

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 2 maggio/agosto 2017

NUMERO MONOGRAFICO

DIRITTO, DIGNITÀ, PACE

Giornata di studi in memoria di Antonio Papisca

2

Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 2 maggio/agosto 2017

NUMERO MONOGRAFICO

DIRITTO, DIGNITÀ, PACE

Giornata di studi in memoria di Antonio Papisca

2

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

Direttore responsabile

Daniele M. CANANZI

Comitato scientifico

Daniele M. CANANZI (Un. Sapienza, ISESP), Raffaele CANANZI (ISESP), Felice COSTABILE (Un. Mediterranea), Gabriella COTTA (Un. Sapienza), Giovanni D'AMICO (Un. Mediterranea), Nico D'ASCOLA (Un. Mediterranea), Faustino DE GREGORIO (Un. Mediterranea), Luigi DI SANTO (Un. Cassino), Massimiliano FERRARA (Un. Mediterranea, CRIOS-Bocconi), Fabio FRANCESCHI (Un. Sapienza), Attilio GORASSINI (Un. Mediterranea), Marina MANCINI (Un. Mediterranea), Francesco MANGANARO (Un. Mediterranea), Marco MASCIA (Un. Padova), Francesco MERCADANTE (Un. Sapienza), Antonio PAPISCA (Un. Padova, ISESP), Giuseppe PIZZONIA (Un. Mediterranea), Antonio PUNZI (Un. Luiss di Roma), Carmela SALAZAR (Un. Mediterranea), Giuseppe TROPEA (Un. Mediterranea), Giuseppe VERDIRAME (ISESP).

Comitato redazionale

Debora BELLOCCO (Un. Mediterranea), Pietro DE PERINI (Un. Padova), Andrea MASTROPIETRO (Un. Mediterranea), Roberto MAVILIA (ICRIOS-Un. Bocconi), Maria Giovanna MEDURI (Un. Mediterranea), Serena MINNELLA (Un. Mediterranea), Patrizia MORELLO (Un. Mediterranea), Claudia PIVIDORI (Un. Padova), Irene SIGISMONDI (Un. Sapienza), Ettore SQUILLACE (Un. Mediterranea), Gianluca TRACUZZI (Un. Lum), Angelo FERRARO VIGLIANISI (Un. Mediterranea).

Direzione, redazione e amministrazione di SUDEUROPA sono presso l'ISESP – Istituto superiore europeo di studi politici, proprietario della testata, Via Torrione, 101/F – 89127 Reggio Calabria; email cde@isesp.eu, sito internet www.isesp.eu



via dei Tre Mulini, 14
89124 Reggio Calabria www.laruffaeditore.it
tel.: 0965.814954 segreteria@laruffaeditore.it

La casa editrice Laruffa cura l'edizione, la stampa e la distribuzione.

Registrato presso il Tribunale di Reggio Calabria, n. 7 del 10/11/2016
ISSN 2532-0297

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La rivista è pubblicata dal *Centro di documentazione europea* dell'ISESP e fa parte delle pubblicazioni della rete CDE della Commissione europea.



SUDEUROPA viene realizzata anche con il contributo scientifico di



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Osservatorio Politiche Pubbliche
per le Autonomie



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Centro di Ateneo
per i Diritti umani



LUISS Guido
Carli
LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI



Università Commerciale
Luigi Bocconi

CRIOS. Center for Research
Innovation Organization and Strategy

SOMMARIO

7 SALUTI

7 R. CANANZI, *Presidente dell'ISESP*

11 M. MASCIA, *Direttore del Centro di Ateneo per i Diritti Umani
dell'Università di Padova*

14 F. MANGANARO, *Direttore DiGiEc*

16 RICORDO REGGINO DI ANTONIO PAPISCA

16 G. VERDIRAME, *Direttore dell'ISESP*

5

19 RELAZIONI

20 M. MASCIA, *Democrazia internazionale, vie di pace: Antonio Papisca
e il progetto di Nuovo ordine internazionale democratico*

48 D. M. CANANZI, *Il diritto prima del diritto. Dignità e famiglia umana
nella riflessione di Antonio Papisca*

64 INTERVENTI PROGRAMMATI

65 C. PIVIDORI, *La sfida del sinergismo costituzionale interno/internazionale*

76 P. DE PERINI, *Il ruolo del dialogo interculturale nel pensiero
di Antonio Papisca*

Raffaele Cananzi

Presidente dell'ISESP

Prendo la parola brevemente, data l'intensità dei lavori che ci attendono, per rivolgere un doveroso ma sentito saluto ai partecipanti ed esprimere ai relatori che hanno accettato il nostro invito la gratitudine mia personale e dell'Istituto che mi onoro di presiedere.

L'ISESP - in collaborazione con il Dipartimento di diritto ed economia di questa Università e in collaborazione col Centro di Ateneo per i diritti umani dell'Università di Padova, ai quali sono grato - ha organizzato questa giornata di studi in memoria di Antonio Papisca che non vuole essere un'occasione di formale ricordo di Antonio, bensì un momento di seria riflessione sulla sua figura di uomo, di autentico credente, sul suo pensiero, sulla sua azione, sul patrimonio culturale, giuridico ed etico che ci ha lasciato.

Perché questa iniziativa?

Perché l'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici è stato ideato da Antonio Papisca; lui ne è stato co-fondatore, insieme al prof. Matteo Ludovico Bentivoglio, allora titolare di cattedra di diritto internazionale all'Università Cattolica di Milano che è stato il primo Presidente, assieme al dott. Antonio Tatti che era stato alto funzionario della C.E.E., assieme al dott. Antonino Piazza e a me che eravamo stati in suoi successori nella carica di Presidente diocesano della *Gioventù Italiana dell'Azione Cattolica* (GIAC). Antonio Papisca, ideatore e co-fondatore dell'ISESP, ne è stato anche Direttore nella prima e più difficile fase dell'avvio.

Antonio ha ideato l'Istituto emblematicamente nei mesi tumultuosi dei "fatti di Reggio", sotto l'egida del lungimirante Arcivescovo Mons. Giovanni Ferro, eminente figura di Presule (per il quale è in corso la causa di beatificazione) al quale è rimasto spiritualmente legato sino alla fine dei suoi giorni. L'idea centrale ed ispiratrice era quella di connettere con la prospettiva europea un territorio teso alla ricerca di chiavi per lo sviluppo e, per far questo, di dotarlo di un'istituzione di alto profilo di ricerca post-universitaria e di didattica.

In questo breve intervento di saluto, non tocca a me bensì ad altri

ripercorrere il suo *curriculum*, il suo *excursus* accademico e tracciare il suo profilo fatto di intensa umanità irrorata dalla sua profonda fede in Dio e dire dei prestigiosi ruoli istituzionali da lui rivestiti anche su scala internazionale.

Tuttavia, per dare l'idea del suo processo formativo nonché della sua statura culturale e professionale basterebbe ricordare che era Professore emerito di relazioni internazionali nell'Ateneo di Padova; presso la Facoltà di scienze politiche patavina ha insegnato *Tutela internazionale dei diritti umani* e *Organizzazione internazionale dei diritti umani e della pace*.

È stato titolare della cattedra Unesco "Diritti Umani, Democrazia e Pace" ed è stato insignito dalla Commissione europea del titolo di Professore Jean Monnet *ad onorem*. Ha diretto la Rivista "Pace diritti umani - Peace human rights" e numerose sono le sue pubblicazioni.

Nato da padre reggino e da madre parmense, a Reggio Calabria ha vissuto negli anni della sua formazione giovanile e a Reggio Calabria, suo luogo natò di adozione, è sempre rimasto particolarmente legato nonostante da tanti anni visse a Padova, città e sede universitaria che lo avevano accolto come dono prezioso e importante. Lì era divenuto un saldo e sicuro punto di riferimento per molti: colleghi, allievi e studiosi, pure per l'istituzione del prestigioso *Annuario sui diritti umani*, che veniva presentato di anno in anno in Roma presso la Farnesina con la partecipazione del Ministro degli esteri, ambasciatori e personalità del mondo politico. In Padova ha fondato, fra gli altri, il Centro Diritti Umani, con corso annuale di perfezionamento sui diritti della persona e dei popoli. Ha creato, altresì, la Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani con Master europeo in diritti umani e democratizzazione al quale aderiscono 41 università europee.

Appare a proposito additarlo come 'simbolo' della tutela dei diritti umani.

Era divenuto un saldo e sicuro punto di riferimento soprattutto come maestro di diritto internazionale e per l'impegno istituzionale dimostrato nei numerosi incarichi ricoperti pure sullo scenario internazionale, a cominciare dalla sua chiamata per elezione, avvenuta a Buenos Aires nel dicembre del 1959, a Segretario Generale della *Fédération Internationale de la Jeunesse Catholique* (FIJC). Contava, al momento, 21 anni di età.

Sino ad allora era stato impegnato intensamente nell'Azione Cattolica dell'arcidiocesi reggina. Qui si era generosamente profuso nel modo migliore e più proficuo: dapprima assolvendo - come già detto - il ruolo di Presidente diocesano della *Gioventù Italiana dell'Azione Cattolica* (GIAC)

in cui si è dimostrato autentico trascinatore di giovani per la sua innata qualità di esercitare un forte ascendente e poi promuovendo lo sviluppo culturale e sociale mediante la creazione di quelle strutture relazionali capaci di preservare dall'isolamento e dal micro provincialismo una zona di confine ma tutt'altro che marginale.

Frutto più compiuto di questo impegno è certamente l'*Istituto Superiore Europeo di Studi Politici* (ISESP).

Uomo di profonda fede, all'età di 18 anni era entrato nell'ordine laicale dei terziari domenicani. Aveva avuto come guida spirituale il già menzionato Arcivescovo Giovanni Ferro, al quale era solito rivolgersi in preghiera considerandolo nel novero dei Santi. Quando gli comunicai il varo della "*Scuola di cultura politica*", istituita dall'ISESP e realizzata in collaborazione con l'Università Mediterranea, mi scrisse un messaggio di plauso all'iniziativa che concludeva nei seguenti termini: "*Nel mio intimo, umilmente, pongo la tua nuova impresa sotto la mozzetta, sapienziale e caritatevole, del nostro santo Giovanni Ferro*".

Ricopre particolare significato, perché è ulteriore indice della profondità del suo credo, aver voluto, il nostro Antonio, che le sue spoglie mortali riposassero nel piccolo cimitero - dove ora si trovano - di Mariano Pellegrino Parmense, vicino alla chiesetta dove aveva ricevuto il sacramento del Battesimo, con cui è nato nella fede da lui professata nel corso di tutta la sua esistenza con particolare ardore.

Non posso esimermi dal soggiungere che, dopo oltre 45 anni dalla sua fondazione, l'ISESP è più che mai vivo e vegeto grazie anche all'apporto di Antonio Papisca il quale, pur vivendo logisticamente lontano, ha continuato a rimanere legato a Reggio e all'Istituto che lo volle mantenere organicamente inserito nel ruolo di Presidente onorario. Ed egli espresse tangibilmente la sua costante vicinanza effettiva all'Istituto, dando indirizzi e consigli nonché la sua disponibilità a tenere le sue seguitissime lezioni ai nostri allievi; come seguitissima sarebbe stata la lezione che era stata programmata per la '*Scuola di cultura politica*'; lezione che Antonio avrebbe tenuto se, a pochi giorni di questo appuntamento, non fosse sopravvenuta l'improvvisa sua dipartita.

Ci sentiamo privilegiati per aver potuto pubblicare uno dei suoi ultimi elaborati scientifici, da lui composto proprio per la nostra rivista '*Sudeuropa*', dal titolo '*Per una buona cultura politica*' nella quale affronta, con la maestria che gli era propria, le sfide cui corrispondere nell'era della globalizzazione, con nuove idee e nuovi comportamenti politici, mediante una cultura politica funzionale alla realizzazione degli obiettivi dello

sviluppo umano e della pace nella giustizia; cosa che implica – a suo dire – il dovere di incentrarsi sul paradigma dei diritti fondamentali della persona e sulla pratica del multilateralismo istituzionale.

La gratitudine che seguiranno a nutrire per Antonio Papisca non sarà mai abbastanza.

Marco Mascia

*Direttore del Centro di Ateneo per i Diritti Umani
Università di Padova*

A nome del Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova rivolgo un vivissimo ringraziamento al Magnifico Rettore dell'Università Mediterranea, prof. Pasquale Catanoso, e al Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia, prof. Francesco Manganaro, per avere voluto ospitare questa Giornata di studi in memoria di Antonio Papisca.

Un caloroso ringraziamento lo rivolgo all'Avv. Raffaele Cananzi, Presidente dell'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici (ISESP), all'Avv. Giuseppe Verdirame, Direttore dell'ISESP, e al prof. Daniele Cananzi, Direttore della Rivista "SUDEUROPA", per avere promosso l'incontro di oggi con l'intento di ripercorrere il pensiero e l'azione di Antonio Papisca proprio a partire dagli anni fecondi di Reggio Calabria.

Nel 1971 Papisca fonda e dirige l'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici. Il suo impegno intellettuale e politico nel movimento federalista europeo in Sicilia e in Calabria è affiancato a una intensa attività di ricerca e di formazione nel campo dell'integrazione europea.

All'inizio degli anni settanta Papisca fruisce, insieme col prof. Antonio Tizzano, di una delle prime borse di ricerca direttamente attivate a Bruxelles dalla Commissione europea. Nello stesso periodo Papisca, insieme ad altri studiosi caratterizzati da una forte 'relazione al valore' europeistico, tra i quali figura Luigi Lombardi Vallauri, promuove il "Movimento per l'Integrazione Universitaria Europea", MIUE. Il primo Convegno del MIUE si svolge a Roma il 18 e 19 dicembre 1971 sul tema "La riforma dell'Università italiana e l'integrazione europea". Il secondo a Firenze il 21 e 22 dicembre 1973 sul tema "L'integrazione universitaria europea: aspetti politico-istituzionali e iniziative culturali. Il terzo a Firenze il 14 e 15 dicembre 1974 sul tema "Alcune concezioni dell'Europa nel pensiero e nella storia moderni. Il quarto a Camaldoli dal 18 al 20 dicembre 1975 sul tema "Università e qualità della vita".

Nel 1975 partecipa a Bruxelles alla consultazione indetta da Leo Tindemans per la preparazione di quello che sarà il famoso Rapporto sull'Unione Europea.

Nella seconda metà degli anni '70 fa parte del Gruppo di ricerca sulle politiche della Comunità Europea promosso dalla Commissione Europea (Bruxelles, 1978-1980), del "Research Committee on European Unification" della "International Political Science Association", IPSA (1975), del Board della Rivista "Journal of Common Market Studies". Nel 1978 è chiamato a far parte del Comitato scientifico dell'Istituto Affari Internazionali, IAI, fondato per iniziativa di Altiero Spinelli nel 1965.

Negli anni '70 tutta la produzione scientifica di Antonio Papisca verte sul processo di integrazione europea. Scrive vari contributi per la pregevole Rivista "L'Europa", edita a Roma sotto la direzione di Angelo Magliano, nella prossimità della prima elezione diretta del PE¹.

Nel 1974 pubblica con Editori Meridionali Riuniti (Reggio Calabria) il volume *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo*, nel 1975 *Europa '80. Dalla Comunità all'Unione Europea* (Roma, Bulzoni) e nel 1979 *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi, come, perché* (Milano, Giuffrè). Tre volumi che segneranno in maniera profonda lo sviluppo dell'insegnamento e della ricerca della politologia italiana nel settore dell'integrazione europea. Nel 1979 cura per l'Editore Giuffrè la "strenna" *L'Europa tra amici e nemici*.

L'attenzione di Papisca è sulla Comunità europea come 'sistema politico' in via di 'sviluppo politico' con un'enfasi sul tema del deficit democratico e sui nascenti 'partiti politici europei'. Nei suoi studi egli vede il processo di unificazione politica dell'Europa e quello, contestuale, di potenziamento del ruolo degli enti di governo locale e regionale come altrettanti fattori di "ecologia politica" cioè di "risanamento morale e capacitaro della vita politica ai vari livelli".

La prospettiva dell'elezione diretta del Parlamento europeo è all'origine di un nuovo dibattito tra i politologi dell'integrazione europea. Partendo dalla considerazione che il partito politico è il figlio primogenito dello stato nazionale, Papisca riconosce al partito politico, in quanto detentore di "potere politico reale", il ruolo di "federatore reale"². Perché il sistema comunitario europeo si sostanzia di potere reale, "occorre che

¹ Questi articoli sono raccolti nel volume A.Papisca, *1979-2009 uso/abuso delle elezioni europee. Le speranze di 30 anni fa*, Padova, Cleup, 2009.

² A. Papisca, *Alla ricerca del "federatore" reale*, in "Il Mulino", 260, 1978, pp. 840-865.

il partito politico si trasferisca esso stesso al livello europeo col potere di cui è munito in partenza, ed ivi esercitarlo”. Papisca, anticipando i Trattati di Maastricht e di Nizza, indicava tra le misure che i vertici governativi avrebbero dovuto adottare, il riconoscimento “pubblico-comunitario” dei partiti politici con struttura e dimensione sopranazionale e il loro finanziamento comunitario.

Sempre in vista delle prime elezioni del Parlamento europeo, Papisca pubblica una serie di articoli sul quotidiano della Democrazia Cristiana “Il Popolo”. Il tema centrale della sua riflessione è quello della democrazia europea.

Come ricordavo all’inizio del mio intervento, l’impegno di Papisca nel campo della ricerca va di pari passo con una intensa attività formativa rivolta soprattutto ai giovani. L’ISESP nasce, come ricorda Antonio Papisca nel suo discorso per l’inaugurazione del monumento a Mons. Giovanni Ferro nell’aprile del 1996, all’indomani della “rivolta di Reggio” proprio con l’obiettivo di promuovere la formazione socio-politica finalizzata a diffondere una nuova cultura civica e a preparare una nuova classe dirigente orientata dall’etica e capace di assumersi la responsabilità dell’autosviluppo.

In quel discorso, Papisca ricorda come i primi due anni di corsi dell’ISESP, pieni di fervore intellettuale, civile e politico, videro la partecipazione di oltre 200 giovani, “un vivaio di magnifiche risorse umane”.

Quello di oggi vuole essere un omaggio non soltanto ad Antonio Papisca ma a tutti i reggini, e in particolare a Mons. Giovanni Ferro, “che si fece calabrese e reggino”, che con lui diedero vita alla fertile esperienza dell’ISESP.

L’iniziativa di oggi vuole anche guardare al futuro e quindi ad una proficua collaborazione tra Università Mediterranea, ISESP e Università di Padova. Il Centro di Ateneo per i Diritti Umani sarà felice di collaborare a questa nuova sfidante avventura.

Francesco Manganaro

*Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia
Università Mediterranea*

Come direttore del Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia sono molto contento di aprire i lavori di questo significativo Seminario di studi.

La giornata in memoria del prof. Papisca, che l'ISESP organizza con il nostro Dipartimento, è un momento significativo sotto diversi punti di vista.

Prima di tutto perché il prof. Papisca, una delle figure più apprezzate per gli studiosi di relazioni internazionali e diritti umani, ha iniziato la sua attività scientifica nella nostra città. Chi lo ha conosciuto - ed io tra questi - non può dimenticare la Sua caratura umana e professionale. È questo motivo di vanto e orgoglio e l'ISESP, la sua creatura reggina, rimane a testimoniare proprio l'impegno e la capacità di guardare in prospettiva.

14

Proprio con l'ISESP, al quale siamo tutti molto legati per avervi anche svolto attività di ricerca e insegnamento negli anni giovanili, il nostro Dipartimento sta lavorando negli ultimi anni con intensità, cercando di servire il territorio e di proporre attività per il suo sviluppo.

Questa è anche l'occasione per avviare una collaborazione intensa tra l'Università Mediterranea e l'Università di Padova, in un dialogo che ci auguriamo sia sempre più stretto e fecondo dal punto di vista scientifico e per lo scambio di esperienze e di dialogo tra studenti e studiosi. Una collaborazione che nei fatti è già iniziata: la rivista del centro di documentazione europea dell'ISESP, SUDEUROPA, vede la partecipazione di entrambi gli Atenei che curano rubriche stabili, e potrà essere ancora più rafforzata mediante ricerche comuni.

Tralasciando di esporre - ma sempre vive nel mio ricordo - ragioni personali per un mio particolare legame con l'Ateneo patavino, mi piace sottolineare come sia importante lo spirito di questa giornata che non vuole solo ricordare un Uomo e uno Studioso di valore ma intende essere un modo per avviare, nel solco delle sue idee e del suo spirito, attività

nuove; un momento di ricordo ma al contempo di progettazione. Oggi non volgiamo solo al passato il nostro sguardo, lo rivolgiamo anche al futuro che proprio in quel passato trova momenti fondamentali di edificazione e vi ricerca i semi per quanto è possibile fare.

Come Dipartimento prestiamo molta attenzione alle questioni che affronta il Centro di Ateneo sui diritti umani di Padova; la comunione di ispirazione e di intenti è una buona base dalla quale partire e certo il miglior modo per ricordare ed omaggiare Antonio Papisca, che al futuro ha sempre guardato con speranza, ma anche con la determinazione di chi sa che il domani si costruisce con un lavoro rigoroso da svolgersi giorno dopo giorno.

Con questi sentimenti, do il benvenuto a tutti e auguro buon lavoro.

RICORDO REGGINO DI ANTONIO PAPISCA

*Giuseppe Verdirame**

Un percorso a ritroso fino al liceo, dopo tanti decenni, potrebbe apparire destinato a forzare il fluire naturale dei ricordi, sedimentati in forma confusa e non facilmente ricostruibile, se non rafforzandone la inevitabile, debole consistenza con sovrapposizioni fallaci o del tutto virtuali, vano contrasto all'oblio.

16

Avrei quindi rinunciato anche perché ho sempre rimproverato a me stesso di non avere accompagnato la mia vita con la stesura periodica di forme di diario in qualche modo capaci di rendere possibili e credibili i richiami alla memoria di fatti e persone lontane.

Ma Anton - così lo chiamavamo da un banco all'altro della sezione A del Liceo Campanella negli anni 50, sottovoce spesso per la presenza in cattedra del docente o, con altra vivacità, se si era in intervallo o in procinto di uscire - era rimasto ben presente e la notizia della sua scomparsa ha ridato vigore alla esperienza preziosa della sua vicinanza; mai estraneo alla vita della classe, efficace per richiami o suggerimenti, ironico quando era necessario ma severo, talvolta, dinanzi a intemperanze, sia pure solo verbali.

Non rifiutò mai il suo sodalizio ad alcuno, interessato verso chi amava la politica, come Michele Musolino, che sarebbe poi diventato Sindaco della nostra città o verso Otello Profazio, creativo cantautore fin da allora ed altri ancora.

Lo chiamavamo tutti anche solo per sentirlo vicino, sovente per superare una incertezza o perplessità di studio, persino per sollecitarlo a non andare subito a casa e restare con noi all'uscita a tirare qualche calcio ad

* *Direttore dell'ISESP*

una palla di gomma, un “pallone” nel significato - postbellico - consentito dalle nostre finanze.

Perché Papisca non solo era senza dubbio il primo della classe (dove la concorrenza non mancava da parte di altri studiosissimi, definiti “chiumbini” da “quelli della B”, “à la page” perché la B era una sezione - l'unica - mista).

