica delle istituzioni internazionali, alla giustizia penale internazionale, alle operazioni di pace. Anche per questo tipo di impegno ci sono possibilità reali di ruolo, soprattutto lavorando con le organizzazioni non governative. "Strengthening and democratising the United Nations" è, dal 2000, l'anno in cui si è tenuto a New York il "Millennium Forum" di società civile globale, l'obiettivo di una estesa *coalition* di Ong di ogni parte del mondo. 'Democrazia internazionale' o, meglio, 'democrazia dalla città fino alle Nazioni Unite' è divenuta parola d'ordine per la crescente mobilitazione di società civile. L'assunto da cui parte la mobilitazione non è utopico. Poiché i diritti umani sono riconosciuti dal Diritto internazionale, anche la democrazia deve potere realizzarsi in questo spazio più ampio e quindi occorre abbattere le colonne d'Ercole dello spazio nazionale che la sta soffocando. Democratizzare le Nazioni Unite significa, tra l'altro, creare una Assemblea parlamentare a fianco dell'attuale Assemblea generale (di stati), riformare la composizione e il processo decisionale del Consiglio di sicurezza, attribuire al Consiglio economico e sociale poteri di orientamento sociale dell'economia mondiale, creare una forza permanente di polizia militare e civile internazionale, dare ruoli di codecisionalità alle Ong relativamente alle materie che attengono ai diritti umani e allo sviluppo umano, ecc.

Insieme con "democrazia internazionale" ha priorità l'obiettivo del dialogo interculturale come esercizio di cittadinanza attiva nelle città, nelle strade, nelle scuole, nei luoghi di lavoro. Per dialogare occorrono motivazione, personale e di gruppo, e disponibilità di strumenti che consentano di passare dalla condizione (conflittuale) di multi-culturalità a quella (dialogica) di inter-culturalità. Il sapere dei diritti umani internazionalmente riconosciuti si offre come codice di comunicazione, come strumento trans-culturale, che agevola il passaggio dalla fase del confronto a quello del dialogo. Ma il dialogo potrebbe limitarsi allo scambio di conoscenze, senz'altro utile ma non sufficiente per realizzare l'obiettivo principale, l'inclusione nella comunità politica a parità di diritti fondamentali. Il dialogo interculturale per che cosa? La risposta è: per realizzare un progetto comune. E siccome la conflittualità multiculturale nei paesi europei è dovuta soprattutto all'immigrazione, cioè a fattori e circostanze internazionali, il progetto da condividere e da perseguire insieme è quello di un ordine mondiale più giusto, pacifico, democratico. Anche in questo settore si manifesta come indispensabile la dimensione internazionale della cittadinanza e dell'educazione ad esercitarla attivamente.

Il dialogo interculturale deve essere percepito come elemento essenziale di pace sociale e di pace internazionale. L'Unione Europea si sta impegnando su questo terreno. Nel marzo 2002 essa ha organizzato a Bruxelles, con la collaborazione degli accademici della rete della "Action Jean Monnet", progetto maggiore dell'UE per l'insegnamento europeo nelle università, la prima "Conferenza sul dialogo interculturale". La Dichiarazione che ne è scaturita pone l'accento sull'importanza dell'educazione e sull'etica delle responsabilità condivise (Allegato 1).

Per l'esercizio di ruoli di cittadinanza attiva sul terreno (on the spot), nello spazio che dalla città arriva fino alle istituzioni europee e al campo di attività delle Nazioni Unite e delle sue Agenzie Specializzate, un formidabile sussidio didattico è fornito dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite del dicembre 1998 "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", un documento ufficiale che è allo stesso tempo carta di legittimazione ad agire e un'agenda di attività specifiche per l'esercizio dei diritti di cittadinanza. Il documento, conosciuto come la Magna Charta degli *human rights defenders*, è fortemente motivante all'azione civile, sociale e politica dentro e fuori dei confini degli stati di appartenenza (Allegato 2).

* Direttore dello "European Master Degree in Human Rihts and Democratisation"; Titolare della Cattedra UNESCO in Diritti umani, democrazia e pace, presso l'Università di Padova; Presidente della "European Community Studies Association", ECSA-World, Bruxelles.