Ma Anton traduceva dal latino e dal greco e, viceversa, e, all'italiano, riservava l'uso, tutto suo, di un periodare ampio ed elegante.

Non solo, ma suonava magnificamente il violino. Un'altra sua virtù, questa, che ha voluto rammentare Alberto Germanò - poi divenuto alto magistrato e docente universitario a sua volta - nostro compagno di preparazione per l'esame di licenza, spesso a casa mia, dove, il tavolo da pranzo, era stato ricoperto di libri: tutte le materie dell'ultimo anno, con i “riferimenti” agli altri due anni precedenti, che angosciavano per il timore che, la domanda sui riferimenti, potesse cadere su un commento dantesco. Molti canti li tenevamo a memoria, come voluto dal mitico prof. Gasparro (mai un giorno di assenza in tre anni, anche quando correva l'influenza!) e sulle date dei tre anni - non solo l'ultimo - di storia, non c'era discussione, dovevamo saperle.

Ansie forse esagerate, ma formative, destinate a finire per i liceali che vennero dopo di noi, nel '68 e col '68.

Parlammo anche di questo spesso con Anton, riflettendo sull'incubo, che aveva accompagnato i nostri anni giovanili con i sogni talvolta turbati (ahimè anche i suoi) da qualcuno che ci imponeva di..dover ripetere l'esame per un vizio formale.

Mi diceva Alberto Germanò per l'appunto - raggiunto per dirgli della ricorrenza - che desiderava si sapesse (sarebbe venuto volentieri a farlo di persona, ma il viaggio - da Firenze - gli era apparso, giustamente faticoso) della profonda cultura musicale di Anton anche come filologo e conoscitore di Debussy.

Un'altra tra i tanti, tantissimi retaggi, piccoli o grandi, di una personalità ricchissima, dotata di forte e lucida razionalità, sempre assistito dalla necessità interiore di approfondire, di capire, di ricomprendere, in un quadro logico, eventi e problemi, suggerendone soluzioni ragionevoli e gradualità; in tutto e per tutto, nel particolare o nell'universale, nel privato come nel pubblico, senza mai cedere al soggettivismo o al manierismo delle mode intellettuali.

Ribadisco, su qualsiasi argomento o condizione, perché la vita giovanile non fa distinzioni definitive tra il quotidiano ed il duraturo.

Quando decise di porre fine alla sua fase formativa e di ricondurre, se stesso, all'interno della fede, me lo disse, pacatamente (non ebbi, mentre parlava, la sensazione di una rivelazione, perché tutto mi apparve come un passaggio naturale) in Università, tra una lezione e l'altra, dandomi anche una spiegazione sulla razionalità ed inevitabilità - perché imminente - della fede.

Fu un discorso non più dimenticato e sarei anche capace di ricostruire dove eravamo, in cortile, seduti; ero, all'epoca, troppo convinto della esigenza di arrestarsi al "quia" per la immanenza di tesi ed antitesi politiche e sociali, quotidiane ed incombenti sì da apparire permanenti e non rinunciabili.

Quando, tanti anni dopo, lo incontrai, erano giorni di forte turbolenza internazionale, dominati dalla incertezza dell'intervento americano in Iraq.

Devo dire che le "fake news" sul possesso di armi chimiche da parte di Hussein, erano state, all'epoca, ben organizzate e avevano convinto me, ma non Antonio Papisca, che mi rivelò la risoluta contrarietà di Giovanni Paolo II e del perché la tolleranza religiosa da parte di un regime, pur dittatoriale, sia una virtù di governo troppo rara per potersene dimenticare. I fatti gli diedero ragione, ancora una volta!

18

Il lascito che ha dato a me ed ai nostri compagni di liceo è stato tutto particolare; e ne fummo gelosi.

L'ISESP, da lui voluto e fondato, è impegnato a custodirne l'europeismo convinto e l'umanesimo religioso militante.

RELAZIONI

Democrazia internazionale, via di pace: Antonio Papisca e il progetto di Nuovo ordine internazionale democratico

Marco Mascia*

1. Introduzione

20 Nell'ottobre del 1984 Antonio Papisca consegna nelle mani del Presidente di Mani Tese un appunto intitolato "Movimento per un Nuovo ordine internazionale democratico, Noid", nel quale ipotizzava le linee di una strategia di mutamento del sistema delle relazioni internazionali in direzione della loro "umanizzazione" che, politicamente, vuole dire "democratizzazione"¹. L'appunto faceva seguito a due relazioni in argomento svolte da Papisca rispettivamente a Parigi (Unesco, dicembre 1982), in occasione del Colloquio internazionale per il centenario della nascita di Jacques Maritain, organizzato dall' "Institut International J. Maritain" con il patrocinio dell'UNESCO², e a Milano (Museo della Scienza e della Tecnica, novembre 1983), durante il Convegno di Mani Tese su "La fame interpella l'uomo".

L'appunto preparato da Papisca venne discusso e condiviso in una serie di incontri con i giovani di Mani Tese, i quali si dimostrarono "particolarmente attenti e sensibili alla prospettiva di una rivoluzione internazionale nonviolenta per la umanizzazione, anzi la panumanizzazione, dei rapporti e delle istituzioni internazionali"³ e, in occasione del Convegno di Mani Tese su "I giovani, lo sviluppo e la partecipazione dei popoli"

*Università degli Studi di Padova

¹ V. A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1986, p. 7.

² V. A.Papisca, *Ordre de paix et démocratisation des institutions*, in AA.VV., *Droits des peuples, droits de l'homme. Paix et justice sociale internationale*, Paris, Editions du Centurion, 1984, pp.136-163;

³ A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.* p. 7.

(Firenze, Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio, 24 novembre 1985), lanciarono l'appello per l'attivazione di una "Costituente per la pace e lo sviluppo"⁴.

Nel 1986 Papisca pubblica il volume "Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico" con la seguente dedica: "Ai giovani di Mani Tese e a tutti i costruttori di pace".

Con questo volume, l'interesse di Papisca per il tema della democrazia internazionale, che aveva caratterizzato tutti i suoi studi precedenti sul processo di unificazione europea, si estende al più ampio sistema della politica internazionale.

Papisca si interroga in via preliminare sull'utilità sociale delle Relazioni internazionali. Per rispondere, egli ricorre all'analogia tra patologia umana e guerra, assumendo che quest'ultima – sia essa "guerra-processo" (guerra guerreggiata) o "guerra-istituzione" (preparazione della guerra attraverso la ricerca scientifica militare, la produzione di armi e la belligenizzazione dei tradizionali rapporti civili) – è appunto come il cancro⁵. La guerra, in quanto strumento e istituzione di morte, è *male*, come la malattia. Questa valutazione è pregiudiziale all'analisi delle relazioni internazionali, che non può pertanto prescindere da una lettura della realtà politica internazionale in chiave prognostica. La prescrizione del mutamento, come parte del procedere teoretico, diventa per Papisca momento centrale dell'analisi. Il politologo deve aiutare a capire come si possa superare "la struttura belligena del sistema internazionale", analogamente allo scienziato della medicina che aiuta a debellare la malattia.

Altrimenti detto, lo studioso di politica internazionale non può limitarsi a fare il cronista o il notaio di eventi, comportamenti e processi criminali. Se guerra e sfruttamento sono *male*, perché distruggono la vita e infliggono sofferenze agli esseri umani, e se pace è *bene* perché è promessa e garanzia di vita, la deontologia dello studioso del sistema delle relazioni internazionali non può essere diversa da quella del medico, in particolare da quella dell'oncologo. Assumere che ipotizzare politiche idonee a debellare guerra e sfruttamento spetti soltanto al *policy-maker* è come dire che lo scienziato di oncologia deve limitarsi a "leggere" il cancro demandando all'Unità sanitaria locale il compito di "scoprire" vaccini e farmaci!

⁴ Il testo dell'appello è pubblicato in M.Mascia, A. Papisca (a cura di), *Pace diritti umani agenda politica. Idee e proposte sulla via istituzionale alla pace*, Padova, Cleup, 2011, pp. 37-42.

⁵ A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*, cit., p.27.

L'ipotesi che Papisca avanza è che la democrazia internazionale è essa stessa strumento di pace positiva, "via di pace" appunto, e dunque variabile indipendente rispetto alla pace, non viceversa. Democrazia e pace scrive Papisca rilevano "più che come valori, soprattutto per i processi che la tensione a tali valori innesca"⁶. In quest'ottica prescrittiva, più che i sostantivi interessano i verbi: "democratizzare, pacificare, democratizzare per pacificare". Il contenuto della pace si chiama pacificare: "la pace non è il suo nome ma ciò che la fa ... la pace impossibile è l'unica possibile"⁷.

Partendo da questa premessa, il presente saggio esplora la teoria delle "democrazia internazionale" elaborata da Antonio Papisca per coglierne gli sviluppi in termini sia teorici sia di evidenza empirica. L'obiettivo è quello di rispondere a due domande fondamentali che Papisca si pose quando iniziò a riflettere sul tema. È possibile trasformare il sistema della politica internazionale passando da una logica statocentrica ad una logica umanocentrica? Esistono nuovi soggetti, mezzi, occasioni per dare corso concretamente alla rivoluzione internazionale nonviolenta a fini di promozione umana? Il saggio, dopo aver presentato il concetto di democrazia internazionale, si sofferma sulla duplice strategia dell'incuneamento interstiziale e della Costituente per un Nuovo ordine internazionale democratico mettendo in evidenza come il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani abbia alimentato il processo di democratizzazione del sistema delle relazioni internazionali e posto il tema del passaggio dallo "stato confinario" allo "stato sostenibile". Il presente lavoro pone quindi lo sguardo, a distanza di oltre trent'anni dalla formulazione del paradigma "democrazia internazionale", sul seguito crescente di attenzione a questa prospettiva d'analisi non soltanto tra gli studiosi di relazioni internazionali, ma anche e soprattutto nel mondo della società civile globale, con particolare riferimento al potenziamento e alla democratizzazione delle Nazioni Unite.

⁶ A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*, cit., p.72.

⁷ *Ibidem*, pp. 11, 15.

2. Democratizzare per pacificare

Anticipando le più significative analisi scientifiche del mutamento del sistema internazionale del dopo 1989, Antonio Papisca così scriveva nel 1986⁸:

⁸ V. A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1986, pp.24-25. Queste riflessioni si trovano ampiamente sviluppate in alcuni precedenti saggi dello stesso autore: *Dentro e fuori gli stati*, in “Biblioteca della Libertà”, XVI, 74-75, 1979, pp.295-306; *Gli orizzonti internazionali della crisi: quali prospettive per la “democrazia internazionale”?*, in “Schema”, 6, 1981, pp.9ss.; *Diritti umani e ordine internazionale*, in “Vita e Pensiero”, LXV, 7-8, 1982, pp.24-35; *Democrazia internazionale per un nuovo ordine di pace*, in F.Bosello e A.Farina (a cura di), *Giovani, educazione allo sviluppo, cooperazione*, Roma, Comitato Italiano per l’Unicef, 1985; *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in “Teoria Politica”, II, 2, 1986, pp.3-32. Antonio Papisca negli anni successivi continua a riflettere sul tema della democrazia internazionale, si vedano, tra gli altri: *Nuovo ordine economico internazionale (Noei) o Nuovo ordine internazionale democratico (Noid)?*, in AA.VV., *Aspetti e problemi del Nuovo ordine economico internazionale*, Padova, Cedam, 1987, pp.87-109; *Sicurezza internazionale e democrazia internazionale*, in AA.VV., *Verso una difesa popolare nonviolenta per l’Italia*, Padova, Cedam, 1988, pp.59-77; *Democrazia internazionale e diritti umani*, in AA.VV., *L’Italia ripudia la guerra*, pubblicazione monografica a cura del Comitato nazionale “Contro i mercanti di morte”, 1989, pp.50-56; *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, III, 2, 1989, pp.57-66; *Pace e ordine internazionale*, in F.P.Casavola, G.Salvatori (a cura di), *La politica “educata”, per la formazione della coscienza civile in Italia*, Roma, AVE, 1989, pp.231-264; *Democrazia e diritti umani nell’era dell’interdipendenza planetaria*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, V, 3, 1991, pp.11-28; *Nuovo ordine internazionale democratico*, in A.Drago e G.Stefani (a cura di), *Una strategia di pace: la difesa popolare nonviolenta*, Bologna, Thema Ed., 1993, pp.27-41. Per un aggiornamento della riflessione di Papisca sul tema della democrazia internazionale v. *Linee per un nuovo ordine politico mondiale*, in “Aggiornamenti Sociali”, giugno 2000, 6, 51, pp.501-514; *Democrazia internazionale, via di pace. Il rilancio della politica passa attraverso la globalizzazione della democrazia*, in “Futuribili”, 1-2, Milano, Angeli, 2003, pp.92-106; *Diritto e democrazia internazionale, via di pace. Riflessioni sullo Ius novum universale*, Molfetta, Quaderno n.15 di Mosaico di Pace, 2003; *Democrazia internazionale per la democrazia interna: fiaccola sopra il moggio, non bagliori di guerra*, in “Pace diritti umani/Peace human rights”, I, 3, 2004, pp.7-15; *Human Rights and Democracy - Droits de l’homme et démocratie*, in European Commission, *Peace, Security and Stability. International Dialogue and the Role of the European Union*, Brussels, European Commission, 2004, pp. 40-49; *La sfida della democrazia internazionale*, in “La Comunità Internazionale”, Quaderno SIOI n.9, 2005, pp.

“Chi vuole sottrarsi alla *loculizzazione* del realismo-determinismo deve praticare coraggio concettuale e curiosità scientifica, mettere a repentaglio la sua “onorabilità” all’interno dello *establishment* della cultura ufficiale e di quello dei *decision-makers* e assumere quindi esplicitamente che:

la struttura interstatale, anzi statocentrica, del sistema politico internazionale per il fatto stesso di essere costitutivamente belligena, è dannosa, disumana, criminale;

il diritto internazionale, funzionale a tale struttura, è nel suo complesso un ordinamento essenzialmente ingiusto, un “diritto senza giustizia”, disumano (l’individuo “oggetto” di tale diritto ...);

la prassi dilagante della diplomazia dei vertici intergovernativi è un insulto alla dignità politica e civile delle persone umane;

la corsa al riarmo comporta, in quanto tale, un genocidio planetario ed è quindi un crimine contro l’umanità di cui sono responsabili, individualmente e “*in solido*”, soggetti di non difficile identificazione;

la teoria delle relazioni internazionali, intesa come quella dei comportamenti belligeni delle sovranità statuali, è, in quanto tale, talmente scientifica da non avere bisogno di ulteriori iterazioni “realistiche”

Esplicitate queste assunzioni, allo scienziato delle relazioni internazionali si offre la sfida della teoria del mutamento del sistema internazionale”.

24

Partendo da questi assunti, Papisca, riallacciandosi a J.Maritain⁹ quanto a fondazione valoriale e a J.Galtung¹⁰ quanto ad approccio socio-politologico, asserisce la necessità storica di ampliare gli orizzonti dell’analisi scientifica “dalla sfera del governativismo e dell’intergovernativismo a quella del transnazionalismo e del nongovernativismo”, ovvero a quella parte del sistema

107-113, numero speciale ‘I nuovi orizzonti per la pace e la sicurezza internazionale. La diplomazia multilaterale nell’attuale fase delle relazioni internazionali’; *Les valeurs à la base de la coopération internationale: la contribution des Chaires UNESCO*, in S.Gandolfi, P.Meyer Bisch, V.Topanou (eds), *L’éthique de la coopération internationale et l’effectivité des droits humains*, Paris, L’Harmattan, 2006, pp.187-194; *Droits de l’homme et démocratie dans l’espace glocal de la gouvernance multi niveaux*, in S. Gandolfi, P. Meyer-Bisch, J. Bouchard (eds), *La démocratisation des relations internationales*, Paris, L’Harmattan, 2009; *Il Diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Venezia, Marsilio, 2011.

9 V. J.Maritain, *L’uomo e lo stato*, Milano, Vita e Pensiero, 1975.

10 Cfr. J.Galtung, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980.

internazionale all'interno della quale si stanno sviluppando “le potenzialità del mutamento” e si vanno delineando le “vie e i mezzi di umanizzazione dei rapporti politici internazionali”¹¹. L'obiettivo è quello di elaborare, nell'alveo delle teorie politiche una “teoria della democrazia internazionale” con un chiaro accento prescrittivo e con l'intento di mettere sotto controllo “dal di dentro e dal di fuori” il comportamento degli stati mediante un processo di “castrazione dei loro attributi belligeri”¹².

La sua preoccupazione di fondo è quella volta ad individuare i termini concreti di una “*comune strategia del mutamento internazionale*” per la “*finalizzazione umana*” del sistema politico internazionale da realizzarsi attraverso una “*continuità dei ruoli politici umani* dal quartiere all'Onu”¹³.

Per Papisca gli attori della “sperimentazione sul campo” della strategia di pace positiva non sono gli stati sovrani, i quali “non potrebbero ‘costituttivamente’ capire il discorso”, ma i soggetti “nuovi” delle relazioni internazionali, movimenti sociali transnazionali e organizzazioni non governative (ONG) che si prefiggono obiettivi di promozione umana. A questi soggetti Papisca attribuisce una triplice funzione: diffondere a livello popolare e nell'opinione pubblica globale la cultura e la pratica della pace positiva e “il messaggio strategico per il mutamento della struttura belligena del sistema internazionale”; svolgere una pressante azione politica direttamente sulle istituzioni internazionali intergovernative; promuovere la “costituente panumana” per un “Nuovo ordine internazionale democratico”¹⁴.

L'analisi di Papisca si caratterizza per il suo carattere “processuale” e fa riferimento non ad un “progetto istituzionale ‘compiuto’ di nuovo ordine internazionale” o alla creazione di un governo mondiale, ma ad una “ipotesi di strategia d'intervento su talune istituzioni del sistema internazionale partendo da talune scelte di valore e puntando su attori internazionali che condividono tali scelte e che possono esercitare ruoli significativi all'interno di tale strategia”, allo stesso livello in cui gli stati sovrani agiscono fra loro¹⁵. Per Papisca, il processo di democratizzazione “è condizione non soltanto di qualificazione ma anche di rendimento delle istituzioni internazionali”¹⁶.

¹¹ V. A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace.*, cit., p.25.

¹² *Ibidem*, 29.

¹³ A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.* p. 8.

¹⁴ *Ibidem*, p.9.

¹⁵ *Ibidem*, p.30.

¹⁶ V. A.Papisca, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in “Te-

Il livello d'analisi è dunque quello sistemico della politica internazionale, che ha un proprio ordinamento giuridico, proprie strutture d'autorità e propri stili d'azione. L'assunto di fondo è che il sistema politico internazionale "non è un sistema completamente 'bloccato'" e quindi impermeabile ad azioni di mutamento, che le organizzazioni non governative possono penetrare tale sistema utilizzando "interstizi idonei a recepire l'incuneamento, *interstiziale* appunto, di valori e attori 'altri' rispetto a quelli che consentono alla struttura statocentrica di riprodursi", e che è possibile ipotizzare un nuovo ordine internazionale anche in assenza di guerra mondiale guerreggiata¹⁷.

Papisca asserisce che la "disfunzionalità sistemica" di "attori altri", cioè delle ONG, investe direttamente sia la "divisione del lavoro politico internazionale" (attualmente, quella 'ufficiale', è soltanto fra stati), sia il "regime" ovvero i principi che informano il sistema (sovranità, reciprocità, non ingerenza negli affari interni) e pone quindi il problema della ridefinizione della "comunità politica" internazionale sulla base dell'esistenza di tre (e non più, soltanto, due) categorie di interessi nel quadro della politica internazionale: gli interessi *nazionali*, gli interessi internazionali *intergovernativi*; gli interessi *panumani* e transnazionali¹⁸.

26

Democrazia internazionale, afferma Papisca, significa individuare, promuovere e tutelare gli interessi panumani, parlare di "governati" e dei loro bisogni fondamentali, controllare i detentori di ruoli d'autorità politica nel sistema internazionale. Significa partecipazione politica popolare ai processi decisionali di politica internazionale e, in primo luogo, degli organismi intergovernativi, direttamente quindi al livello del sistema politico internazionale. La democrazia internazionale viene pertanto definita come "governo internazionale di popolo internazionale, cioè partecipazione, controllo, autogestione assicurati da strutture sociali popolari le quali operano anche sul piano internazionale distintamente e autonomamente rispetto agli stati"¹⁹.

3. La duplice strategia dell'incuneamento interstiziale e della costituente di Nuovo ordine internazionale democratico

Le strutture transnazionali attive a fini di promozione umana sono

oria Politica", II, 2, 1986, pp.3-32.

¹⁷ V. A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace.*, cit., p.30.

¹⁸ *Ibidem*, p.55.

¹⁹ *Ibidem*, p.65-67.

ricondotte da Papisca alla categoria del “sociale internazionale”²⁰. Sono loro i principali attori della “rivoluzione internazionale nonviolenta” da realizzarsi attraverso due strategie: quella dell’incuneamento interstiziale finalizzata a democratizzare le istituzioni internazionali multilaterali e quella “costituente di un Nuovo ordine internazionale democratico”, promossa e gestita al di fuori delle organizzazioni intergovernative in maniera autonoma dai soggetti che promuovono valori e interessi panumani²¹.

La strategia dell’incuneamento interstiziale fa leva sul fatto che nelle istituzioni internazionali multilaterali vi sono “occasioni” per attivare processi, anche strutturali, di mutamento. Compito degli attori del mutamento è pertanto quello di identificare gli interstizi nella fitta rete delle relazioni interstatuali per poi agire con l’obiettivo di dilatarli. L’interstizio è considerato da Papisca un elemento deviante rispetto alla logica statocentrica del sistema che assicura spazi operativi “al più ampio disegno rivoluzionario nonviolento del Nuovo ordine internazionale democratico”²².

Gli interstizi vengono raggruppati da Papisca in tre categorie: interstizi “legittimazione di status” (Diritto internazionale dei diritti umani e status consultivo delle ONG); interstizi “embrioni di sopranazionalità” (Comitati preposti a monitorare l’implementazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani, altri organi di individui); interstizi “embrioni di democrazia internazionale” (Parlamento europeo, Assemblee parlamentari presso le Organizzazioni internazionali ecc., Conferenze mondiali delle Nazioni Unite).

La positivizzazione giuridica internazionale dei diritti umani è per Papisca l’interstizio più importante in quanto sancisce il riconoscimento della sovranità dei membri della famiglia umana su scala planetaria e fa quindi sorgere, in capo ai detentori di questa sovranità, cioè a tutti i titolari di tali diritti, la legittimità a chiedere e ad agire per l’allestimento di quell’ordine sociale e internazionale previsto dall’art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani “nel quale i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”. Questo articolo legittima gli individui, i gruppi, le ONG ad esercitare ruoli politici all’interno e all’esterno dei sistemi nazionali di appartenenza af-

²⁰ *Ibidem*, pp.79-82.

²¹ *Ibidem*, p.87.

²² *Ibidem*, p.90.

finché l'ordine sociale (interno) e l'ordine internazionale dispongano di strutture in grado di assicurare il rispetto dei diritti umani. Per Papisca, l'art. 28 non può non tradursi, operativamente, in ruolo costituente di nuovo ordine internazionale più umano e quindi più democratico.

Lo status consultivo presso le organizzazioni intergovernative (OIG) attesta del fatto che determinate ONG sono ritenute idonee a svolgere ruoli internazionali significativi per l'ambito di operatività di determinate OIG. È riconoscimento di soggettività internazionale funzionale, il cui rilievo politico è di tutta evidenza. Per le ONG, lo status consultivo è lo strumento formale di maggior rilievo che le legittima ad esercitare capacità e ruoli politici "riconosciuti" direttamente *al livello sistemico* della politica internazionale e ad interagire, nel medesimo contesto istituzionale, con una molteplicità di attori: le OIG, gli stati, le altre ONG. La principale funzione politica che lo status consultivo consente di esercitare è quella di aggregazione della domanda politica di base. La peculiarità sta nel fatto che gli attori aggregatori non restano alla soglia della "scatola nera" della processazione degli inputs all'interno delle OIG, ma vi entrano pur se con ruolo di "consultazione". La tesi di Papisca è che lo status consultivo deve essenzialmente servire per democratizzare la struttura e i processi decisionali delle OIG e che il successo di questa azione presuppone che i dirigenti delle ONG abbiano una qualificazione culturale non inferiore a quella dei diplomatici, degli esperti governativi e dei funzionari internazionali.

Un ulteriore interstizio è costituito dai Comitati che hanno il compito di monitorare l'implementazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani. Si tratta di "organi di individui", i cui membri cioè sono designati *intuitu personae*, ovvero sulla base della competenza tecnica e non in quanto rappresentanti degli stati. Rientrano nella categoria della sopranazionalità e sono pertanto *naturaliter* più aperti alle istanze del mutamento provenienti dal sociale internazionale. Le persone che compongono tali organismi devono infatti agire in piena indipendenza dai governi dei rispettivi stati di appartenenza.

Embrioni di democrazia internazionale sono presenti a livello regionale. Il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale e diretto dal 1979, è l'interstizio più ampio. Ci sono poi le assemblee parlamentari da quella del Consiglio d'Europa a quella della NATO, da quella del Mediterraneo a quella Asiatica. C'è l'Unione Parlamentare Africana, il Forum Parlamentare della Comunità di Sviluppo dell'Africa del Sud, il Parlamento Latinoamericano, il Parlamento Amazzonico, ecc. Sono tutte istituzioni

che si presentano come quelle più idonee a recepire e far avanzare valori e obiettivi di pace²³.

La strategia dell'incuneamento interstiziale che incide direttamente su questa o quella parte del sistema internazionale operando dal suo interno è per Papisca condizione indispensabile ma non sufficiente per cambiarne la logica statocentrica. I soggetti del mutamento devono agire contemporaneamente anche al di fuori e al di sopra del sistema per ricondurre tutte le azioni di incuneamento interstiziale all'interno della più ampia strategia di Nuovo ordine internazionale democratico. È questo il compito che Papisca attribuisce alla "Costituente per il Noid", la quale si avvale degli stessi attori del mutamento che conducono le azioni di incuneamento interstiziale. La soggettualità è la stessa, mentre i ruoli si diversificano.

Alla "Costituente per il Noid", è assegnato il compito di definire gli orientamenti generali, le linee guida e gli obiettivi della "rivoluzione nonviolenta", nonché garantire organicità, continuità ed efficacia alle azioni interstiziali. Essa oltre ad essere un "think tank del transnazionalismo" deve costituire soprattutto "un foro che esercita pressione anche perché pensa e progetta" e uno strumento di legittimazione popolare della politica internazionale. Una funzione importante assegnata alla Costituente è quella di aggregare "consenso popolare transnazionale" allo scopo di contestare le istituzioni belligene e di legittimare le strutture e le azioni del mutamento²⁴. Papisca ipotizza per la Costituente, che come la strategia di incuneamento interstiziale "è più processo che istituzione", tre obiettivi principali: l'enunciazione di principi e la fissazione di norme; la costituzione di nuovi organismi internazionali; la effettuazione di azioni anomiche che "dimostrino" con efficacia l'esistenza viva e vitale della Costituente.

29

4. Il diritto internazionale dei diritti umani paradigma etico-giuridico di riferimento per la democratizzazione delle relazioni internazionali

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani che ha avuto inizio con la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani è per Papisca il processo che alimenta la democratizzazione del sistema delle relazioni internazionali e che "disciplina diret-

²³ A.Cofelice, *Istituzioni parlamentari internazionali. Tipologie, funzioni e poteri*, in "Pace diritti umani - Peace Human Rights", 1, 2012, pp. 63-82.

²⁴ V. A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace.*, cit., p.138.

tamente sul piano internazionale lo status civile e politico della persona umana”²⁵.

La Dichiarazione universale costituisce la prima enunciazione organica di principi e di valori umani, anzi “panumani”²⁶, in un atto internazionale che ha una intrinseca forza morale e politica. Essa infatti ha dato origine ad un esteso processo di positivizzazione giuridica, tuttora in corso, al cui interno quegli stessi principi e valori sono sviluppati mediante norme vincolanti e corredati da sempre più sofisticate procedure di garanzia. La Dichiarazione universale è considerata da Papisca la “madre prolifica” di un organico corpus di norme giuridiche internazionali che impongono puntuali obblighi di adempimento agli stati. Con la Dichiarazione, e la Carta di San Francisco, prende avvio la costruzione di un ordinamento giuridico che comporta il superamento dei determinismi statocentrici, quindi “la liberazione della persona e dei popoli dallo stato di sudditanza indotto dalla personificazione giuridica iperumana dello stato-nazionale- sovrano-confinario-belligeno”²⁷.

L’insieme organico di queste norme costituisce il nucleo “costituzionale” dell’ordinamento internazionale generale: non soltanto contiene una dettagliata elencazione di diritti, ma fornisce anche strumenti di tutela dei medesimi sul piano sia regionale continentale sia universale.

30

Siamo dunque in presenza di un diritto che assegna obiettivi e impone limiti alla politica interna e internazionale. Se i diritti umani, scrive Papisca, sono diventati oggetto di *ius positum* internazionale e il nucleo fondante del vigente ordinamento giuridico internazionale, allora siamo pienamente legittimati ad assumerli quale paradigma di riferimento per l’analisi (anche) della politica internazionale. La logica dei diritti umani è quella dei fini, rende secondaria la dimensione territoriale della politica, privilegia la dimensione funzionale, ciò che non è confine.

Il diritto internazionale dei diritti umani ha innescato una “rivoluzione umanocentrica” all’interno dell’ordinamento giuridico internazionale, ponendo a suo fondamento il principio del rispetto della “*dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti eguali ed inalienabili*” e rendendo a questo strumentale l’esercizio della sovranità degli stati. Lo studioso di relazioni internazionali non può non muovere dall’assunto

²⁵ *Ibidem*, p.81.

²⁶ *Ibidem*, p.14.

²⁷ A.Papisca, *Il Diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Venezia, Marsilio, 2011, p.64.

secondo cui “il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo”, come recita l’*incipit* della Dichiarazione universale.

Con l’espressione “famiglia umana” Papisca, intende una “macro aggregazione sociale” che deriva dal fatto che con l’internazionalizzazione dei diritti umani “l’individuo fuoriesce dalla giurisdizione domestica del singolo stato, per ritrovarsi insieme a tutti gli altri individui del mondo accomunati dal riconoscimento di un medesimo status”. Questa macro aggregazione è “una struttura a carattere essenzialmente inter-personale, la famiglia umana appunto, i cui soggetti primari sono le persone e i gruppi di persone”, che agisce senza mediazioni istituzionali e che rappresenta il “popolo internazionale o popolo planetario”. Essa si pone in antitesi con il sistema degli stati in ragione del fatto che la sua identità e la sua stessa esistenza sono incompatibili col tipo di mediazioni fornite dagli stati sovrani²⁸.

Per Papisca l’internazionalizzazione dei diritti umani segna l’inizio del “suicidio legale delle sovranità statuali”²⁹ che non avviene nel vuoto o in qualche forma di anarchismo, ma deve essere “accompagnato” dalla società civile globale all’interno del cantiere del Noid, cioè in un contesto di cultura di pace positiva e di sicurezza panumana.

5. Dallo stato confinario allo stato sostenibile

I processi di globalizzazione e di de-territorializzazione della politica, contemporaneamente in atto, sostiene Papisca, convergono nello spingere la *governance* a declinarsi con riferimento a un comune paradigma normativo e nella prospettiva di un’architettura istituzionale in grado di favorire la (re)distribuzione della sovranità ovvero di processi politici e di funzioni di governo su più livelli territoriali: da quello dell’ente locale al sistema delle Nazioni Unite³⁰. Il Diritto universale della dignità umana

²⁸ V. A.Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace.*, cit., p.82.

²⁹ *Ibidem*, p.82.

³⁰ A.Papisca, *International Law and Human Rights as a Legal Basis for the International Involvement of Local Governments*, in A.Bush, Ch. van der Valk, A.Sizoo, K.Tajbakhsh (eds.), *City Diplomacy. The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace Building, Post-Conflict Reconstruction*, The Hague, VNG International, 2008; Idem, *Relevance of Human Rights in the Glocal Space of Politics: How to Enlarge Democratic Practice beyond State Boundaries and*

è la bussola la cui capacità di orientare è in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle esigenze di gestione della *multi-level governance* nello spazio-mondo³¹.

In questa prospettiva, Papisca sviluppa la sua riflessione con riferimento al tema della (ri)forma dello stato e della (ri)definizione dei “confini” dell'esperienza della democrazia nell'era dell'interdipendenza planetaria e della internazionalizzazione dei diritti umani ed introduce il concetto di “statualità sostenibile”³².

L'assunto di fondo si può così riassumere: la crisi di *governance* non riguarda soltanto le “capacità” dello stato, ma investe la stessa “forma confinaria” dello stato. Lo stato è superato “nella sua forma e nei suoi attributi tradizionali”, non ha più senso “concepire e fare politica, e quindi ipotizzare riforme istituzionali, *soltanto dentro lo stato, questo stato*”³³. Papisca fa notare come oggi l'evidenza empirica, in continua evoluzione, attesta che il potere di fare le leggi e di coercire non è più monopolio dello stato, ma è condiviso, all'interno degli stati, con gli enti di governo locale e regionale e, al di sopra degli stati, con talune organizzazioni internazionali multilaterali.

32 Il processo di internazionalizzazione dei diritti umani è indicato da Papisca come un ulteriore elemento di de-sovrannizzazione dello stato. Di particolare rilevanza sono le implicazioni politiche e normative che discendono dall'avvenuto riconoscimento della soggettività giuridica internazionale della persona umana, e che impongono l'obbligo giuridico e la convenienza razionale di realizzare, partendo dai bisogni vitali delle persone e delle comunità umane, una nuova divisione del lavoro politico nello spazio che va dai micro ambiti locali al macro livello planetario. Lo *spazio funzionale* della “statualità sostenibile” viene dunque a coincidere con lo *spazio costituzionale* dei diritti umani, dilatatosi in virtù appunto del riconoscimento internazionale dei diritti fondamentali³⁴. È qui evidente il riferimento al principio di sussidiarietà, rivisitato alla luce dei diritti

Build up a Peaceful World Order? in K. De Feyter, S. Parmentier, Ch. Timmerman, G. Ulrich (eds), *The Local Relevance of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 82-108;

³¹ A.Papisca, *Il Diritto della dignità umana. cit.*, p.47.

³² Cfr. A.Papisca, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in “Democrazia e diritto”, XXXIV, 2-3, 1994, pp.273-307.

³³ *Ibidem*, pp.274-275.

³⁴ *Ibidem*, pp.276.

umani, quale principio regolatore della divisione del lavoro politico tra i diversi livelli di *governance*.

La tesi che Papisca sostiene è che la riforma, anzi la ridefinizione dello stato deve essere affrontata nel quadro storico dell'interdipendenza mondiale e dello sviluppo dell'organizzazione internazionale, sia governativa sia nongovernativa. La "via della statualità sostenibile" passa attraverso la creazione di nuove strutture d'autorità democratiche "lungo un *continuum* o una scala di governatività che ha come poli il governo locale e il governo sopranazionale: su questa scala avviene la riconversione del vecchio stato in una nuova forma di struttura d'autorità con funzioni prevalentemente di raccordo e mediazione tra i due poli"³⁵. Quella della "statualità sostenibile" è considerata da Papisca come la "nuova cultura politica" che ha il difficile compito di rispondere in ottica "umanocentrica", e quindi democratica, alle sfide dell'interdipendenza planetaria³⁶.

In questo contesto, anche la democrazia – la cui crisi va ricercata nell'insufficiente "spazio politico-territoriale in cui l'esperienza della democrazia è stata costretta", ovvero lo stato nazionale – va declinata ai vari livelli di *governance*, dalla città fino alle Nazioni Unite. L'area delle organizzazioni di società civile operanti a fini solidaristici è confermata essere "serbatoio e infrastruttura della democrazia in tutte le sue forme: politica, economica, rappresentativa, diretta, interna e internazionale"³⁷. Il passaggio dallo "stato confinario" allo "stato sostenibile", asserisce Papisca, è un processo che deve svilupparsi sia dentro gli stati sia nel sistema delle relazioni internazionali sulla base di un'estesa partecipazione politica popolare e avendo come "bussola" valoriale di riferimento i principi e le norme del diritto internazionale dei diritti umani³⁸.

6. Il supporto dell'evidenza empirica

Oggi, a distanza di oltre trent'anni dalla formulazione del paradigma "democrazia internazionale" e del progetto di una Costituente per il Noid, notiamo un seguito crescente di attenzione a questa prospettiva d'analisi non soltanto tra gli studiosi di Relazioni internazionali³⁹, ma anche e soprattutto nel mondo della

³⁵ *Ibidem*, p.279.

³⁶ *Ibidem*, p.281.

³⁷ *Ibidem*, p.294.

³⁸ *Ibidem*, p.307.

³⁹ V. in particolare gli scritti di R.Falk e D.Held: R.Falk, *The Making of Global Citizenship*, in J.Brecher, J.B.Childs, J.Cutler (eds) *Global Vision: Beyond the New World Order*, Boston,

società civile globale. Abbiamo a disposizione una ricca evidenza empirica.

In tutte le organizzazioni internazionali multilaterali dove è previsto il regime dello status consultivo il numero delle ONG con tale status è cresciuto in maniera costante. Straordinario è il dato relativo alle ONG con status consultivo al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite: erano 48 nel 1948, oggi sono oltre 5.000⁴⁰.

Nel settore della enunciazione di principi e della codificazione di nuove norme giuridiche, le ONG hanno dato un contributo fondamentale alla evoluzione del Diritto internazionale dei diritti umani. Ricordiamo il loro contributo alla elaborazione della Convenzione internazionale contro la tortura, della Convenzione internazionale per i diritti dei bambini e dei due Protocolli facoltativi, ri-

South End Press, 1993, pp.39-50; *Idem*, *On Humane Governance: Toward a New Global Politics. The World Order Models Project Report of the Global Civilization Initiative*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1995 (tr. it., *Per un governo umano*, Trieste, Asterios, 1998); *Idem*, *The United Nations and Cosmopolitan Democracy: Bad Dream, Utopian Fantasy, Political Project*, in D. Archibugi, D. Held, M. Köhler (eds), *Re-imagining Political Community* (Cambridge: Polity Press), 1998, pp.309-331; *Idem*, *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, New York, Routledge, 2000; R.Falk, A.Strauss, *Toward Global Parliament*, in "Foreign Affairs", LXXX, 1, 2001, pp.212-220; D.Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995; *Idem*, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1996; *Idem*, *Restructuring Global Governance: Cosmopolitanism, Democracy and the Global Order*, in "Millennium: Journal of International Studies", 37, 2009, pp.535-547; *Idem*, *Cosmopolitanism: ideals and realities*, London, Polity Press, 2010. V. anche, tra gli altri: B.Holden (ed), *Global Democracy: Key Debates*, London, Routledge, 2000; H.Smith (ed), *Democracy and International Relations. Critical Theories/Problematic Practices*, Houndmills, Macmillan, 2000; B.Russett, J.R. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York, Norton, 2001; J.A.Scholte, *Civil Society and Democracy in Global Governance*, in "Global Governance", 8, 3, 2002, pp. 281-304; L.Levi, *Globalization, international democracy and a World Parliament*, in "Transnational Associations", 2, 2002, pp.74-81; J.C.Pevehouse, *Democracy from Outside-In? International Organizations and Democratization*, in "International Organization", 56, 3, 2002, pp.515-549; D.Della Porta, et al., *Global democracy and the World Social Forum*, Boulder Co., Paradigm, 2007; R.Marchetti, *Global Democracy and International Exclusion*, in "Review of International Studies", 34, 2, 2008, pp.207-224; *Idem*, *Global Democracy: For and Against. Ethical Theory, Institutional Design and Social Struggles*, London, Routledge, 2008; I.Clark, *Democracy in International Society*, in "Millennium: Journal of International Studies", 37, 3, 2009, pp.563-581; J.A.Scholte (ed), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011; L.Levi, G.Finizio, N.Vallinoto (eds), *The Democratization of International Institutions: First International Democracy Report*, New York, Routledge, 2014.

⁴⁰ Fonte: Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, 2017, www.un-ngls.org.

spettivamente sul traffico, la pornografia e la prostituzione infantile e sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, della Convenzione internazionale per i diritti delle persone con disabilità, nonché della 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 e, più di recente, della Dichiarazione sul diritto alla pace⁴¹.

Sulla spinta di tre coalizioni internazionali - la International Campaign to Ban Landmines (ICBL), la Coalition for an International Criminal Court (CICC) e la International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) - sono stati adottati altrettanti accordi giuridici internazionali, rispettivamente la Convenzione sul divieto di usare, conservare, produrre e trasferire le mine antipersona e sulla loro distribuzione (1997), lo Statuto della Corte penale internazionale (1998) e il Trattato per la messa al bando delle armi nucleari (2017). L'impegno della ICBL e della ICAN è stato riconosciuto con l'attribuzione del Premio Nobel per la Pace.

Le ONG sono diventate interlocutrici privilegiate dei 9 Comitati per i diritti umani creati in virtù di altrettante convenzioni giuridiche internazionali (*UN human rights treaty bodies*). Interagiscono direttamente con i membri di questi Comitati, forniscono loro dettagliati "rapporti alternativi" (all'inizio erano chiamati "rapporti ombra") rispetto a quelli che gli stati hanno l'obbligo di presentare periodicamente sullo stato di attuazione dei diritti umani al loro interno. La Corte Penale Internazionale, così come era accaduto per le due Corti penali ad hoc, quella per l'ex Jugoslavia e quella per il Ruanda, utilizza le ONG per raccogliere informazioni e denunce di violazioni dei diritti umani che spesso si rivelano indispensabili per l'attivazione di indagini da parte del Procuratore. Il loro ruolo è previsto nello stesso Statuto della Corte.

Tra il 1992 e il 2002 le ONG sono particolarmente attive alle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite e alle contestuali Conferenze parallele che costituiscono una pratica ormai consolidata di democrazia internazionale, di esercizio della cittadinanza attiva nel sistema politico mondiale⁴².

⁴¹ Cfr. A.M.Clark, *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton, Princeton University Press, 2001; C.Breen, *The Role of NGOs in the Formulation of and Compliance with the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflict*, in "Human Rights Quarterly", 25, 2, 2003; M.Mutua, *Human rights standards: Hegemony, law and, politics*, State University of New York Press, Albany, NY, 2016; C.Guillermet Fernandez, D.F.Puyana, *The Right to Peace. Past, Present and Future*, San Jose, Costa Rica, University of Peace, 2017.

⁴² Cfr. J.Fomerand, *UN Conferences: Media Events or Genuine Diplomacy?*, *Global Governance*, 2, 3, 1996, pp.361-375; A.M.Clark, E.J.Friedman, K.Hochstetler, *The Sovereign Limits of Global*

Anno	Sede	Tema della Conferenza	ONG accreditate	Partecipanti al Forum parallelo
1992	Rio de Janeiro	Ambiente e sviluppo	1.378	18.000
1993	Vienna	Diritti umani	841	1.300
1994	Cairo	Popolazione e sviluppo	1.254	1.500
1995	Copenhagen	Sviluppo sociale	1.138	30.000
1995	Pechino	Diritti delle donne	2.575	25.000
2001	Durban	Razzismo	1.290	15.000
2002	Johannesburg	Sviluppo sostenibile	737	35.000

In quel decennio cresce l'attenzione della società civile globale per il funzionamento e la democratizzazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la principale istituzione multilaterale, operante a fini politici generali e a struttura e raggio d'azione mondiali⁴³. Il contributo proget-

Civil Society: A Comparison of NGO Participation at UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women, in *World Politics*, 51, 1998, pp.1-35; A.M.Clark, K.Hochstetler, E.J.Friedman, *Sovereignty in the Balance: Claims and Bargains at the UN Conferences on the Environment, Human Rights, and Women*, in *International Studies Quarterly*, 44, 4, 2000, pp.591-614; K.Martens, NGO participation at international conferences: assessing theoretical accounts, in *Transnational Associations*, 3, 2000, pp.115-126; E.J. Friedman, *et al.*, *Sovereignty, Democracy and Global Civil Society: State-Society Relations at UN World Conferences*, Albany, NY, State University of New York Press, 2005; C.Tabbush, *Civil Society in United Nations Conferences. A Literature Review*, Geneva, UNRISD, 2005.

⁴³ Cfr. tra gli altri: M.Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1991; *Idem*, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 3, 1992 (1994), pp. 39-82; *Idem*, *Il sinergismo politico Ong-Nazioni Unite*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VII, 2, 1995, pp. 99-116; *Idem*, *Le Nazioni Unite e la società civile globale*, in F. Lotti e N. Giandomenico (a cura di), *L'Onu dei Popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996, pp. 39-44; T.G.Weiss, L.Gordenker (eds), *NGOs, the UN, and*

tuale che taluni *networks* di società civile globale - penso, per esempio, alla “Assemblea dell’ONU dei Popoli”, alla “Campagna per la riforma delle Nazioni Unite” (CUNR), al “Comitato per una ONU democratica (CDUN), al “Global Policy Forum” (GPF), alla “Campagna mondiale per la riforma del sistema delle istituzioni internazionali” (UBUNTU), alla “Campagna per la riforma della Banca Mondiale” - portano al dibattito sulla riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite e delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali è positivo e altamente progettuale.

7. Il potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite

Il tema della democratizzazione della politica internazionale è stato sviluppato da Papisca con particolare attenzione all’Organizzazione delle Nazioni Unite⁴⁴. Le sue idee sono punto di riferimento del pacifismo

Global Governance, Boulder, Lynne Rienner, 1996; D.Otto, *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, in “Human Rights Quarterly”, 18, 1, 1996, pp.107-141; J.A.Paul, *NGOs and the United Nations*, in “Transnational Association”, 6, 1999, pp.300-319; P.Willets, *From ‘Consultative Arrangements’ to ‘Partnership’: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN*, in “Global Governance”, 6, 2, 2000, pp.191-212; C.Alger, *The Emerging Role of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People’s Millennium Assembly*, in “Global Governance”, 8, 3, 2002, pp.93-117; J.A.Scholte, *Civil Society and Democracy in Global Governance*, in “Global Governance”, 8, 3, 2002, pp.281-304; United Nations, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance. Report of the panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, Doc. A/58/817, 11 June 2004; K.Martens, *NGO’s and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation*, London, Palgrave Macmillan, 2005; P.Willets, *The Cardoso Report on the UN and Civil Society: Functionalism, Global Corporatism or Global Democracy?*, in *Journal of Global Governance*, 12, 2006, pp. 305-324; N.McKeon, *The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance - Whose Voice?*, London, Zed, 2009; K.Martens, *Civil Society and accountability of the United Nations*, in J.A.Scholte (ed) *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 42-57; A.Papisca, M.Mascia, *Le relazioni internazionali nell’era dell’interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 2012 pp.207ss.

⁴⁴ A.Papisca, *Dall’ONU delle potenze all’ONU dei popoli*, in E.Balducci (a cura di), *Le tribù della terra: orizzonte 2000*, Firenze-Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1991, pp.111-130; *Idem*, *Il futuro delle Nazioni Unite: dalla parte della società civile globale*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, VII, 2, 1993, pp.19-48; *Idem*, *Il contributo della società civile alla riforma dell’ONU*, in N.Giandomenico e F.Lotti (a cura), *L’ONU dei Popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, con Introduzione di Boutros Boutros-Ghali, Torino, Ed.Gruppo Abele, 1996, pp.18-23; *Idem*, *Società civile e Nazioni Unite per uscire dallo stato di natura delle relazioni internazionali*, in “Futuribili”, vol. 2-3, 2000, pp. 69-76, nume-

politico cresciuto in Italia e in Europa a partire dagli anni '80: il diritto internazionale dei diritti umani è la bussola, la strada da percorrere è quella della via istituzionale e nonviolenta alla pace, la democratizzazione dell'ONU e il riconoscimento del diritto umano alla pace sono gli obiettivi da realizzarsi attraverso l'ONU dei Popoli, la diplomazia delle città, l'educazione e la formazione, la forza dei valori, delle idee e del diritto. È tra i fondatori della Tavola della pace e instancabile animatore della Marcia per la Pace Perugia-Assisi, dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli e del Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani.

Nel 1992, allo scoppio della prima guerra del Golfo, il movimento pacifista italiano aveva lanciato un *appello per la pace e la democratizzazione dell'ONU*⁴⁵ dando vita ad una massiccia mobilitazione per denunciare che i governi di molti stati, a partire dagli Stati Uniti, stavano agendo al di fuori della Carta delle Nazioni Unite. Il documento, promosso dall'Associazione per la Pace e redatto dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, ebbe tra i primi firmatari Norberto Bobbio e Don Tonino Bello. Iniziava con la seguente frase: "L'ONU che vogliamo è l'ONU dei popoli, non l'ONU degli stati sovrani armati". E proseguiva: "La sfida più grossa riguarda la gestione dell'interdipendenza planetaria, resa indifferibile dall'esistenza di altri processi di segno negativo operanti su scala mondiale, quali la distruzione delle risorse naturali e l'inquinamento ambientale, gli imponenti flussi migratori, i conflitti interetnici, la produzione di armi e la militarizzazione anche delle istituzioni civili ... Quale idea di sicurezza? Ancora sicurezza nazionale e militare in primo luogo, per il perseguimento dell'interesse nazionale ovunque nel mondo, oppure sicurezza internazionale che per essere tale non può non essere allo stesso tempo economica, sociale e politica? Queste sono questioni di 'nuovo ordine mondiale' e la necessità dell'ONU dei popoli si pone al centro". Il

38

ro monografico "Governi mondiali a macchia di leopardo e sovranità balcaniche"; *Idem*, *The "Conventional way" for the reform of global institutions: Lessons from the European Integration process*, in "Pace diritti umani/Peace human rights", I, 1, 2004, pp.125-131; *Idem*, *La società civile globale per la riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite*, in "Pace diritti umani/Peace human rights", II, 1, 2005, pp.181-194; *Idem*, *Reforming the United Nations by the Convention Method: Learning from the EU*, in "The Federalist Debate", vol. XIX, 1, 2006, pp.8-12.

⁴⁵ Il testo dell'appello è pubblicato in M.Mascia, A. Papisca (a cura di), *Pace diritti umani agenda politica. Idee e proposte sulla via istituzionale alla pace*, Padova, Cleup, 2011, pp.169-176.

monito del pacifismo italiano fu che si stava allora imboccando un china pericolosissima. I fatti dimostrano che era iniziata l'epoca della 'guerra facile'⁴⁶, segnata da criminali avventure spacciate per guerre umanitarie, 'operazioni di polizia delle Nazioni Unite', guerre per i diritti umani: una catena di eventi flagrantemente illegali e senza sbocchi.

L'Appello del 1992, ricco di suggerimenti operativi, terminava con la seguente proposta: "Come movimento pacifista che vuole esercitare appieno la sua soggettualità politica sulla scena interna e internazionale, ci assumiamo la responsabilità di promuovere in ogni nostra azione l'effettività del diritto internazionale dei diritti umani".

Nel novembre del 2004 Papisca presentava al Seminario internazionale "Reclaim our UN" un nuovo documento dal titolo "La società civile globale per la riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite"⁴⁷. Un documento tutto orientato all'azione che aggiornava la riflessione propositiva in materia di riforma delle Nazioni Unite quale si andava conducendo da diversi anni nel cantiere progettuale di società civile globale, all'interno del quale erano particolarmente attivi il World Federalist Movement, il World Social Forum, lo International Network for a United Nations Second Assembly, INFUSA, il South Centre, UBUNTU, il "World Order Models Project" (WOMP), la "Commission on Global Governance", il Civil Society Millennium Forum alle Nazioni Unite nell'anno 2000⁴⁸, il "Committee for a Democratic UN" (nel 2017 trasformatosi in "Democracy Without Borders") e, naturalmente, in Italia a partire dal 1992, le iniziative collegate alla Marcia per la pace Perugia-Assisi e all'Assemblea dell'ONU dei Popoli. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, va sottolineato che, con il lavoro condotto dalla Tavola della Pace, la riflessione ha assunto caratteri di organica continuità soprattutto dopo la prima edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli nel 1995, in coincidenza con il 50° anniversario della creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁴⁹.

In questo cantiere di nuova, autentica cultura di *global governance*, scriveva Papisca, emerge con assoluta chiarezza una strategia proget-

⁴⁶ A.Papisca, *Article 51 of the United Nations Charter: Exception or General Rule? The Nightmare of the Easy War?*, in "Pace diritti umani/Peace human rights", II, 1, 2005, pp.13-28.

⁴⁷ Pubblicato in "Pace diritti umani/Peace human rights", II, 1, 2005, pp.181-194.

⁴⁸ United Nations, *We the Peoples Millennium Forum, Declaration and Agenda for Action. Strengthening the United Nations for the 21st Century*, New York, United Nations, 2000.

⁴⁹ Cfr. N.Giandomenico e F.Lotti (a cura), *L'ONU dei Popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, con Introduzione di Boutros Boutros-Ghali, Torino, Ed.Gruppo Abele, 1996,

tuale a tutto tondo, caratterizzata dal collegamento tra l'obiettivo del rafforzamento e l'obiettivo della democratizzazione delle Nazioni Unite all'insegna dei diritti umani, della pace e dei principi di un'economia di giustizia.

Rimettere in discussione la ragion d'essere delle Nazioni Unite, a cominciare dalla prima parte della Carta di San Francisco, affermava Papisca, non è né logico né utile, poiché comporterebbe la messa a rischio dell'intero "nuovo" Diritto internazionale quale generato e sviluppato proprio dalle Nazioni Unite, primariamente mediante il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani. Principi quali quelli relativi al ripudio della guerra, al divieto dell'uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali, allo speculare obbligo di risoluzione pacifica delle medesime, al divieto imperativo della discriminazione e dell'apartheid, agli eguali diritti dell'uomo e della donna, alla responsabilità penale personale in materia di crimini contro l'umanità e crimini di guerra direttamente perseguibile in sede internazionale, al diritto allo sviluppo, al diritto alla pace, al diritto all'ambiente costituiscono una conquista assolutamente irrinunciabile, il cui destino è strettamente legato a quello della istituzione deputata a garantirli, le Nazioni Unite appunto.

40

Il potenziamento del ruolo delle Nazioni Unite, in un mondo sempre più globalizzato, sempre più armato, sempre più ingiusto e sempre più diviso, non è una questione a parte rispetto alla più ampia problematica dell'ordine mondiale, si colloca invece al centro di tale problematica.

Il documento elaborato da Papisca contiene una vera e propria strategia per la riforma e la democratizzazione dell'ONU con l'indicazione precisa della struttura che dovrebbe farsi carico di elaborare un documento organico sulla riforma e con un elenco dettagliato delle proposte maturate nel cantiere di società civile globale.

La mobilitazione per dare avvio alla riforma nelle competenti sedi istituzionali, dovrebbe coinvolgere cinque fasce di "attori del mutamento" all'interno di una "*Global coalition for strengthening and democratising the United Nations*": ONG e formazioni varie di società civile; Movimento globale delle donne; Enti di governo locale e regionale; Membri dei parlamenti nazionali e delle assemblee parlamentari delle Organizzazioni regionali; Centri universitari, in particolare i Centri Diritti Umani, ed esponenti del mondo della cultura.

Egli ipotizza che gli attori del mutamento agiscano all'interno di una strategia articolata su tre livelli, contestuali e sinergici:

- *intergovernativo*: all'insegna di *democrazia partecipativa* di società civile globale. È la strategia dell'incuneamento interstiziale all'interno delle

istituzioni internazionali, profittando delle occasioni ivi offerte (in specie, status consultivo);

- *transnazionale*: all'insegna di *democrazia diretta* di società civile globale. È la strategia della "azione costituente", mediante la convergenza dei principali networks globali di società civile;

- *nazionale*: interno ai singoli stati, un esempio è quello della Tavola della Pace con l'Assemblea dell'ONU dei Popoli.

Nell'ottica della democratizzazione, la struttura preposta a farsi carico, in via ufficiale, di elaborare un documento organico sulla riforma dovrebbe essere un organo (*ad hoc body*) di carattere "plurale", cioè con più ampia e diversificata rappresentanza rispetto agli organismi di vertice intergovernativi, insomma con una composizione tale da rompere lo stagnante e inconcludente auto-referenzialismo del dibattito sulla riforma al Palazzo di Vetro. L'esempio, con tutti i necessari adattamenti, è quello della "via convenzionale" sperimentata dall'Unione Europea per compiere importanti passi istituzionali quali la elaborazione della "Carta dei diritti fondamentali dell'UE" e la preparazione del progetto di "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".

Per quanto riguarda la riforma delle Nazioni Unite, la proposta è quella di dar vita, su decisione dell'Assemblea Generale - dove non esiste il potere di veto - ad una "*Convenzione (universale) per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite*"⁵⁰, la cui composizione dovrebbe comprendere le seguenti fasce di rappresentanze: gli stati membri delle NU, per raggruppamenti regionali; le più importanti istituzioni del sistema delle NU; le Organizzazioni regionali; i parlamenti nazionali (per aree regionali); gli enti di governo locale (mediante la nuova ONG "United Cities and Local Government"); la comunità delle ONG con status consultivo; il movimento globale delle donne; gli Osservatori Permanenti alle NU.

⁵⁰ Questa idea si trova sostanzialmente ripresa dal Rapporto della 'Commissione sulla sicurezza, la giustizia e la governance globale', presieduta da Madeleine Albright, già Segretario di Stato e Ambasciatore USA alle Nazioni Unite, e da Ibrahim Gambari, già Sottosegretario Generale delle Nazioni Unite. Nel Rapporto '*Confronting the crisis of global governance*', lanciato al Palazzo della Pace de L'Aja il 16 giugno del 2016, si propone che venga indetta nell'anno 2020 una 'Conferenza mondiale sulle istituzioni globali' in occasione del 75° anniversario delle Nazioni Unite con all'ordine del giorno, tra le altre proposte, quella intesa a creare un organo parlamentare delle Nazioni Unite e limitazioni all'esercizio del potere di veto in sede di Consiglio di Sicurezza. Per la preparazione di questa 'Conferenza mondiale' il Rapporto sottolinea la necessità di dar voce ai rappresentanti della società civile e degli enti di governo locale.

Una volta insediata, la Convenzione universale dovrebbe elaborare proposte organiche. Essa non potrà non prendere in considerazione quanto già elaborato dalle formazioni di società civile globale. Il documento finale della Convenzione verrebbe rimesso all'Assemblea Generale.

L'ingegneria politico-istituzionale fin qui condotta si presenta come indispensabile all'effettivo conseguimento di obiettivi sostantivi quali: l'allestimento di un efficace sistema di sicurezza collettiva secondo principi di "human security"; il disarmo nucleare e il controllo sopranazionale della produzione e del commercio delle armi; l'orientamento dell'economia internazionale secondo principi di un'economia di giustizia e per fini di "human development"; la lotta all'inquinamento del pianeta; la garanzia sopranazionale dei diritti fondamentali; lo sviluppo delle istituzioni di giustizia penale internazionale; la creazione di un sistema di risorse proprie delle Nazioni Unite.

I parametri di riferimento per un primo elenco di proposte sono quelli della rappresentanza, della legittimazione e della partecipazione. L'elenco è, ovviamente, indicativo e del tutto aperto, tranne che per quanto riguarda l'approccio prioritario "democratizzazione".

42 Creare un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite, organo elettivo di secondo grado con funzioni consultive (emissione di "pareri"), quale organo sussidiario dell'attuale Assemblea generale e premessa per la successiva istituzione di un Parlamento delle Nazioni Unite. La composizione dovrebbe essere di delegazioni dei parlamenti nazionali e, eventualmente, delle "assemblee parlamentari" di organizzazioni quali il Consiglio d'Europa, l'Unione Africana, la OSCE, ecc..

Rendere tripartita la composizione delle delegazioni nazionali presso l'Assemblea Generale: esecutivo, parlamento, società civile.

Aumentare il numero di membri non permanenti del Consiglio di sicurezza con paesi del Sud del mondo. Ammettere in qualità di membri con speciale status, l'Unione Europea e quelle Organizzazioni regionali che gestiscono missioni di pace su autorizzazione delle NU (ai sensi del Cap.VIII della Carta). Coordinare le organizzazioni regionali in materia di sicurezza e istituire un corpo permanente di polizia militare internazionale.

Trasformare l'ECOSOC in un Consiglio per la sicurezza economica, sociale e ambientale, con funzioni di: orientamento dell'economia mondiale secondo principi di giustizia sociale ed economica; supervisione delle 'public policies mondiali' per la gestione dei beni globali e in applicazione dei Programmi d'azione delle Conferenze mondiali; coordinamento delle Agenzie specializzate e istituzionalizzazione della cooperazione con le

Organizzazioni regionali in materia economica e sociale; coordinamento sostanziale di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale; gestione della *machinery* internazionale dei diritti umani; gestione del sistema di “risorse proprie” delle NU.

Attribuire alla Corte internazionale di giustizia la competenza a ricevere “ricorsi individuali” e a decidere sulla legittimità sugli atti del Consiglio di sicurezza.

Creare un corpo di polizia giudiziaria internazionale (Caschi blu giudiziari).

Potenziare le funzioni consultive, mediante la formale emissione di “pareri”, dell’attuale United Nations Advisory Committee on Local Authorities, UNACLA.

Trasformare lo status consultivo in status co-decisionale per materie quali sviluppo umano, diritti umani, ambiente; estendere lo status consultivo presso il Consiglio di sicurezza e l’Assemblea generale; consultare le ONG sulle candidature al posto di Segretario generale.

Per quanto riguarda il sistema di sicurezza collettiva Papisca insiste sull’urgenza di dare attuazione integrale alle norme contenute nel Capitolo VII della Carta, in particolare agli articoli 42 e 43. Il Consiglio di sicurezza ai sensi dell’art. 42 «può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale», con la significativa precisazione che «tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite». La lettera di questo articolo non legittima l’ONU ad intraprendere azioni di *guerra*, dal momento che ciò contrasterebbe, oltre che con la tipologia di operazioni militari indicate dall’articolo 42 (dimostrazioni, blocchi...), con la lettera e con lo spirito della Carta, che è chiaramente di pace positiva; la obbliga invece ad azioni di polizia militare efficacemente dimostrative, intraprese a titolo sia di dissuasione e interposizione tra i contendenti sia, più in generale, di imposizione e mantenimento dell’ordine pubblico internazionale.

Perché l’ONU possa così agire, devono sussistere due condizioni: a) l’accordo dei 5 membri permanenti del Consiglio (assenza dunque di veto); b) la disponibilità di forze militari sotto diretta autorità dell’ONU (fare attenzione: se delle Nazioni Unite, l’autorità è *sopranazionale*, non *multinazionale*). Queste forze non possono che venire dagli stati membri dell’Organizzazione secondo quanto stabilisce l’art. 43.

Ma l’art. 42 non ha fino ad oggi trovato attuazione perché non è ancora stato implementato l’art. 43, che recita:

«1. Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i Membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. (...)

3. L'accordo o gli accordi saranno negoziati al più presto possibile su iniziativa del Consiglio di Sicurezza. Essi saranno conclusi tra il Consiglio di Sicurezza ed i singoli Membri, oppure tra il Consiglio di Sicurezza e i gruppi di Membri, (...).

Il significato di questo articolo è fin troppo evidente: se gli stati non mettono a disposizione dell'ONU, in via permanente, parte delle loro forze armate, il Consiglio di sicurezza non può intraprendere azioni comportanti l'uso della forza sempre, ovviamente, per i fini e secondo i principi enunciati nella Carta. D'altra parte, gli stessi autori della Carta, prevedendo le resistenze degli stati nel dare attuazione agli accordi previsti dall'art. 43, vi hanno inserito una "disposizione transitoria di sicurezza" (art. 106), ancora oggi in vigore, che getta luce sulle ambiguità che caratterizzano l'agire delle NU nel campo della sicurezza:

44

«In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 Ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo 5 di quella Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale» (art. 106).

Dunque, per quanto riguarda il sistema di sicurezza, siamo ancora in un regime «transitorio» che lascia ai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza un potere *legibus solutus*, cioè di agire al di fuori e al di sopra della stessa Carta. È una disposizione che, ad oltre 70 anno dall'entrata in vigore della Carta, non può non essere definita come scandalosa, incompatibile con il nuovo diritto internazionale, umiliante per

gli stati membri delle Nazioni Unite, offensiva del buon senso comune e di elementari principi di moralità.

Il conferimento di forze armate nazionali all'ONU perché questa ne disponga in via permanente imprimerebbe, sottolinea Papisca, una forte accelerazione al processo di transizione dalla sicurezza nazionale alla sicurezza collettiva sopranazionale, il quale a sua volta innescherebbe un processo di disarmo reale con la messa sotto controllo delle Nazioni Unite sia della produzione sia del commercio delle armi e la costituzione di contingenti militari (adeguatamente addestrati a compiti di polizia internazionale) di rapido impiego, in modo che le Nazioni Unite ne possano disporre tempestivamente il dispiegamento sul campo (*stand-by units*).

La delicatezza della materia è di tutta evidenza: la capacità dell'ONU è quella che le è consentita, anzi determinata dalla volontà degli stati che ne fanno parte, in particolare dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. È fuor di dubbio che il futuro delle Nazioni Unite non può prescindere dagli stati. Altrettanto certo però è che questi dovranno sempre più fare i conti con le esigenze della legittimazione democratica rivendicata, sempre più puntualmente e insistentemente, dalle formazioni di società civile globale attive “dal quartiere all'ONU”.

Ammesso che si renda finalmente possibile la costituzione della forza permanente di polizia militare dell'ONU si pongono comunque, in via pregiudiziale, almeno due problemi: quello del controllo democratico di tale forza, e più in generale dei processi decisionali dell'ONU, e quello della riduzione e riconversione degli eserciti nazionali in strutture di polizia. Di fronte a questa pur ragionevole prospettiva, i rischi da evitare sono molteplici, in particolare che: a) un'altra forza armata, quella sopranazionale, si aggiunga alle centinaia di eserciti nazionali, agli eserciti “di liberazione nazionale”, ecc.; b) tale forza sopranazionale agisca, di fatto, sotto il comando di pochi e potenti stati e ne rafforzi il ruolo egemone all'interno dell'ONU.

Il controllo democratico della forza di polizia militare delle Nazioni Unite, oltre che il suo comando sopranazionale, si propone pertanto come un obiettivo prioritario dall'agenda politica. In altre parole, il pur necessario “più di potere sopranazionale” presuppone la democratizzazione dell'intera Organizzazione.

8. Conclusione

A distanza di oltre trent'anni dalla pubblicazione del volume di Antonio Papisca, possiamo senz'altro dire che gli attori della politica internazionale sono aumentati di numero e si sono diversificati qualitativamente. Che

gli attori del mutamento strutturale sono diventati interlocutori privilegiati delle Organizzazioni internazionali e chiedono qualcosa di molto diverso dalla mera conservazione degli stati. Che le realtà sociali interne agli stati si sono transnazionalizzate e, mediante proprie strutture organizzate e non, fanno politica internazionale, nel senso che contribuiscono a formare la domanda politica internazionale e a esercitare pressioni sui centri decisionali di politica estera e internazionale. Il processo di internazionalizzazione dei diritti umani e i collegati sistemi di garanzia si sono sviluppati e consolidati a livello sia universale sia regionale, fino a comprendere anche il delicato settore della giustizia penale internazionale.

L'impegno per la democrazia internazionale scrive Papisca "dà respiro e contenuti di *good governance* alla politica, stimola l'iniziativa e la creatività dei soggetti della politica, conferisce loro decoro e prestigio, consente di impiegare meglio risorse umane e finanziarie, evitandone il perdurante spreco per mantenere in piedi schemi istituzionali e organizzativi obsoleti. Anche dal punto di vista del calcolo costi-benefici, conviene mettere le Nazioni Unite e le altre legittime organizzazioni internazionali in grado di funzionare, costerà molto di meno ai singoli stati assicurare, insieme, la pace sociale (all'interno dello stato) e la pace internazionale"⁵¹.

46

Se ci si avvale del paradigma umanocentrico che si fa carico di guardare alla realtà in mutamento e alla collegata esigenza di nuova, originale progettualità di *multi-level governance*, allora la gestione delle attuali sfide globali deve essere affrontata nell'ottica della *human security*, con il coinvolgimento delle varie categorie di attori della politica internazionale: statuali e non statuali, intergovernativi, sopranazionali e transnazionali, tenendo conto del principio di sussidiarietà territoriale e funzionale. Il riferimento è ad una scala di valori che vede al primo posto valori pa-numani quali la vita (dei singoli e delle comunità), la dignità della persona, la giustizia sociale ed economica, la pace positiva, la democrazia, insomma tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali, culturali, individuali e collettivi, delle persone e dei popoli. In questo scenario, la centralità delle Nazioni Unite e la pratica del multilateralismo sono prioritari nella duplice, speculare agenda della *human security* e dello *human development*.

⁵¹A.Papisca, *Democratizzare il sistema della politica? Globalizzare la democrazia*. Relazione svolta al Seminario nazionale della Tavola della Pace, Perugia, 6 luglio 2001, pubblicata in M.Mascia, A. Papisca (a cura di), *Pace diritti umani agenda politica. Idee e proposte sulla via istituzionale alla pace*, Padova, Cleup, 2011, pp.307-315.

Abstract

Questo saggio considera la teoria della democrazia internazionale come via di pace elaborata da Antonio Papisca, pensiero che assume il ruolo deontologico dello studioso di diritto internazionale. Nel pensiero dello studioso, l'interrogazione si concentra su due punti essenziali: il passaggio della politica internazionale da una logica statocentrica a una logica umanocentrica, e l'individuazione dei nuovi soggetti e nuovi mezzi per una rivoluzione internazionale non violenta. Il saggio presenta la definizione del concetto di democrazia internazionale e valuta la doppia strategia dell'incuneamento interstiziale e della Costituente per un Nuovo ordine internazionale democratico con riferimento a tutta la società civile.

Parole chiave: Papisca, politica internazionale, democrazia internazionale, logica umanocentrica, diritti umani.

Abstract

This essay considers the theory of international democracy as a way of peace, elaborated by Antonio Papisca, a thought assuming the deontological role of political experts. In Papisca's thought, the question focuses on two essential points: the passage of international politics from a statocentric logic to a humanocentric logic, and the identification of new subjects and new means for a non-violent international revolution. The essay presents the definition of the concept of international democracy and it evaluates the double strategy of interstitial wedging and a Constituent assembly for a New international democratic order with reference to the whole civil society.

Keywords: Papisca, international politics, international democracy, humancentric logic, human rights.

Il Diritto prima del Diritto. *Dignità e famiglia umana* nella riflessione di Antonio Papisca

Daniele M. Cananzi*

1. Considerazioni introduttive

La giornata di studi che si sta svolgendo, con la sua intensità, col particolare spirito col quale è stata organizzata e col quale ciascuno di noi la sta vivendo, mi sembra rispecchi abbastanza bene la *semplicità* e la *determinazione* con la quale il prof. Papisca ha condotto la sua vita di uomo e di pensatore.

48

Dico questo non solo per menzionare subito colui che ci riunisce qui oggi (grande organizzatore di luoghi, occasioni di incontro enti e istituzioni di dialogo, educazione, integrazione, che non ha smesso di tenerci uniti), ma perché è – per il tema che intendo trattare – la chiave specifica che qualifica la riflessione di Papisca in tema di dignità e diritti umani e che ne rende anche particolarmente stimolante e attuale il percorso di ricerca. Da un lato la semplicità nella convinzione che per essere chiari si debba conoscere ciò di cui si parla e che la chiarezza espositiva è frutto di una chiarezza interiore e della padronanza dell'argomento, Papisca ripete con Wittgenstein: “*Quanto può dirsi, si può dir chiaro*”; dall'altro lato la determinazione di chi intende non muoversi magmaticamente per ideali ma cavalcare la ragion pratica propria del giurista e del diritto, Papisca dice con Shakespeare: “*Not from the stars so I my judgement pluck*”¹.

Per temi così ampi e universali, com'è certamente quello della dignità, il rischio più grosso da evitare è quello di inerpicarsi per la via dell'astrazione, quella – alla quale filosofi e giuristi non hanno spessissimo fatto venire meno il loro energico contributo – di costruire magnifici edifici ideali lasciando la loro realizzazione ai fatti della storia o perché, ingenuamente, si ritiene che poi il diritto recepirà o dovrà recepire i contenu-

*Università Sapienza di Roma

¹ A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana*, Venezia, 2011, p. 18.

ti dell'elaborazione in provetta, o perché non si ritiene realizzabile nella pratica quanto sarebbe preferibile nella teoria, o, ancora, perché si lascia alle urgenze della storia la selezione della base etica e dell'ordine universale ma non assoluto che la esprime.

In questo scenario, né completo né esaustivo, evidentemente, Papisca si inserisce con un doppio registro da impiegare in contemporanea, un doppio livello che realisticamente porta, e non può non portare, a progettare il futuro con un orizzonte profondo ma facendo anticipare concretamente alcuni suoi effetti nel presente o, meglio ancora, a lavorare alla progettazione del futuro ma concretamente costruendolo, passo dopo passo, a partire dal presente. La sua prospettiva nasce sulla semplice ma determinata idea per la quale teoria pratica devono reciprocamente illuminarsi ed effettuarsi; in base a ciò, o il diritto è efficace o le sue ipotetiche costruzioni sono poco utili; o il diritto efficacemente modifica la realtà o rimane lettera morta, o il portato del diritto rispetta l'ordine suo, oppure è contraddittorio. Tenterò di chiarire alcuni aspetti di questo approccio nel mio contributo odierno che si raccoglie attorno a questa idea, pensando alla dignità con riferimento ai sistemi giuridici del presente e del passato e alle loro strutture.

2. La struttura giuridica dei diritti umani e della dignità

Un approccio di questo tipo ed al quale sin d'ora svelo di essere pienamente partecipe, essendomi iscritto alla Scuola di Papisca, e che mi appare particolarmente importante perché da una parte evita il rischio di cui sopra, non rimanendo invischiati in una serie di concetti che finiscono per imprigionare lo studioso senza trovare riverberi nella pratica, dall'altro lato perché alimenta in modo esponenziale un'indagine sulla struttura del diritto (sulla quale anche io da qualche anno lavoro per altre vie) e sulle sue forze scatenanti, le ragioni che ne donano senso e che ci rendono così centrale *il diritto nella vita*; direi con quel grande filosofo del diritto, caro anche a Papisca, che è Giuseppe Capograssi².

E infatti, in uno dei volumi che raccoglie la sua esperienza di insegnamento di *Tutela internazionale dei diritti umani*, dal titolo *Il Diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Papisca inizia subito col sottolineare l'innovazione copernicana compiuta – a livello strutturale – con la Carta delle Nazioni Unite del 1945 e con la Dichiarazione

² Cfr. G. Capograssi, *Opere*, II, Milano, 1959.

zione universale dei diritti umani del 1948. Una innovazione che attiene, proprio in questo *strutturale*, al modo di concepire il diritto, la sua origine, la sua funzione, perché “contiene il codice genetico di una rivoluzione umanocentrica che è tutt’ora in atto”³. Cosa avviene con gli atti ora menzionati?

Molto semplicemente che quanto reggeva l’assetto istituzionale dei sistemi giuridici – ovvero la verticale costruzione costruita piramidalmente attorno al potere sovrano – si inizia a trasformare; ci spiega Papisca: “la dignità umana, il sole, al posto della sovranità degli stati, la terra”⁴.

Una innovazione che non ha precedenti, come aggiunge subito, e che risulta molto più rilevante, in termini di nuovi ordini internazionali, anche rispetto alla Pace di Westfalia del 1648, del Congresso di Vienna del 1815 e dei Trattati di pace successivi alla prima guerra mondiale del 1919 proprio perché qui è la *struttura* che viene modificata.

Alla vecchia idea di sovranità che congiungendo antichità, medioevo e modernità⁵ aveva portato alla creatura più evidente del pensiero giuridico moderno: lo *Stato assoluto*, quello per il quale vale la nota espressione di Schmitt (“Sovrano è chi stabilisce lo stato di eccezione”⁶), si sostituisce un sistema istituzionale tutto centrato sull’*umanesimo integrale*, direi impiegando una formula di Maritain spesso adoperata anche da Papisca. E questo ha effetti sorprendenti e inattesi che finiscono per incidere molto più radicalmente di quanto non si possa pensa-

³ A. Papisca, *Dichiarazione universale dei diritti umani. Lievito umanocentrico della civiltà del diritto*, in “La comunità internazionale”, 2008, n. 4, p. 591.

⁴ Ivi, p. 19. Si legge oltre (p. 49): “mentre la “forme stato” è rimasta immutata nei suoi caratteri essenziali, a partire soprattutto dalla metà del XX secolo, il Diritto internazionale nel suo insieme è andato evolvendosi, attraendo nella sua sfera materie prima riservate all’esclusiva giurisdizione domestica degli stati (...) e assumendo più complesse articolazioni quanto a modalità attuative”. Sul paradigma statocentrico e sul suo superamento cfr. in particolare A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell’era dell’interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, 2012, p. 4 ss. e M. Mascia, *L’associazionismo internazionale di promozione della persona*, Padova, 1991, spec. P. 46 ss. Mascia, in particolare chiarisce come il paradigma statocentrico abbia una matrice anarchico-realista per il quale, da un lato, “l’uomo è egoista e violento e gli stati sono peggiori degli individui che lo compongono”, e dall’altro lato, si “rifiuta sia la complessità delle motivazioni che ispirano anche i soggetti collettivi (riduce[ndo] tutto all’interesse nazionale e alla sua difesa attraverso l’incremento dei margini di sicurezza) sia il pluralismo della soggettività internazionale (gli stati unici ed esclusivi attori)” con un sostanziale disconoscimento, sul piano economico, dell’interdipendenza economica globale (pp. 47-48).

⁵ Su questo aspetto rinvio ai lavori di P. Legendre, spec. *L’autre Bible de l’Occident*, Paris, 2009.

⁶ C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, p. 33.

re di primo acchito sulla realtà giuridica. Per riportare alcuni esempi che proprio Papisca ricorda: sulla forma di stato, in primis, perché ‘la sovranità ora apparterrà al popolo’; in secondo luogo, in termini di universalità, perché c’è un nucleo di diritti, un *ius humanae dignitatis*, che eccede lo *ius sanguinis* e appartiene a ciascun essere umano in quanto tale e questo coinvolge – e a tratti sconvolge – ad esempio in termini di diritto migratorio per il prevalere dello *ius soli* sullo *ius sanguinis* (esempio quanto mai attuale!)

E allora l’analisi di Papisca deve essere ripercorsa più attentamente anche perché, come questi esempi dimostrano, quella dei diritti umani è una *innovazione autentica* (per altro strettamente connessa al momento rivoluzionario dell’avvento del Cristianesimo che di questi valori si fa origine e portatore) che trova proprio nella dignità il suo *incipit* e momento più scatenante. Dal punto di vista strutturale, oso dire, nulla giuridicamente può essere come prima dal momento che si afferma questo nuovo “sole” che illumina la “terra”; dal momento cioè che il potere (anche e soprattutto quello sovrano) diviene necessariamente strumentale e asservente rispetto alla tutela della dignità.

Immagino quello che ciascuno di noi sta pensando: una innovazione molto silenziosa, dato che la storia ha continuato a registrare più episodi di lesione della dignità che non suo rispetto, dato che le carte hanno spesso finito per rimanere carte, principi, ideali da raggiungere più che strumenti applicati e da applicare.

Questo è vero, e ci arriverò, ma attiene alla concretizzazione storica, non al livello strutturale del quale sto ora dicendo alcune cose.

Perché invece di entrare direttamente nel merito, dilungare il discorso partendo dalla struttura? Perché ritengo che questa dice molto dei contenuti e soprattutto di quel “diritto-lievito” – uso l’espressione significativa proprio di Papisca⁷ – che qualifica, non se ne abbiano a male i giuristi più legati all’iper-positivismo e allo *ius ad bellum*, la giuridicità oggi.

Il salto, l’innovazione strutturale prima ricordata non è davvero poca cosa.

Sostituire la centralità del potere sovrano con la dignità umana chiede di modificare nella sostanza, molto più che nelle forme, l’agire della giuridicità e il suo efficientarsi nell’esperienza umana: basti ricordare come il mutato *paradigma dalla verticalità all’orizzontalità*⁸ è il portato della svolta

⁷ A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana*, cit., p. 15.

⁸ Sulla quale cfr. A. Punzi, *Prudentia iuris. Materiali per una filosofia della giurisprudenza*, Torino, 2016, p. 106 ss.

*ermeneutica*⁹ a sua volta riconducibile proprio alla centralità non più della particolare volontà sovrana ma della tutela della universale dignità umana. E questo si traduce nel mutamento, anche qui strutturale, della norma giuridica che non può essere – lo insegnava Sergio Cotta – imperativo deontico+interpretazione ma richiede un terzo elemento che è la giustificazione dell'obbligatorietà¹⁰.

Cosa c'era prima e cosa c'è ora? Ora, ovvero dopo l'innovazione uomocentrica?

Mi limito a confrontare una descrizione con una descrizione.

Per il prima è piano il riferimento a Carl Schmitt. La verticalità del potere sovrano – eredità, ripeto ancora, della continuità e non della discontinuità tra antichità, medioevo e moderno – è quella per la quale “la decisione sovrana è il principio assoluto e il principio (nel senso anche di ‘*arché*’) non è altro che decisione sovrana”¹¹; e dunque “l'autorità dimostra di non aver bisogno del diritto per creare diritto”¹². Genesi e matrice è l'uso legittimo della violenza che si manifesta nella sacralità del corpo del sovrano.

Per l'oggi, come accennavo, il diritto non è creato dal sovrano ma è tutt'al più il contrario ed è la stessa autorità ad essere individuata attraverso il diritto e quest'ultimo riconosce (e non costituisce) un principio che è innato, inviolabile, inalienabile, imprescrittibile: la *dignità* come giustificazione ultima dell'obbligatorietà. È l'esergo della Dichiarazione del 1948 che muove proprio dal “riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana”¹³. Come chiosa Papisca: “è dato argomentare che i diritti degli stati, sistemi ‘deviati’, vengono gerarchicamente dopo i diritti della persona, l'esercizio dei primi deve pertanto essere strumentale alla realizzazione dei secondi”¹⁴. Genesi e matrice, qui, è l'uso legittimo della pace (l'obbligatorietà giuridica) che autorizza la forza, ma sempre non violenta¹⁵, essendo sacra la persona “costituzio-

⁹ Cfr. G. Benedetti, *Oggettività esistenziale dell'interpretazione*, Torino, 2014.

¹⁰ S. Cotta, *Giustificazione e obbligatorietà delle norme*, Roma, 2015, p. 17 ss.

¹¹ C. Schmitt, *Le categorie del politico*, cit., p. 264.

¹² *Ivi*, p. 40.

¹³ Sinteticamente per l'evoluzione degli atti internazionali sui diritti dell'uomo cfr. V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016; rimane interessante G. Jellinek, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, Milano, 2002.

¹⁴ A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana*, cit., p. 46.

¹⁵ Anche su questo il rinvio è a S. Cotta, *Giustificazione e obbligatorietà delle norme*, cit., p. 25 ss.

nalizzata”. Ora c’è un ‘diritto prima del diritto’ che giustifica e legittima in prima e ultima istanza l’autorità.

Un salto innovativo dal quale deriva l’internazionalizzazione della giuridicità che proviene (e che origina al contempo) ad esempio dal *dialogo tra le corti*¹⁶; dal quale proviene quel “gesto fondativo”¹⁷ che ermeneuticamente appartiene al giurista, per fare solo due esemplificazioni; ecco il perché della trasformazione stessa del potere con il duplice e contestuale passaggio, al vertice, *da sovranità a autorità costituita*, e alla base, *da suddito a cittadino* – al quale duplice passaggio si accompagna, anche se in vario modo articolandosi, un’espansione democratica e di democraticità¹⁸.

3. L’attuazione incerta dei diritti umani e l’incerto riconoscimento della dignità.

Ma così arriviamo proprio al nucleo del discorso della dignità, discussa in chiave giuridica: c’è “il Diritto che precede il Diritto”, per dirla con Papisca¹⁹.

E si riconosce così qualche cosa che certo in quanto innata, inviolabile, inalienabile e imprescrittibile era presente anche prima ma che ora viene esplicitamente riconosciuta e resa *ius positum*²⁰: la dignità è l’elemento che costituisce una cittadinanza universale. L’ex suddito divenuto cittadino si scopre riconosciuto nell’interezza della sua persona, nella dignità della sua *umanità integrale* che costituisce assieme il suo *statuto ontologico* e il suo *status giuridico*. Uno status che non vale solo rispetto alla propria autorità territoriale, statale, ma lo è nei confronti di quella “famiglia umana” in ragione della quale è possibile (ed è deducibile, se si

¹⁶ Cfr. D. De Vergottini, *Oltre il dialogo tra le corti*, Bologna, 2010; M.G. Ferarrese, “Ancora sul ‘dialogo tra corti’”, in *Il nuovo ruolo delle Corti supreme nell’ordine politico e istituzionale*, a cura di V. Barsotti, V. Varano, Napoli, 2012, p. 131 ss.

¹⁷ G. Benedetti, “La contemporaneità del civilista” in *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia*, a cura di V. Scalisi, Milano, 2004, p. 1293.

¹⁸ Come si legge in A. Papisca, *L’internazionalizzazione dei diritti umani: verso un diritto panumano*, in *Anno duemila*, a cura di C. Cardia, Milano, 1999, p. 145: “il cammino dei diritti umani si accompagna a quello della democrazia”.

¹⁹ Titolo del primo capitolo in A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana*, cit., p.13 ss. cfr. anche A. Papisca, *L’internazionalizzazione dei diritti umani: verso un diritto panumano*, cit., p. 141 ss.

²⁰ Il punto è individuato con estrema chiarezza anche da N. Bobbio, *L’età dei diritti*, Torino, 1997, p. 23 ss.

preferisce) una eguaglianza. È il *fiat aequalitas* paolino²¹ che come ricorda Capograssi è “vedere in ogni altro individuo, amico o nemico, il proprio fratello; di sentire il destino degli altri legato al proprio, la propria salvezza legata a quella degli altri; e perciò di non potere sperare nella propria salvezza, se non ha voluto attivamente, espressamente, effettivamente per tutta la vita in tutte le sue azioni la salvezza degli altri”²². *Fiat aequalitas*, in base al quale ogni essere umano è – scrive Bobbio – “cittadino di quella città che non conosce confini, perché comprende tutta l’umanità”²³, cittadino sì, ma finalmente cittadino del mondo.

L’attenzione che ho inteso rivolgere alla struttura della giuridicità è volta ad evidenziare come neanche per questa fase di scoperta dei diritti umani e del valore giuridico della dignità possa parlarsi di costitutivo. In altre parole, le carte e le dichiarazioni “riconoscendo” lasciano nel già dato il contenuto da tutelare, contenuto che dunque era presente già prima e da prima ed era stato già lungamente evidenziato in chiave teoretica; basti ricordare i nomi di Sofocle, Cicerone, Seneca, per gli antichi, senza dimenticare l’apporto decisivo del cristianesimo e di quanti hanno saputo esplicitare la tensione emancipativa della giuridicità di ogni tempo e di ogni epoca nei confronti dell’arbitrio e della violenza²⁴.

Vi è dunque quello che con la modernità (assumendola nel modo più stereotipato e anche poco esaustivo) in modo principale è stato obliato²⁵: una natura umana, se vogliamo questa formula usata e abusata, una ontologia dell’umano che non solo lo qualifica specificandolo, ma ne rende in tal modo anche le capacità e le possibilità, i poteri e i confini dei poteri.

Senza il riconoscimento di questo, il diritto rimarrebbe solo pratica violenta, esercizio della ragione egocentrica e autopoietica del potere costituito; ma a ben vedere, senza questo il diritto non sarebbe diritto, ma altro: sarebbe parte della politica, dell’economia, della religione. Se non si ammettesse un *diritto prima del diritto* si affermerebbe in realtà che non c’è alcun diritto. Sem-

²¹ Sul quale rimane insuperato F. Mercadante, *Fiat aequalitas. (L’individuo tra diritti e bisogni)*, in *Atti dei Convegni capograssiani 1986*, Giuffrè, Milano 1990, pp. 1177-1239.

²² G. Capograssi, “Su alcuni bisogni dell’individuo contemporaneo”, in *Opere*, V, Milano, 1959, p. 539.

²³ N. Bobbio, “Presente e avvenire dei diritti dell’uomo”, in *L’età dei diritti*, cit., p. 24.

²⁴ Noto il luogo nel quale M. Sbriccoli rileva come “la storia del ‘penale’ può essere pensata come la storia di una lunga fuoriuscita dalla vendetta”, potrebbe agevolmente parafrasarsi che la storia del diritto è la storia di una lunga fuoriuscita dalla violenza. Per la citazione, M. Sbriccoli, *Storia del diritto penale e della giustizia*, Milano, 2009, p. 3.

²⁵ Mi riporto alla riflessione di P. Legendre, *Ce que l’Occident ne voit pas de l’Occident*, Paris, 2004.

brerebbe un paradosso, ma è intuibile: la giuridicità trova il proprio senso non autopoieticamente in se stessa – questo invece avviene proprio per la violenza, questo potrebbe avvenire per la politica o per altre sfere – ma solo come tutela e custodia della “famiglia umana”.

Si introduce così un passaggio ulteriore di primaria importanza che va ad esplicitare il ragionamento fin qui compiuto.

Perché parlare di essere umano significa parlare del singolo essere umano ma il singolo essere umano si trova in un rapporto particolare con l’umanità entro la quale la propria dignità si spiega e si edifica. Quale rapporto? Duplice: di *appartenenza e differenza*.

Il singolo essere umano è un individuo, *appartiene* all’umanità è parte dell’umanità ma se ne *differenzia* al contempo perché, in quanto individuo, l’umanità non è la somma degli individui; l’umanità è la *condizione ontologica* (intesa come la condizione dell’essere dell’essere umano) per la quale il singolo è partecipante a qualcosa che lo trascende ma che *si incarna* in lui. Come l’umanità non è la somma degli individui, così l’individuo non rappresenta una umanità a sé.

Ecco perché parlando di “famiglia umana”, preferendo questa ad altre formulazioni come ‘genere umano’ o ‘umanità’, Papisca ci esplicita in modo molto forte questo che costituisce il presupposto ontologico per pensare la dignità: “L’espressione famiglia umana – scrive – (...) è portatrice di un significato morale, sociale, politico molto più pregnante (...) significa infatti evocare discendenza comune, fratellanza, appartenenza comune, esigenza di unità, impegno di cooperare per il bene comune”²⁶.

Perché questo dovrebbe essere il presupposto – un presupposto ontologico – alla dignità?

Perché questa si edifica proprio nel singolo che partecipa dell’umanità, che con la propria nascita non si limita ad aumentare il computo degli individui che compongono il genere umano ma trasforma l’umanità stessa col portato della sua unicità, della sua singolarità. Ma questo portato è proprio da mettere in essere attraverso quella co-esistenza entro la quale giustificare la stessa obbligatorietà, i confini e limiti dell’azione²⁷.

E qui risiede anche l’*attuazione incerta* ovvero la mancanza di effettività che spesso ha caratterizzato e caratterizza i diritti umani in generale, l’effettivo rispetto della dignità in molti casi, in molti luoghi, in molte circostanze.

²⁶ A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana*, cit., p.16.

²⁷ S. Cotta, *Giustificazione e obbligatorietà delle norme*, cit.

Nota è la posizione di Bobbio il quale sottolinea come proprio l'inservanza sia a fare questione per il tema: "il problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo è oggi non tanto quello di giustificarli, quanto quello di proteggerli. È un problema non filosofico ma politico"²⁸. Il filosofo del diritto e della politica torinese da un lato pensa che a mancare non sia il lato fondativo (risolto positivisticamente proprio con le Carte e le Dichiarazioni) ma quello attuativo; e che il problema dunque non sia da risolvere sul fronte filosofico ma politico.

Prendendo la sollecitazione (con forte intensione provocatoria²⁹) di Bobbio, c'è da fare un ragionamento di tipo differente che proprio nell'approccio di Papisca trova strutturazione. L'accusa circa l'ineffettualità dei diritti, del loro non rispetto diffuso, sarebbe alla base dell'idea che in realtà proprio la storia, alla quale se ne è spesso delegata la sorte, ne smentisce portata ed efficacia. I diritti umani e la dignità quale loro origine, sarebbero cancellati e annullati dalla non osservanza e dalla irrilevanza nelle priorità politiche.

Ebbene, con ragionamento giuridico, prima ancora che politologico, mi sembra che le cose stiano proprio all'inverso. Anche in questo trovo conforto nella pagina di Papisca il quale osserva: "denunciare (...) che il Diritto internazionale dei diritti umani è violato, non equivale affatto a dire che esso è morto (...). Al contrario, questa martellante denuncia (...) attesta che la violazione del Diritto che riconosce i diritti fondamentali della persona rinvia non alla sua morte ma, in prima istanza, alla responsabilità di coloro che perpetuano l'illecito e che devono essere debitamente perseguiti in sede nazionale e, oggi, anche internazionale"³⁰. In altre parole, è proprio per l'effettività giuridica dei diritti che è possibile rilevare la loro violazione, tanto che all'obiezione dell'estensione delle violazioni – scrive Papisca in altro luogo – "si risponde che la situazione, quanto meno sul lato formale, è radicalmente diversa da quella di appena pochi anni addietro. C'è oggi un "codice internazionale" ufficiale che, se ben utilizzato e valorizzato, consente di fare avanzare in materia efficace la promozione della persona umana direttamente in sede internazionale"³¹.

²⁸ N. Bobbio, "Sul fondamento dei diritti dell'uomo", in *L'età dei diritti*, cit., p. 16.

²⁹ La posizione bobbiana, da leggere nell'ambito degli argomenti che presenta in almeno due contributi e che sono raccolti quali primi due capitoli nel volume *L'età dei diritti*, è giustificata dallo storicismo e dall'immanentismo di fondo dell'autore. Provocatoria l'affermazione, perentoria e polemica, come lui stesso dice, per evidenziare una critica all'idealismo eccessivo di molte trattazioni.

³⁰ A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana*, cit., p. 13.

³¹ A. Papisca, "La strategia dell'incuneamento interstiziale", in *Democrazia internazionale, via di pace*, Milano, 1995, p. 104.

Un altro argomento – strutturale e di teoria generale del diritto, se volete – completa ancora meglio il ragionamento. Un argomento che proviene da Sergio Cotta il quale nota che “il dover-essere è ciò che permette di qualificare come trasgressione, come illecito, un comportamento materiale, stabilendone quindi il senso esistenziale negativo. Infatti là dove non vi è prescrizione di dover-essere non si dà trasgressione: si dà il libero gioco delle possibilità”³².

Letta anche in questi termini, la lesione invece di cancellare, afferma ancora di più la sussistenza del diritto tanto che kantianamente lo stesso Cotta può affermare che il “*dover essere è il trascendentale della trasgressione*”.

Non si comprenderebbe però il ragionamento se non si rilevasse che il nucleo giuridico risiede esattamente in quello che la dignità rappresenta e comporta: “il dover-essere si rapporta a un ente, l’uomo, che non è staticamente definitivo e compiuto ma agisce e si sviluppa, e il cui sviluppo non è deterministicamente necessitato ma è aperto a più possibilità. Fuori da codesto orizzonte ontologico, il dover-essere è privo di senso”³³.

Stando così le cose l’incertezza del riconoscimento della dignità e dell’affermazione dei diritti umani che da essa promanano non sono che possibilità implicite proprio dei diritti umani e della dignità e non certo prove della loro inconsistenza; sono, a ben vedere, proprio legate a quella struttura di *appartenenza-differenza* alla quale mi riferivo poco prima e che è stata, attraverso la dignità, riconosciuta fondativa della giuridicità, suo *elemento universale*. Elemento che è attestato in un *ius postum*, le Carte e le Dichiarazioni, che non costituiscono ma attestano il *diritto vigente*, capogrossianamente, come “diritto naturale vigente”³⁴.

Formula che deve essere compresa nella sua portata ermeneutica: tutto il diritto, anche quello naturale, è positivo; tutto il diritto positivo è naturale. Specifica infatti Cotta: sotto il profilo della fonte, “tutto il diritto, anche quello detto ‘naturale’, è diritto *positivo*, poiché è sempre posto dagli uomini, sia dal legislatore formalizzato, sia dalla consuetudine, sia dai giurisperiti, sia dai dottrinari nelle loro teorizzazioni”; al contempo, sotto il profilo dell’obbligatorietà, “tutto il diritto, anche quello positivo, è *naturale*”³⁵ nel senso che ha bisogno della giustificazione oggettiva della sua obbligatorietà; giustificazione che si può dare proprio con riferimento al rispetto o alla violazione (contraddizione) della sua struttura ontologica che è la dignità.

³² S. Cotta, *Giustificazione e obbligatorietà delle norme*, cit., p. 28.

³³ Ivi, p. 27.

³⁴ G. Capograssi, “Il problema del fondamento”, in *Opere*, V, cit., p. 27 ss.

³⁵ S. Cotta, *Giustificazione e obbligatorietà delle norme*, cit., p. 138-139.

4. 'Famiglia umana' e nuovo umanismo nella transnazionalizzazione della giuridicità

Un punto rilevante al quale si arriva e che rilancia ancora di più e per certi versi aiuta a comprendere maggiormente il *come* e il *perché* dell'orientamento attuale della giuridicità.

Il discorso sull'umanità, anche coi riferimenti in ultimo svolti, si svela non un discorso da anima bella. *Umanesimo integrale* significa prendere davvero l'individuo nella sua interezza e questo comporta prenderlo anche nei profili, nelle azioni, nei momenti dell'azione cattiva e malvagia. Dico questo non per approfondire il lato antropologico o meglio antropo-ontologico della dignità; non intendo riprendere la questione della dignità legandola alla distinzione tradizionale circa la natura cattiva o buona dell'essere umano che porta, o porterebbe, rispettivamente a Hobbes e al Leviatano o alla fratellanza universale dei diritti umani. Linea molto appassionata ma nella quale non mi incammino, almeno in questa occasione, per seguire e concludere il mio discorso legato a pensare la dignità con riferimento ai sistemi giuridici.

L'interezza dell'individuo recuperata, infatti, ci aiuta a comprendere il perché la giuridicità si sia e si stia sempre più orientando nel senso della transnazionalizzazione, vero elemento di significativa importanza per le dinamiche giuridiche, politiche e sociali odierne. E, soprattutto, per ricollocare all'interno di questo proprio la dignità e la sua strutturale affermazione in termini giuridici.

Da un lato, infatti, e l'ho sinteticamente ricordato anche prima, è strutturale la innovazione del riconoscimento della persona come 'sole'; e questo ha come conseguenza derubricare il modello statocentrico, non più costruito sull'idea del sovrano ma dotato di una sovranità.

Contemporaneamente e dall'altro lato, abbiamo progressivamente assistito all'invasione dello spazio internazionale da una serie di attori distinti e differenti dagli Stati.

La crisi dello stato – penso alla antesignana e lucida analisi di Santi Romano³⁶ e agli studi recenti di Sabino Cassese in materia³⁷ – ha compor-

³⁶ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969 sul quale cfr. in particolare S. Cassese, *Lo Stato "stupenda creazione del diritto" e "vero principio di vita" nei primi anni della Rivista di diritto pubblico (1909-1911)*, in "Quaderni fiorentini per una storia del pensiero giuridico moderno", 1987, p. 501 ss.

³⁷ S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016; *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013; *Il diritto globale. Diritto e democrazia dopo lo Stato*, Torino, 2009; *Lo Stato introvabile*, Roma, 1998; *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006; *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2004.

tato una globalizzazione della giuridicità nel senso dello scioglimento del nesso tra territorio e diritto che è caratteristico del modello statale.

Il nuovo, che io pongo accanto alla ricoperta della persona, è proprio la globalizzazione dei processi economici e dunque necessariamente giuridici che hanno comportato uno *scollamento tra potere e politica*.

In fondo il modello internazionale governato dalla figura degli Stati è il modello nel quale questo è consentito dal fatto che lo Stato è il politico e il politico detiene e governa il potere. Scollatosi questo nesso politica-potere, anche il vecchio Stato ha perso molto sul piano dell'operatività. Per l'immaginario giuridico questo ha corrisposto a quella stagione della prima globalizzazione, che ci siamo lasciata alle spalle, nella quale sembrava che il diritto facesse fatica a tenere il passo con l'economia³⁸; che lo Stato stesso fosse destinato a estinguersi. Ora che questa fase si è chiusa e la globalizzazione si è svolta nella fisiologica necessità di giuridicità, assistiamo ad una nuova riorganizzazione anche del sistema internazionale³⁹. Come scrivono Mascia e Papisca in modo molto chiaro: "Ignorare l'associazionismo internazionale non governativo significa ignorare un aspetto della realtà della politica internazionale come va evolvendo nei suoi tratti strutturali, col risultato di escludere fondamentali premesse di analisi e quindi di pregiudicare la stessa scientificità del lavoro di teorizzazione"⁴⁰.

Il palcoscenico mondiale globalizzato, attraverso i nuovi attori pienamente protagonisti che affiancano e in taluni casi soverchiano gli Stati, Comitati, regioni, società private, singoli individui, multinazionali, autorità indipendenti, ecc., pongono in termini nuovi la questione della "global governance" e della "global polity"⁴¹.

In questo, ritengo, che la dignità umana non sia un fenomeno secon-

³⁸ Penso all'importante contributo di N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2003. Ed al dibattito che vi è seguito, ad esempio cfr. Aa.Vv., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999. Una posizione che ha condotto lo stesso Irti a delineare scenari conseguenti: cfr. *Norma e luoghi*, Roma-Bari, 2001, fino ad arrivare alla ri-teorizzazione di un *Nichilismo giuridico* (Roma-Bari, 2004) all'interno della quale assumono un ruolo adeguativo sia il diritto (*Il salvagente della forma*, Roma-Bari, 2007) sia la volontà umana (*Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2011).

³⁹ Delinea un quadro esauriente E. Cannizzaro, *Diritto internazionale*, Torino, 2016, p. 4 ss. Rinvio all'analisi, ed alla bibliografia ivi indicata, di S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, p. 5 ss.; il nuovo ruolo che rimane agli Stati è discusso in particolare in *Territori e potere*, Bologna, 2016, p. 39 ss.

⁴⁰ A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, cit., p. 3, cfr. p. 44 ss.

⁴¹ *Ivi*, p. 117 ss.; sul punto anche E. Cannizzaro, *Diritto internazionale*, cit., pp. 273 ss., 329 ss.

dario o parallelo e che, anzi, abbia svolto un significativo contributo e debba continuare a incidere. Proprio perché non mera idea o concetto, la dignità nella sua innovativa modifica delle strutture della giuridicità ha consentito – certo insieme ad una congiuntura di altri fenomeni – il globalizzarsi delle azioni perché ha affermato (e in termini giuridici, non solo economici, sociali, politici) l'individuo. Quell'individuo che non è una anima bella, come dicevo, ma l'imprenditore, il soggetto economico, il volontario delle ONG e quello che costituisce l'ONG.

In questi termini riaffermando la 'famiglia umana' e un umanesimo integrale fatto anche di azioni, desideri, e di tutto quello che rende l'essere umano *sinolo di appartenenza e differenza, finito e infinito*.

5. Diritto, Dignità, Pace

Posso allora concludere l'estrema semplificazione di un discorso ben più ampio. Concludere riprendendo il titolo di questa giornata: Diritto, Dignità, Pace che, almeno per me e ai miei occhi, non sono solo i tre ambiti nei quali Antonio Papisca ha svolto le sue ricerche fornendo contributi essenziali con i quali generazioni di studiosi a venire continueranno ancora per tanti anni a confrontarsi e giovani ricercatori a formarsi, sono anche - ed in questo preciso ordine - uno degli esiti delle sue ricerche.

Mi sembra di poter sostenere infatti che, ripercorrendole per intero con occhio disteso la sconfinata bibliografia di Papisca, ne emerge un'idea centrale molto forte: il diritto e dal diritto parte quella garanzia e quella custodia della dignità che è lo status iniziale ed elementare dell'uomo, l'unico modo per pensare in modo semplice e determinato la pace.

Diritto, dignità, pace costituiscono un unico percorso che può essere letto anche, a contrario, attraverso le rispettive nemesi: l'arbitrio, la funzionalità e la guerra.

Quando non si pone la dignità alla base del diritto, il diritto finisce per essere – lo ricordavo anche prima – lo 'stato di eccezione' che il potere afferma attraverso la violenza; è lo stato di guerra perenne nel quale ciascun individuo non è che l'elemento funzionale al perdurare del potere e comunque mai individuo ma parte della massa destinata a 'sciamare'⁴² sempre assoggettata attorno al potere.

L'innovazione di quella che Rodotà ha nominato "costituzionalizzazio-

⁴² Riprendo questa immagine della massa come sciame da Z. Bauman, *Voglia di comunità*, Roma-Bari, 2001.

ne della persona”⁴³ e che Papisca ha ancora meglio precisato come affermazione di un “diritto panumano”⁴⁴, presentano la stessa pace non nei termini dello stato di non-guerra (la pace negativa, come pure si dice⁴⁵) ma come la condizione nella quale l’essere umano non nega, con l’esercizio della propria libertà, la sua libertà, così negando se stesso attraverso se stesso e tradendo l’essere suo.

Una contraddizione che si scatena rispetto ad una *logica della dignità e dei diritti umani* della quale il trittico Diritto, Dignità, Pace costituisce l’asse fondamentale e portante.

Una logica che trova nella democrazia la cartina di tornasole più inusuale, per certi aspetti, e attuale.

Non mi ha sorpreso ma mi ha fatto molto riflettere, rileggere, nelle righe introduttive di *Europa ’80. Dalla comunità all’unità europea* del 1975 il seguente passaggio: “Chi scrive è convinto che il grado di partecipazione *effettiva* all’impresa dell’unificazione politica europea misura, oggi più che mai, il grado non già di *internazionalismo*, ma di *democraticità* delle attuali forze politiche e sociali”⁴⁶. Non mi ha sorpreso perché di questa idea proprio Papisca è stato precursore i tempi lontani⁴⁷; ma certamente mi ha fatto riflettere per l’assoluta attualità rispetto al dibattito accessissimo sulla crisi della democrazia e sui populismi; pensare la globalizzazione, in fondo, significa pensare un diritto panumano, quello nel quale dignità non è né una etichetta né un concetto ma la sostanza di cui è fatto il diritto: “persona sussistente”⁴⁸.

In questi termini la costruzione di un nuovo ordine internazionale democratico, di una nuova società mondiale di pace non mi appare un utopico futuro impossibile; ne colgo invece le tracce nella storia passata e presente del cammino umano e delle sue istituzioni e della sua cultura giuridica; ne

⁴³ S. Rodotà, *Il nuovo habeas corpus*, in *Trattato di biodiritto. Ambito e fonti del biodiritto*, Milano, 2010, p. 175.

⁴⁴ A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana*, cit. p. 59.

⁴⁵ Cfr. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*, Milano, 1995, p. 13.

⁴⁶ A. Papisca, *Europa ’80. Dalla comunità all’unità europea*, Roma, 1975, p. 7.

⁴⁷ Si legge nella Premessa alla quarta edizione di A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell’era dell’interdipendenza e dei diritti umani*, cit., p. X: “Parlare di democrazia internazionale era come avallare un approccio non sostenibile secondo i dettami della politologia di stretta osservanza scientifico-empirica: in sostanza, come farsi portatori di un’eresia. I fatti hanno smentito questo modo di teorizzare. Il tradizionale filone del realismo statocentrico, tanto pervicace nella sua supponenza quanto succube dei suoi determinismi, mostra evidenti limiti scientifici, incapace com’è di dar conto del nuovo”.

⁴⁸ Sulla nota formula rosminiana, tante volte richiamata ed evocata da Papisca, cfr. F. Mercadante, *Il regolamento della modalità dei diritti*, Milano, 1981, p. 107 ss.

rilevo indizi nello sforzo diretto alla tutela della dignità, la possibilità che si fa speranza nelle giovani generazioni di oggi e di domani.

In questo comprendo la centralità che Papisca ha sempre rivolto nell'educazione⁴⁹ e nella responsabilità dell'educatore; responsabilità che non esula ma attiene proprio ai suoi temi e all'asse Diritto, Dignità, Pace per come lui lo ha delineato, con semplice e determinata chiarezza.

In questo anche il coraggio e la capacità di prendere posizione. Ecco perché concludo con le parole significative che Papisca e Mascia scrivono nell'introduzione del loro Manuale: "Ci rifiutiamo di accedere all'idea che le ragioni della scienza politica non possano muovere dall'assunto secondo cui "il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo", come recita l'*incipit* della Dichiarazione universale. (...) lo studioso di politica internazionale non può limitarsi a fare il cronista o il notaio di eventi, comportamenti e processi criminali. Se guerra e sfruttamento sono *male*, perché distruggono la vita e infliggono sofferenze agli esseri umani, e se pace è *bene* perché è premessa e garanzia di vita, la *forma mentis* o la deontologia dello studioso del sistema delle relazioni internazionali non può essere diversa da quella del medico, in particolare da quella dell'oncologo. La giustificazione del suo agire scientifico sta nel triplice impegno a non chiudere gli occhi – in ossequio al mito della avallutatività della teoretizzazione ... – di fronte ai 'fatti' (o ai dati empirici che dir si voglia) del male e del crimine, a indagarli accuratamente, a ipotizzare metodiche idonee a debellarlo"⁵⁰.

62

Un grande impegno che spiega la *logica dei diritti umani*, spiega la connessione tra diritto e pace attraverso la dignità e ci richiama – tutti – alla nostra responsabilità. Di questo, studiando Papisca, si ha il forte senso attraverso un'espressione che usa: il *venire interpellati*, dunque interrogati e chiamati a rispondere.

Mi sembra che, riunendoci qui, ancora una volta, Antonio Papisca ci stia nuovamente ricordando che il diritto, la dignità e la pace ci interpellano, ci chiamano alla responsabilità, ci chiedono un nuovo e maggiore impegno.

⁴⁹ In tema numerosissimi sono i contributi di Papisca, cfr. *Il sapere dei diritti umani nel disegno educativo*, a cura di A. Papisca, Padova, 2002.

⁵⁰ A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, cit., pp. XIX-XX.

Abstract

Il contributo presenta alcuni elementi della riflessione di Antonio Papisca sulla dignità discutendoli con specifica attenzione ai sistemi giuridici. La dignità non solo quale principio e condizione ma come elemento giuridicamente qualificante è quanto sembra emergere e caratterizzare anche l'evoluzione dei sistemi giuridici attuali.

Parole chiave: Papisca, dignità, sistemi giuridici, pace, diritto.

Abstract

This essay discusses some elements from Antonio Papisca thought on dignity, specifically regarding juridical systems. Dignity is not only a principle and a condition, but it is also a juridical element qualifying the evolution of contemporary juridical systems.

Keywords: Papisca, dignity, juridical systems, peace, law.

**INTERVENTI
PROGRAMMATI**

La sfida del sinergismo costituzionale interno/internazionale

Claudia Pividori*

Introduzione

L'obiettivo del presente contributo è quello di dedicare spazio e dare risalto ad un aspetto dell'elaborazione teorica del pensiero di Antonio Papisca probabilmente meno conosciuto, eppure perfettamente coerente con la visione umanocentrica del diritto internazionale e delle relazioni internazionali che il docente patavino ha negli anni sviluppato¹. Si tratta della questione dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamenti interni ovvero di quella che il Professore Papisca usava denominare la sfida del sinergismo costituzionale interno/internazionale.

Anche in quest'ambito, così come in altre molte altre sue elaborazioni, a caratterizzare l'esposizione del suo pensiero, il professor Papisca ha fatto ricorso a numerose e illuminanti metafore. Al duplice scopo di rendere omaggio a chi ha saputo utilizzare magistralmente questo brillante artificio discorsivo, ma anche per poter beneficiare della potenza espositiva di tali figure retoriche, il presente contributo sarà scandito proprio da alcune di queste metafore.

La prima, a cui è stato dedicato il paragrafo di apertura, è la metafora dell'*alpha* e l'*omega* della legalità internazionale. Essa pone le basi del pensiero del Professore Papisca nell'ambito che qui si è deciso di approfondire, illustrando la sua particolare visione del diritto internazionale dei diritti umani come super-costituzione universale. Le seconde, il processo carsico e l'assonanza della viola d'amore, vogliono rappresen-

65

* Università degli Studi di Padova

¹ A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, 2012; A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Venezia, 2011; A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, 1986.

tare due dimensioni del processo di saldatura esistente tra ordinamenti costituzionali e diritto internazionale dei diritti umani. Nel pensiero del Professore Papisca, tale saldatura è centrale sia per la fondazione della sua posizione circa la natura costituzionale delle norme internazionali in materia di diritti umani sia come base per invocare una rivisitazione dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale. L'ultimo paragrafo del lavoro è dedicato, infatti, ad una terza e ultima metafora: quella dei cancelli d'ingresso posti a presidio degli ordinamenti interni. In tale contesto, la propensione del Professore Papisca verso una visione monista dei rapporti tra ordinamenti sarà accompagnata da un richiamo al legislatore nazionale a sancire la supremazia del diritto internazionale dei diritti umani sul diritto interno.

Diritti umani come super costituzionale universale: l'alpha e l'omega della legalità costituzionale

Alla base del pensiero del Professore Papisca circa la sua visione dei rapporti tra diritto interno (ed in via preminente tra il diritto costituzionale) e il diritto internazionale vi è una particolare visione del diritto internazionale dei diritti umani. Quest'ultimo, ricorrendo alla prima metafora, costituisce secondo il Professore, l'*alpha* e l'*omega* della legalità costituzionale nello spazio globale, ovvero nel *continuum* di norme e garanzie che si estende dal livello locale a quello universale². A supporto della sua posizione, Papisca riconosce al diritto internazionale dei diritti umani alcune funzioni costituzionali tradizionali quali la previsione di valori fondamentali che servono l'obiettivo di limitare ma anche indirizzare il potere pubblico. Questo in ragione del fatto che il diritto internazionale dei diritti umani costituisce la formalizzazione giuridica di un patto/contratto sociale planetario inteso a dotare la *civitas* globale di adeguate forme di governo sovranazionale, nonché di meccanismi di tutela. Da un lato, dunque, le norme internazionali relative ai diritti fondamentali della persona sono la norma-base o la norma-fondamentale dell'ordinamento multi-livello, giuridicamente superiori alle altre norme internazionali e alle norme interne. Dall'altro, essendo dotate del massimo grado di precettività, esse rappresentano la bussola per la *governance* internazionale multi-livello nell'era dell'interdipendenza e della globalizzazione, nell'ambito del quale i meccanismi internazionali di

² A. Papisca, *Riflessioni sul diritto internazionale dei diritti umani, diritto panumano*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992.

controllo - siano essi di natura giurisdizionale o quasi-giurisdizionali - rivestono un ruolo fondamentale.

Nel pensiero di Papisca, il carattere intrinsecamente costituzionale delle norme internazionali in materia di diritti umani discenderebbe anzitutto da alcune caratteristiche peculiari delle convenzioni multilaterali in materia di diritti umani rispetto agli altri strumenti di diritto internazionale³. Tali strumenti, difatti, diversamente dai tradizionali trattati, non sarebbero riducibili a scambi bi- o multi-laterali di obblighi o vantaggi tra Stati contraenti. La Convenzione di Vienna del 1969, all'articolo 61(5), stabilisce che il principio ai sensi del quale una violazione sostanziale di un trattato ad opera di una delle parti autorizza l'altra parte a sospenderne l'applicazione non deve trovare applicazione rispetto "alle disposizioni riguardanti la protezione della persona umana che sono contenute nei trattati di carattere umanitario [...]". Ciò evidentemente in ragione del fatto che la possibilità di sospendere un trattato a causa di una sua violazione sostanziale si fonda su un'idea di reciprocità che non appartiene al diritto internazionale dei diritti umani, nell'ambito del quale i beneficiari non sono gli Stati contraenti, ma al contrario gli individui. Tale principio è stato chiaramente elucidato dal Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite: "*Such treaties, and the [International Covenant on Civil and Political Rights] specifically, are not a web of inter-State exchange of mutual obligations. They concern the endowment of individuals with rights*".⁴

Al riconoscimento del carattere non-contrattualistico del diritto internazionale dei diritti umani è collegata una tendenza ad estendere l'applicazione dei principi fondamentali in materia di protezione dei diritti umani a tutti gli Stati della comunità internazionale, a prescindere che questi siano parte di strumenti convenzionali che abbiano codificato tali principi. Da un lato, questo è avvenuto con il progressivo ancoramento di tali norme al diritto internazionale consuetudinario. Vi è infatti un crescente consenso circa il fatto che tutte le disposizioni della Dichiarazione Universale dei Diritti umani siano assurte al rango di norme di diritto internazionale generale attraverso la pratica e l'*opinio juris* degli Stati⁵. Dall'altro lato, e questo grazie in particolare alla Corte internazionale di giustizia, i principi fondamentali della

³ O. De Schutter, *International Human Rights Law*, Cambridge, 2014, pp. 61-146; F. Megret, *The Nature of International Human Rights Obligations*, Oxford, 2014.

⁴ Human Rights Committee, General Comment No. 24 (1994), Issues Relating to Reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Option Protocol thereto, or in relations to Declarations under article 41 of the Covenant, par. 17.

⁵ T. Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, 1989.

protezione dei diritti umani vengono assimilati ai principi generali di diritto internazionale ai sensi dell'art. 38(1)(c) dello Statuto della citata istituzione.

Il riconoscimento dei principi fondamentali della protezione dei diritti umani come fonti di obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati in ragione del loro riconoscimento come diritto consuetudinario ovvero come principi generali di diritto internazionale, in combinazione con la loro estraneità a stretti rapporti di reciprocità, comporta che il rispetto dei diritti fondamentali in uno particolare Stato diviene interesse di tutti gli Stati della comunità internazionale. Come stabilito dalla Corte internazionale di Giustizia nel caso *Barcelona Traction*, “*the principles and rules concerning the basic rights of the human person*”, in ragione dell'importanza del bene da questi principi tutelato, pongono obblighi *erga omnes*.

Tale considerazione investe in maniera dirimpante uno dei pilasti fondamentali dell'ordinamento internazionale classico ovvero quello della sovranità nazionale e il collegato principio di non ingerenza nei affari interni, fino ad investire l'ambito della responsabilità internazionale dello Stato. Non solamente dunque uno Stato non può più legittimamente invocare il principio del dominio domestico riservato per giustificare la violazione dei diritti fondamentali, ma ogni altro Stato è legittimato ad ottenere forme di riparazione nei confronti di uno Stato che ha violato disposizioni in materia di diritti umani aventi natura consuetudinaria o riconosciuti quali principi generali. L'art. 48(1)(b) del Progetto di Articoli sulla Responsabilità dello Stato della Commissione di Diritto Internazionale (2000) relativo all'invocazione della responsabilità da parte di uno Stato diverso da uno Stato leso prevede che “Ogni Stato diverso da uno Stato leso è legittimato ad invocare la responsabilità di un altro Stato ...se ... l'obbligo violato si pone nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso”.

Sebbene per ragioni di spazio non sia possibile trattarle nell'ambito di questo scritto, vi sono una serie di altre interessanti questioni annoverabili tra quelle con maggiore attinenza alla progressiva affermazione di un carattere normativo speciale delle norme internazionali in materia di diritti umani rispetto agli altri strumenti di diritto internazionale. Queste, in particolare, sono il tema delle riserve⁶, delle denunce⁷ e della successione degli obblighi tra Stati. In tutti e tre questi ambiti, infatti, il diritto internazionale dei diritti umani appare assumere alcuni caratteri di specialità rispetto al regime applicabile agli altri strumenti internazionali.

⁶ I. Ziemele, *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime. Conflict, Harmony or Reconciliation*, Leiden, 2004.

⁷ Y. Tyagi, *The Denunciation of Human Rights Treaties*, in “British Yearbook of International Law”, 2009, 79, pp. 126-133.

Queste indicazioni circa il carattere normativo speciale delle norme di diritto internazionale dei diritti umani supportano l'ipotesi della natura costituzionale del diritto dei diritti umani abbracciata dal Professore Papisca nella misura in cui sembrano assecondare alcune tendenze emergenti nella prassi internazionale tendenti a riconoscere una verticalizzazione del sistema delle fonti. Il particolare ruolo del diritto dei diritti umani nella gerarchia delle norme e, nello specifico, l'ipotesi che esso si posizioni al vertice delle fonti, assume in questo contesto una rilevanza fondamentale. Siffatta ipotesi trova fondamento innanzitutto nel riconoscimento del carattere imperativo ovvero di non derogabilità di (perlomeno) alcune norme del diritto internazionale dei diritti umani⁸. Essendo norme poste a difesa di valori essenziali della comunità internazionale quali il riconoscimento della universale dignità della persona umana, i diritti umani sarebbero dunque ricompresi tra le norme definite dall'art. 53 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati ovvero quelle norme accettate e riconosciute dalla Comunità internazionale nel suo insieme in quanto norme alle quali non è permessa alcuna deroga e che non possono essere modificate se non da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere. Sebbene non sia possibile concludere per un'appartenenza dell'interno corpus dei diritti umani alla categoria delle norme cogenti, tra le norme sul cui carattere cogente può dirsi essersi consolidato il consenso internazionale è senz'altro possibile annoverare il divieto di aggressione, di schiavitù, di genocidio, di discriminazione razziale, di apartheid e di tortura, così come le garanzie minime di diritto internazionale umanitario e il diritto all'auto-determinazione. Quali e quante altre norme del diritto internazionale dei diritti umani possano considerarsi norme di *jus cogens* non è tuttavia facile da stabilire essendo sia criteri che definiscono tali norme sia le modalità dell'accertamento alquanto incerti.

È tuttavia interessante notare come, a prescindere dalla veste e dal rango formale riconosciuto alle norme internazionali dei diritti umani, a queste ultime il Professore Papisca riconosce il massimo grado di precectività giuridica in ragione del loro contenuto essenziale e "rivoluzionario". I trattati, infatti, secondo Papisca, pur condividendo la medesima natura di accordi giuridici tra Stati, non sono tutti eguali⁹. Se non dalla

⁸ I. Seiderman, *Hierarchy in International Law. The Human Rights Dimension*, Antwerp-Oxford, 2001.

⁹ A. Papisca, *Il Diritto alla Dignità Umana*, op. cit., p. 98.

modalità di produzione formale, dunque, il contenuto normativo “rafforzato” dei diritti umani non può che derivare dal loro contenuto sostanziale ovvero dal principio *humana dignitas servanda est*. Nell’affermare tale principio, il diritto internazionale dei diritti umani ha innescato una mutazione genetica ordinamento giuridico internazionale a seguito del quale del quale i classici principi del *pacta sunt servanda* e della *consuetudo servanda est* risultano necessariamente strumentali al conseguimento del bene comune della famiglia umana. A ciò consegue che norme internazionali “ordinarie” sono poste, ed eventualmente, soggiacciono, allo scrutinio teleologico delle norme in materia di diritti umani. Secondo Papisca, tale primato si ha non solamente rispetto ad altre norme internazionali, ma anche su qualsiasi altro ordinamento, sia questo nazionale o sub-nazionale. Quest’ultima considerazione risulta essere particolarmente significativa in quanto secondo Papisca a definire l’ipervalenza giuridica del diritto internazionale dei umani concorre proprio la saldatura di valori enunciati nelle Carte Costituzionali.

Saldatura con le Costituzioni nazionali: il processo carsico e l’assonanza della viola d’amore

70

Prima di trovare riconoscimento giuridico formale a livello internazionale, i valori dell’etica universale hanno trovato traduzione in norme di diritto positivo all’interno degli ordinamenti statuali, separatamente l’uno dall’altro. A partire dalla seconda metà del XIX secolo, infatti, sono state numerose le Carte Costituzionali a dedicare la loro prima parte al riconoscimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Ad illustrazione di come sia avvenuto il processo di saldatura tra le norme interne e la norma internazionale dei diritti della persona il Professore Papisca utilizza una intrigante metafora morfologica. Egli ritiene che “come in un processo carsico”, dei rivoli virtuosi, rappresentati dalle Costituzioni nazionali, siano venuti in superficie e confluiti, in virtù della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale dei diritti umani, dentro il comune alveo di un nuovo diritto internazionale che ha posto il rispetto della dignità umana, e dei diritti che le ineriscono, a fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo.¹⁰ La Dichiarazione universale diviene dunque la norma base di un ordinamento universale che si articola a più livelli territoriali.

¹⁰ AA.VV., *Annuario italiano dei diritti umani 2015*, Venezia, 2016, p. XIII.

Secondo la visione del Professore Papisca, la saldatura tra l'ordinamento internazionale e gli ordinamenti interni non è solamente *de iure*, nel senso che gli ordinamenti costituzionali degli Stati incrociano il diritto internazionale, condividendo la medesima radice fondativa. Essa è anche *de facto*, nella misura in cui “i processi di interdipendenza e globalizzazione spingono i sistemi nazionali a trovare forme di raccordo nell'architettura della *multi-level governance* usando la medesima bussola.”¹¹

Nel caso dell'ordinamento italiano, questa saldatura è ulteriormente rafforzata dall'originalità del fatto che gli statuti di migliaia di Comuni e di molte Regioni fanno riferimento esplicito, per i valori della dignità umana e della pace, ai principi e alle norme del diritto internazionale dei diritti umani unitamente a quelli sanciti dalla Costituzione nazionale. Si potrebbe dunque affermare che quest'ultima viva sotto una duplice convergente azione di sostegno, proveniente dall'alto e dal basso. In questo senso, il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani deve essere guardato non solamente come un prolungamento ai rapporti internazionali dei processi di “costituzionalizzazione” avveratasi a livello interno, ma anche, all'inverso, come una forma di pressione giuridica e politica che viene esercitata dall'alto verso il basso¹². Secondo Papisca, dunque, la fedeltà costituzionale, oltre che un obbligo, “è una virtù che si esercita per così dire sinotticamente, avendo in una mano la Costituzione nazionale e nell'altra la Dichiarazione universale e il corpus dei vari strumenti giuridici internazionali che ne sono derivati.”¹³

Ad illustrare questa naturale consonanza tra i contenuti sostanziali del diritto internazionale dei diritti umani e le prime parti delle Costituzioni statuali democratiche Papisca ricorre ad una metafora musicale. La figura retorica impiegata per trasporre simbolicamente l'interazione tra norma interna e norma internazionale è quella dell'assonanza della viola. Tale interazione, secondo Papisca, produrrebbe l'effetto sonoro che si produce con le 14 corde della viola d'amore, in particolare tra le sette sollecitate dall'archetto e le sette di risonanza che si trovano sotto le prime¹⁴. In quest'ottica di reciproco scambio e rafforzamento fra ordinamenti ai vari livelli, va poi anche vista la rete di funzioni di controllo e stimolo esercitate dagli organismi sopra-nazionali facenti parte del si-

¹¹ A. Papisca, *Il Diritto alla Dignità Umana*, op. cit., p. 97.

¹² ID., *Diritti Umani, “superconstituzione” universale*, in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, IV, 3, 1990, pp. 16-17.

¹³ AA.VV., *Annuario italiano dei diritti umani 2015*, op. cit., p. XIV.

¹⁴ A. Papisca, *Il Diritto alla Dignità Umana*, op. cit., p. 98.

stema universale e dei sistemi regionali dei diritti umani, e dei relativi obblighi di rendicontazione da parte dell'Italia. Secondo Papisca, infatti, al ruolo del diritto dei diritti umani nella promozione di una continuità tra ordinamenti corrisponde una particolare configurazione degli organi di garanzia, nonché lo sviluppo di particolari soluzioni in grado di garantire un dialogo efficace tra ordinamenti.

Rapporti tra ordinamenti e adattamento: i cancelli d'ingresso alle norme internazionali in materia di diritti umani

Nel pensiero di Papisca, la natura “costituzionale” del diritto internazionale dei diritti umani è intrinsecamente collegata ai rapporti con gli ordinamenti interni. Difficilmente, infatti, si potrà prospettare lo svolgimento di funzioni costituzionali nei termini sopra descritti da parte del diritto internazionale in presenza di una radicale discontinuità tra esso e i singoli ordinamenti nazionali. Affinché la metafora dell'assonanza tra ordinamento costituzionale e diritto internazionale dei diritti umani si avveri, dunque, Papisca ritiene necessario ripensare complessivamente la questione dei rapporti tra tali ordinamenti. Questo non solamente implicherebbe un ripensamento di tale rapporto nel dibattito “monismo, dualismo-pluralismo”, ma anche una riflessione sulle modalità di adattamento del diritto interno al diritto internazionale. Secondo Papisca, infatti, la naturale consonanza tra Costituzioni e strumenti giuridici in materia di diritti umani non può prodursi realmente se non si abbattano quei “cancelli d'ingresso” ovvero quei complessi meccanismi di adattamento che sbarrano la strada alle norme internazionali in materia di diritti umani e che non sono altro che una espressione della cultura del dominio riservato, della sovranità statale, dell'autosufficienza degli ordinamenti interni.

Per quanto concerne la riflessione di Papisca sui diritti umani nel dibattito “monismo, dualismo-pluralismo”, è facile intuire come egli propenderà decisamente verso la teoria monista. In tale contesto, sono essenzialmente due gli ordini di ragioni che imporrebbero una rivisitazione dei rapporti tra ordinamenti. In primo luogo, similmente a quanto sostenuto da Nijman e Nollkaemper,¹⁵ Papisca ritiene che il riconoscimento di valori universali gerarchicamente superiori comporti inevitabilmente il superamento di una rigida distinzione tra diritto internazionale e diritto

¹⁵ V. J. Nijman, A. Nollkaemper, “Beyond the Divide”, in id. (a cura di), *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, Oxford, 2007, p. 342.

interno. Nel 2011, egli scrisse: “In presenza dello *ius positum* universale è oggi difficile argomentare a sostegno delle dottrine cosiddette “dualiste”, di quelle cioè che asseriscono che il Diritto interno e il Diritto internazionale sarebbero l’un l’altro estranei, assumendo che ciascuno abbia in sé la propria ragion d’essere, appunto la norma fondamentale. È invece sostenibile, avvalendosi della positivizzazione giuridica internazionale dei diritti umani, la teoria cosiddetta “monista”, che argomenta che la norma fondamentale è la stessa sia per l’ordinamento internazionale sia per gli ordinamenti interni”.¹⁶

Il secondo ordine di ragioni che nel pensiero di Papisca fa propendere verso la soluzione “monista” è il riconoscimento di un’attenuazione del carattere inter-statale del diritto internazionale dei diritti umani, già in parte messa in evidenza nella prima parte di questo contributo. Da un lato, infatti, sarebbe il contenuto sostanziale delle norme internazionali sui diritti umani a suggerire una certa rilettura delle correnti teorie in materia di adattamento per far posto a considerazioni che valorizzino gli elementi di continuità e di commistione tra diritto interno e diritto internazionale, piuttosto che quelli di separatezza¹⁷. Dall’altro, sarebbe il parallelo sviluppo dei caratteri del diritto internazionale a renderlo meno distante da quello interno. In ciò Papisca sembrerebbe rifarsi a quanto sostenuto da Gaja, secondo il quale la visione dualista per cui il diritto internazionale ed il diritto interno costituiscono ordinamenti distinti alla luce del fatto che i destinatari di tali sistemi di norme sono diversi, deve ormai essere corretta anche alla luce dello sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale penale, corpi giuridici che segnano una tendenziale continuità – che pur non corrisponde ad identità – tra diritto internazionale ed ordinamenti interni.¹⁸

Questa tendenziale continuità tra ordinamento interno e ordinamento internazionale, combinata con il peculiare carattere normativo dei diritti umani, dovrebbe perlomeno rendere meno complesso, almeno sul piano strutturale-normativo, il momento dell’adattamento del primo al secondo. Papisca ritiene paradossale che ancora oggi l’ingresso delle norme internazionali sui diritti umani, articolate attorno a principi di dirit-

¹⁶ A. Papisca, *Il Diritto alla Dignità Umana*, op. cit., pp. 96-97.

¹⁷ P. De Stefani, *L’adattamento del diritto italiano al diritto internazionale in materia di diritti umani: verso un’integrazione degli ordinamenti*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, n. 3, 1992.

¹⁸ G. Gaja, “Dualism - A Review”, in J. Nijman e André Nollkaemper (a cura di), *New Perspectives on the Divide*, op. cit., p. 55.

to consuetudinario e talvolta di *ius cogens*, sia condizionato da una serie di complessi meccanismi e procedure posti a presidio degli ordinamenti interni. Connessa alla questione dei meccanismi di ingresso vi è anche quella del rango e della resistenza delle norme internazionali in materia di diritti umani una volta immesse negli ordinamenti interni. In questo senso, secondo Papisca, i legislatori nazionali dovrebbero compiere un passo decisivo, a varcare “una volta per tutta il Rubicone”, riconoscendo esplicitamente il primato del diritto internazionale dei diritti umani sul diritto interno. Marchingegni giuridici quali le “leggi rafforzate” o la dottrina delle “norme interposte” non sarebbero infatti sufficienti a sottrarre la sorte delle norme internazionali a possibili sindromi di “abrogazione facile” di questa o quella forza politica.

Conclusioni

Quello sulla compenetrazione tra diritto interno / diritto internazionale è un altro mattoncino del pensiero del Professore Papisca che va ad innestarsi perfettamente nel complesso della sua visione umanocentrica del diritto internazionale e delle relazioni internazionali ovvero di quella rivoluzione giuridica e culturale, naturalmente non violenta, su scala planetaria che capovolge, anche sul piano dei rapporti esterni degli stati, la relazione fra lo stato e la singola persona umana, tra gli stati e i popoli.

74

Facendo ricorso ad alcune delle metafore impiegate dal Professore Papisca, il contributo ha voluto dare risalto ad un aspetto dell’elaborazione teorica di Antonio Papisca probabilmente meno conosciuto, eppure assolutamente complementare alle colonne portanti della sua produzione scientifica. Senza pretesa di completezza, sono stati individuati e messi in relazione i tre tasselli fondamentali del pensiero del Professore sul tema del sinergismo costituzionale interno/internazionali.

Il primo, raffigurato con la metafora dell’*alpha* e l’*omega* della legalità internazionale, è costituito da una particolare visione del diritto internazionale dei diritti umani come super-costituzione universale in ragione primariamente del loro contenuto sostanziale. Il secondo, evocato dalla metafore del processo carsico e dell’assonanza della viola d’amore, è rappresentato dalla saldatura *de iure* e *de facto* tra ordinamenti costituzionali e diritto internazionale dei diritti umani. Il terzo, in relazione al quale viene richiamata la metafora dei cancelli, attiene ai rapporti tra ordinamenti interni e ordinamento internazionale i quali, visti attraverso una visione monista, hanno come estrema conseguenza la supremazia del secondo sui primi.

Abstract

La sfida del sinergismo costituzionale interno/internazionale rappresenta un tassello del pensiero del Professore Papisca che va ad innestarsi perfettamente nel complesso della sua visione umanocentrica del diritto internazionale e delle relazioni internazionali. Il contributo ha come obiettivo dunque quello di dare evidenza di un aspetto dell'elaborazione teorica del Professore Papisca probabilmente meno conosciuto, eppure particolarmente innovativo. A tal fine, sono state individuate e messe in relazione le tre direttrici lungo le quali si snoda il pensiero del Professore in questo ambito: il diritto internazionale dei diritti umani come super-costituzione universale; la saldatura *de iure* e *de facto* tra ordinamenti costituzionali e diritto internazionale dei diritti umani; e una visione monista dei rapporti tra ordinamenti interni e ordinamento internazionale.

Parole chiave: diritto internazionale dei diritti umani; costituzionalismo internazionale; dignità umana; monismo/dualismo; adattamento interno.

Abstract

The challenge of internal / international constitutional synergism is a piece of Professor Papisca's academic work which perfectly integrate his humanocentric vision of international law and international relations. The purpose of the contribution is to give evidence of area of Professor Papisca's theoretical elaboration which is probably less known, yet particularly innovative. To this end, the main dimensions around which Papisca's thought in this area has developed have been identified: the international human rights law as a super-universal constitution; the *de iure* and *de facto* connection between national constitutional orders and international human rights law; and the monist vision of the relationships between national and international law.

Keywords: international human rights law; international constitutionalism; human dignity; monism/dualism; national implementation.

Il ruolo del dialogo interculturale nel pensiero di Antonio Papisca

Pietro de Perini*

76

Il contributo che Antonio Papisca ha portato alla comprensione e allo sviluppo del concetto di dialogo interculturale, particolarmente nella sua dimensione europea, è con tutta probabilità meno noto e dibattuto di quello relativo ad altri grandi temi – democrazia internazionale, sviluppo dello *ius novum* dei diritti umani, integrazione europea, cittadinanza plurale – ai quali Papisca ha dedicato il suo impegno accademico e la sua passione civile. Il suo crescente interesse nei confronti di questo tema è comunque sfociato in una riflessione di notevole rilevanza e originalità che fornisce, è questa la linea argomentativa del presente articolo, una lettura complessiva e trasversale dell'enorme eredità scientifica lasciata dal Professore. Come illustrerò nelle pagine seguenti, in Papisca il dialogo interculturale emerge, infatti, come *trait d'union* tra la più ampia riflessione sui diritti umani e quella più specifica sulla cittadinanza europea, intesa come plurale e inclusiva, tra la discussione sullo sviluppo del concetto di democrazia internazionale e i temi strategici del diritto alla pace, dell'educazione ai diritti umani, della '*multi-level governance*' e della '*city diplomacy*'. Allo stesso tempo, il contributo di Papisca in materia è anche fondamentale per chi si occupa degli sviluppi e dell'applicazione del concetto di dialogo interculturale, principalmente nella cornice attuale delle relazioni internazionali. Tale contributo porta, infatti, la sintesi del ricco e consistente pensiero su pace e diritti umani elaborato da Papisca all'interno del dibattito relativo alle politiche e agli strumenti per la gestione della diversità culturale in un'ottica di stabilità sociale e politica interna e internazionale.

Questo articolo, quindi, non si sofferma solamente sull'analisi del ruolo che il dialogo interculturale ha assunto nel pensiero di Antonio Papisca, ma è altrettanto attento a mettere in luce il contributo del pensiero

* Università degli Studi di Padova

di Antonio Papisca per lo sviluppo teorico e prescrittivo del dibattito accademico e delle iniziative promosse da istituzioni internazionali sul dialogo interculturale. Questo duplice obiettivo è perseguito ripercorrendo e mettendo in relazione l'evoluzione della riflessione sul concetto nella letteratura pertinente e, specificatamente, nel pensiero del Professore. In particolare, la prima parte dell'articolo fa il punto sulla progressiva affermazione del tema del dialogo interculturale e su come quest'ultimo si sia imposto sul piano delle relazioni internazionali, dando spazio a una breve ricostruzione di come gli studiosi di politica internazionale hanno affrontato la graduale formulazione e implementazione di questo concetto. La seconda parte si concentra sulla riflessione in materia sviluppata da Papisca e su come quest'ultima sia integrata con e funzionale al lavoro del Professore su altre questioni fondamentali della sua produzione scientifica. Le conclusioni sintetizzano, quindi, il ruolo giocato dal dialogo interculturale nel pensiero del Professor Papisca unitamente al contributo, fortemente *policy-* e *action-oriented*, che questa sua riflessione in materia ha offerto e continua ad offrire a studiosi e *policy-makers* che si occupano di questioni affini nel corrente scenario delle relazioni internazionali.

La progressiva affermazione del dialogo interculturale nelle relazioni internazionali

Quello del dialogo interculturale è un concetto controverso e, per certi versi, contestato in letteratura con riferimento al suo effettivo significato, alla definizione dei suoi obiettivi (generali e specifici) e alla considerazione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi attori che, a vario titolo, sono coinvolti nella sua formulazione e implementazione. Come avverte Fred Dallmayr¹, il dialogo interculturale costituisce un'impresa complessa con numerose difficoltà e possibili deragliamenti.

Il tema delle opportunità e delle sfide collegate all'interazione tra soggetti di culture e "civiltà" diverse è interesse di lunga data per discipline quali l'antropologia, la psicologia sociale, la filosofia, la pedagogia nonché per alcuni studi collegati alla *business communication*². È tuttavia so-

¹ F. DALLMAYR, *Dialogue among Civilizations. Some Exemplary Voices*, New York, 2002, p. 4.

² Cfr., ad esempio, M.H. PROSSER, *The Cultural Dialogue. An Introduction to Intercultural Communication*, Boston, 1978; D. SENGHAAS, *The Clash within Civilizations. Coming to Terms with Cultural Conflicts*, London, 2002; M. CESTARO, *Diritti umani e intercul-*

lamente a partire dai primi anni '90, principalmente a seguito dello sviluppo dell'iniziativa per l'area Mediterranea della Commissione europea e di alcuni Paesi dell'allora Comunità europea (alla base del cosiddetto "Partnenariato Euro-Mediterraneo"³), che il dialogo interculturale comincia ad emergere quale elemento strategico delle relazioni internazionali⁴ e compare, di conseguenza, anche nella riflessione di alcuni studiosi internazionalisti. Come opportunamente rilevato da Papisca in più scritti, in un momento storico in cui alle istituzioni a livello nazionale e internazionale veniva richiesto con sempre maggiore frequenza di prendere decisioni e attuare politiche che tenessero conto del fatto che le tensioni tra le culture si stavano gradualmente diffondendo oltre il livello politico, fino ai cuori e alle menti della gente, quella del dialogo interculturale è divenuta primariamente una sfida per le discipline del diritto e della politologia⁵.

Nel 1998 in un celebre discorso all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il Presidente dell'Iran Mohammad Khatami esortava gli stati membri a dare vita ad un vero e proprio "dialogo delle civiltà". Questo dialogo, tra le sue varie articolazioni, era concepito come una risposta globale alle nuove tipologie di minacce transnazionali che la comunità internazionale si trovava in procinto di affrontare nell'ambito del crescente disordine mondiale che aveva fatto seguito alla fine delle Guerra fredda, e dinanzi alle evidenti implicazioni negative sul piano sociale ed economico dei processi di globalizzazione in atto. Alcuni studiosi valutano questa idea di "Dialogo tra le civiltà" come nuovo paradigma delle relazioni internazionali⁶, chiaramente in antitesi alla teoria del *Clash of Civilisations* di

78

tura: per un'educazione al dialogo nell'epoca della globalizzazione, *Pace diritti umani - Peace human rights*, vol. 1, n. 2, 2004, pp. 71-97; I. MAOZ, Z. BEKERMAN e M.G. SHEFTEL, *Can Talking to Each Other Really Make a Difference? Perspectives on Reconciliation-aimed Dialogues in the Conflict between Israeli-Jews and Palestinians*, in J. KURIANSKY (a cura di), *Beyond Bullets and Bombs: Grassroots Peacebuilding between Israelis and Palestinians*, Westport and London, 2007, pp. 38-47.

3 Cfr. F. ATTINÀ F. e S. STRADVIRIS (a cura di), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseilles*, Milano, 2001.

4 P. DE PERINI, *The Origin of Intercultural Dialogue Practice in European Union External Action*, *Journal of Dialogue Studies*, 2015, vol. 3, n. 1, pp. 29-56.

5 Cfr. ad esempio, A. PAPISCA, *Intercultural Dialogue and Citizenship on the International Policy Agenda*, *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2007, vol. 4, n. 1. pp. 25-39.

6 F. PETITO 2009, 'Dialogue of Civilizations as an alternative model for world order', in: F. PETITO e M. MICHALIS (a cura di), *Civilizational Dialogue and World Order: The Other Politics of Cultures, Religions and Civilizations in International Relations*, New York, pp. 47-67;

Huntington⁷ e in alternativa alla previsione di supremazia assoluta del modello di democrazia liberale occidentale previsto da Fukuyama nella sua “fine della storia”⁸.

A cavallo tra i due millenni, dunque, il dialogo interculturale, specialmente nella sua formulazione di *civilizational dialogue*, comincia ad acquisire rilevanza nella teoria e, soprattutto, nella pratica delle relazioni internazionali. L'UNESCO, in particolare, intensifica la sua attività culturale e educativa in quegli anni a questo fine. L'impegno dell'Agenzia delle Nazioni Unite, tuttavia, rimane uno sforzo isolato che non riesce a penetrare significativamente l'agenda politica internazionale. Per usare una felice ed efficace metafora di Papisca, il dialogo interculturale è in questa fase *una vox clamantis in deserto*⁹.

A seguito degli attentati terroristici del 2001 e delle loro conseguenze nella forma di “guerra al terrore”, di aumento di sentimenti e violenze xenofobe e razziste basate sulla diffusione di stereotipi, specialmente tra un superficialmente omologato mondo occidentale e un altrettanto vagamente definito “mondo arabo/islamico”, l'espressione “dialogo interculturale” si impone all'attenzione della maggior parte delle organizzazioni internazionali, della società civile e dei media. Il dialogo interculturale diviene, come osservato da Silvestri, una sorta di *catchword*, una parola alla moda, usata come una sorta di panacea per la cura di tutti i mali delle società¹⁰. Ogni organizzazione internazionale e regionale sviluppa la sua specifica concezione di dialogo, indica gli attori da coinvolgere nella sua attuazione (rappresentanti culturali e religiosi, politici, enti locali, élites culturali, organizzazioni di società civile, singoli individui portatori di diversità culturale), gli obiettivi generali e specifici da raggiungere, i temi più efficaci sui quali concentrare lo sforzo dialogico, il significato da assegnare al concetto di “cultura”. Con il tempo si realizzano iniziative sempre più elaborate e si creano nuovi organismi *ad hoc*. Questi organismi, aldilà della retorica di funzionari e politici, che hanno tendenzial-

E. SAID, *The Myth of the “Clash of Civilizations”*, 1998, Media Education Foundation, disponibile online al sito: <https://www.sam-network.org/video/the-myth-of-the-clash-of-civilizations>.

⁷ S.P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations?*, Foreign Policy, 1993, vol. 73, n. 3, pp. 22-49.

⁸ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, 1992.

⁹ A. PAPISCA, *op. cit.*, 2007, p. 26.

¹⁰ S. SILVESTRI, *EU Relations with Islam in the Context of the EMP's Cultural Dialogue, Mediterranean Politics*, 2005, vol. 10, n. 3, pp. 385-405.

mente presentato il dialogo interculturale come un processo per favorire l'avvicinamento di persone di culture diverse – e, quindi, uno strumento delle persone e per le persone –, vengono istituiti principalmente per soddisfare l'interesse, o meglio, l'urgenza delle autorità politiche nazionali e internazionali di far fronte alla crescenti tensioni socio-culturali. Gli organismi creati per il dialogo interculturale in questi anni possono quindi essere intesi come strumenti di policy, molti dei quali sostenuti e arricchiti dalla visione, competenza, e quindi anche dalla legittimazione, di studiosi ed esperti coinvolti dalle istituzioni internazionali per portare la propria specificità culturale ed esperienza al dibattito in corso.

Dopo il lancio nel 2001 di una Agenda globale per il dialogo tra le civiltà (A/Res/56/6), le Nazioni Unite sviluppano il progetto di “Alleanza delle Civiltà” nel 2006 (lanciato nel 2007) in parallelo all'adozione della Strategia di Faro (2005) e alla successiva pubblicazione del *Libro Bianco sul dialogo interculturale* del Consiglio d'Europa (2008). L'organizzazione paneuropea, a sua volta, costruisce la sua strategia dialogica a partire dalla riflessione messa in piedi nel 2002, come si vedrà fra breve, su iniziativa della Commissione europea e del suo allora Presidente, Romano Prodi. Più che verso l'interno dei suoi confini, tuttavia, l'Unione Europea sviluppa il suo impegno per il dialogo interculturale focalizzandosi sulla sua azione esterna, primariamente a livello euro-mediterraneo¹¹. Il conseguimento fondamentale di questo impegno in materia (che, come accennato all'inizio, è un impegno di lunga data) è la creazione della Fondazione Anna Lindh per il Dialogo tra le Culture (lanciata nel 2005), organismo internazionale ibrido, governato da un board intergovernativo (ambasciatori dei Paesi dell'Unione per il Mediterraneo), ma animato e, per certi aspetti, tenuto vivo dagli input di reti nazionali di organizzazioni di società civile, una per ogni Paese dell'area euromed.

Per rimanere sulla sponda mediterranea, altre iniziative rilevanti si sviluppano su iniziativa dell'ALECSO (Lega Araba) e dell'ISESCO (Organizzazione della Conferenza Islamica). Quest'ultima, promotrice anch'essa di un *Libro bianco sul dialogo tra le civiltà*, pubblicato nel 2002, si configura come una delle più forti sostenitrici del passaggio da un dialogo a un'Alleanza di civiltà, poi attuato nella cornice delle iniziative delle Nazioni Unite¹².

¹¹ P. DE PERINI, *Intercultural Dialogue in EU Foreign Policy. The Case of the Mediterranean from the End of the Cold War to the Arab Uprisings*, Abingdon e New York, 2018.

¹² Cfr. le numerose conferenze organizzate sul tema dall'ISESCO, in particolare il Simposio internazionale “Human Cultures and Civilizations: from Dialogue to Alliance” (Tu-

Questo eterogeneo sviluppo a livello globale è affiancato da una convinta ed eterogenea partecipazione transnazionale di società civile. Come già accennato, tuttavia, ONG, fondazioni, università, centri culturali e singoli individui, destinati sulla carta e nella retorica dei *policy-makers* a essere il vero e proprio motore e decisore della forma e direzione che il dialogo interculturale dovrebbe prendere¹³ restano generalmente limitati ad un ruolo di braccio operativo per la realizzazione di decisioni e programmi decisi dall'alto, a livello istituzionale e intergovernativo¹⁴.

Lo sviluppo immediato del concetto di dialogo interculturale nel contesto politico internazionale ha quindi dato voce a svariate prospettive e applicazioni. Ha portato molta visibilità politica e mediatica al tema, ma anche prodotto confusione e approssimazione circa l'effettivo significato di questo concetto e sul ruolo concreto giocato da questo giocato nelle relazioni internazionali. Pochi studiosi si sono effettivamente posti il problema di chiarire tale questione. La letteratura concernente questa fase del dialogo interculturale si è sviluppata soprattutto attorno allo sforzo europeo (ed euro-mediterraneo) in materia, spesso sottolineando criticamente la rapida politicizzazione e securitizzazione che il concetto di cultura ha subito a conseguenza del posizionamento di tale dialogo al vertice dell'agenda politica internazionale nei primi anni del nuovo millennio¹⁵. Altri studiosi hanno collegato il concetto di dialogo interculturale alla più ampia riflessione sui temi della *public/cultural diplomacy* e del *soft power* evidenziando, sostanzialmente, un utilizzo del dialogo come strumento di attrazione nell'ambito delle politiche estere di diversi attori internazionali (inclusa la UE), identificando, quindi, un uso politico della cultura piuttosto che un uso della politica per la promozione cultu-

nis, 30 January- 1 February 2006); <https://www.isesco.org.ma/dialogue-among-civilizations/>.

¹³ Cfr., tra gli altri, M. MANONELLES, *Building an Alliance of Civilisations, Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2007, vol. 4, n. 2, pp. 41-49.

¹⁴ A. JÜNEMANN, *The EuroMed Civil Forum: Critical "Watchdog" and Intercultural Mediator*, in S. PANEBIANCO (a cura di), *A New Euro-Mediterranean Cultural Identity*, London, 2003, pp. 82-105; R. DEL SARTO, *Setting the (Cultural) Agenda: Concepts, Communities and Representation in Euro-Mediterranean Relations*, in M. PACE e T. SCHUMACHER (a cura di), *Conceptualising Cultural and Social Dialogue in the Euro-Mediterranean Area. An European Perspective*, Abingdon, 2007, pp. 35-52.

¹⁵ Cfr. H. MALMVIG, 'Security through Intercultural Dialogue? Implications of the Securitization of Euro-Mediterranean Dialogue between Cultures', in M. PACE e T. SCHUMACHER, *op. cit.*, 2007, pp. 71-86; Z. Y. GÜNDÜZ, *Europe and Islam: No Securitization, Please!*, Internationale Politikanalyse / International Policy Analysis, ottobre, 2007.

rale¹⁶. Altri autori ancora si sono concentrati su aspetti specifici, affrontando singoli aspetti rilevanti per l'avanzamento del dialogo e dei suoi programmi di attuazione, come, appunto, il ruolo della società civile, la dimensione religiosa, il ruolo dei giovani e dei media¹⁷.

Se si escludono alcuni studiosi che hanno cercato di affrontare da specifiche prospettive teoriche il ruolo del dialogo in un più ampio contesto di politica internazionale¹⁸, la riflessione su questo tema emersa in letteratura è stata quindi in gran parte di natura empirica. Gli studiosi si sono concentrati principalmente, per meglio dire, su un'analisi critica di quello che le varie organizzazioni internazionali, governative e non, hanno attuato o pianificato e di come quest'ultime hanno concretamente portato avanti i loro obiettivi.

Nella letteratura citata manca una concezione olistica e integrata che permetta di inquadrare il dialogo interculturale non come uno strumento a se stante, slegato dal più ampio quadro di attori e processi di relazioni internazionali all'interno dei quali quest'ultimo naturalmente si iscrive, ma come parte integrante di questo processo. E, paradossalmente, viene da pensare, nella principale letteratura su questo tema, un paradigma così unificatore di valori comuni, ma, al contempo, rispettoso e inclusivo riguardo le diversità come quello dei diritti umani non è mai stato esplorato e discusso o, nel caso, trattato solo marginalmente. Come si vedrà nel caso dell'UE, gli esperti convocati per dare contenuto, forma e legittimazione alla formulazione e attuazione delle varie inizia-

¹⁶ Cfr. M. TOPIĆ e S. RODIN (a cura di), *Cultural diplomacy and cultural imperialism: European perspective(s)*, Bremen/Frankfurt, 2012; P.M. GOFF, 'Cultural Diplomacy', in F. COOPER, J. HEINE e R. THAKUR (a cura di), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, 2013, pp. 419-435.

¹⁷ Cfr. L. FELIU, *Global Civil Society Across the Mediterranean: The Case of Human Rights*, M. PACE e T. SCHUMACHER, *op. cit.*, 2007, pp. 87-105; S. SILVESTRI, *op. cit.*, 2005; M. PACE, *EMP Cultural Initiatives: What Political Relevance?*, in Fernandez H.A. and Youngs R., *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, 2005, pp. 59-70.

¹⁸ In particolare, il tema è stato affrontato in un'ottica costruttivista, analizzando la formulazione e l'attuazione del dialogo interculturale nell'ambito degli sforzi per la creazione di un'identità euro-mediterranea condivisa; cfr., in particolare, S. PANEBIANCO, *The EMP's innovative dimension of a cultural dialogue: prospects and challenges*, in F. ATTINÀ e S. STAVRIDIS (a cura di), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseilles*, Milano, 2001, pp. 99-120; E. ADLER, F. BICCHI, B. CRAWFORD e R.A. DEL SARTO (a cura di), *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, Toronto, Buffalo, Londra, 2006.

tive internazionali di dialogo interculturale¹⁹ hanno ricercato e discusso principi e valori comuni a partire da culture, tradizioni e necessità politiche e sociali. Hanno valorizzato l'importanza di aspetti quali il rispetto della diversità, la fiducia e la curiosità reciproca, senza tuttavia assegnare troppa importanza al paradigma dei diritti umani e ai temi a questo associati. Partendo da questo quadro sintetico, si può affermare che uno dei principali contributi di Antonio Papisca in materia è stato quello di colmare queste lacune, concependo e sviluppando il ruolo e gli obiettivi strategici del dialogo (il *'what for'*) in stretta connessione con l'analisi dei processi fondamentali del mutamento planetario, *in primis*, lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani.

Il contributo sul dialogo interculturale di Antonio Papisca

Alla luce di quanto brevemente elaborato, si potrebbe essere indotti ad affermare che l'originalità del contributo di Papisca si esaurisca nell'aver tracciato un'interazione forte e funzionale tra l'avanzamento del dialogo interculturale e lo sviluppo del paradigma dei diritti umani. Come si accennava poc'anzi, infatti, è vero che i diritti umani sono stati presi in considerazione solo marginalmente nei vari documenti istituzionali commissionati a esperti indipendenti per l'avanzamento del dialogo interculturale. Questo forse anche per timore da parte dei promotori di questo concetto di vedere i loro progetti infrangersi contro l'opposizione di certi Paesi riluttanti ad abbracciare il discorso sui diritti umani anche alla luce del dibattito di lunga data tra universalismo e relativismo culturale dei diritti umani e alle sue implicazioni politiche²⁰. È anche vero che la letteratura accademica ha raramente mostrato interesse per la dimensione diritti umani, reale o potenziale, nell'analisi e critica delle varie iniziative realizzate sul dialogo interculturale.

Per Papisca, diversamente, il dialogo interculturale, se non è ancorato al paradigma dei diritti umani universalmente riconosciuti, se non si sviluppa attorno alla centralità della persona umana e della sua dignità, non è dialogo interculturale, ma solo un (sebbene utile) scambio di conoscenze tra appartenenti a culture e religioni differenti. Questa relazione

¹⁹ Report by the High-Level Advisory Group established at the initiative of the President of the European Commission on 'Dialogue Between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area', 2003; Alliance of Civilisations, Report of the High-level Group, 13 November 2006.

²⁰ Cfr., su questo dibattito, J. DONNELLY, *International Human Rights*, Boulder, 2017.

dialogo-diritti è dunque l'assunto di base della riflessione di Papisca in materia, che, tuttavia, non si esaurisce in essa. Al contrario, a partire dalla rivoluzione umanocentrica del nuovo diritto internazionale dei diritti umani, va ad intersecare altri concetti fondamentali, quali la democrazia, la cittadinanza, la pace sociale e internazionale, il ruolo funzionale degli enti locali e delle organizzazioni di società civile organizzate per via transnazionale. Un pensiero che, senza mai tradire l'assunto di partenza, si è sviluppato anche attraverso il coinvolgimento stesso di Papisca nelle iniziative istituzionali a supporto della formulazione di politiche di dialogo interculturale, con particolare riferimento all'UE.

Nel 2002 Papisca è uno degli esperti invitati in occasione del primo simposio promosso dalla Direzione generale per l'educazione e la cultura della Commissione europea e dal Programma UE "Action Jean Monnet" per incentivare il dialogo interculturale e livello europeo. Ci troviamo nella fase critica di costruzione della risposta globale agli attentati di settembre 2001 e la UE s'interroga sul proprio ruolo e sulle politiche da realizzare in alternativa (e in opposizione) alla scelta belligena, e per certi versi *huntingtoniana*, che il Presidente degli Stati Uniti Bush Jr e alcuni Paesi europei avevano dichiarato a un terrore globale e generalizzato.

84

Papisca, in occasione di questo evento presenta il saggio introduttivo della quarta sessione, che verte sul tema "Democrazia e diritti umani". Nel suo saggio, intitolato la "Cultura alla sorgente dell'universale", Papisca espone già il nucleo del suo pensiero che si andrà poi arricchendo e approfondendo nel corso degli anni. Egli rileva che il paradigma dei diritti umani e dei principi democratici è allo stesso tempo strumento e obiettivo del dialogo interculturale e che la cultura dei diritti della persona è la cultura che mira a salvaguardare, a nome dell'universale, la diversità e l'endogeneità della cultura, vale a dire l'anima profonda delle varie culture²¹. La felice metafora della purificazione delle diverse culture alla sorgente dell'universale per meglio rispondere alla richiesta sempre più insistente e urgente di condivisione delle responsabilità di fronte ai grandi problemi politicizzati della nostra epoca²², presentata e discussa in questo saggio, è chiara sintesi della relazione funzionale che Papisca individua tra cultura, o meglio, tra diversità delle espressioni culturali, centralità dei diritti umani e rafforzamento dei processi demo-

²¹ A. PAPISCA, *Droits de la personne et démocratie - Les cultures à la source de l'universel (rapport introductif)*, European Commission, Intercultural Dialogue - Dialogue interculturel, Bruxelles 2002, p. 138.

²² *Ibidem*.

cratici nell'epoca dell'interdipendenza planetaria e della globalizzazione. A livello più specifico, si potrebbe affermare che, con questo contributo, Papisca trova nell'emergente iniziativa della Commissione per il dialogo interculturale un ulteriore "interstizio"²³ per avanzare con sempre maggiore decisione lo *human rights mainstreaming* e la partecipazione dei cittadini nelle politiche e nelle istituzioni europee.

La riflessione della Commissione europea, in parte basata su input e raccomandazioni elaborati da Papisca e da numerosi altri esperti e studiosi internazionali presenti a questo primo simposio, procede attraverso diverse iniziative e l'organizzazione di conferenze annuali su temi attinenti al dialogo interculturale. Negli stessi giorni del simposio UE, la Conferenza euro-mediterranea di Valencia, seguendo una raccomandazione della Commissione, pone il dialogo interculturale (senza includere, tuttavia, riferimenti espliciti al paradigma dei diritti umani) all'apice dell'agenda politica dell'UE nel bacino mediterraneo. Poco dopo, su iniziativa personale del Presidente Prodi, viene riunito un altro gruppo di esperti sul dialogo tra le culture nello spazio euro-mediterraneo (spesso riferito come *Groupe de Sages*), che produce, come già menzionato, un rapporto di significativo spessore teorico, concettuale e strategico²⁴. Nel rapporto di questo Gruppo dei Saggi, ci sono riferimenti all'importanza di ancorare la promozione del dialogo interculturale ad un impegno consistente per il godimento dei diritti umani. Tale relazione, tuttavia, è affrontata in modo piuttosto secondario rispetto ad altri principi d'azione comuni concordati tra gli esperti per rilanciare il dialogo nel Mediterraneo.

Mentre il menzionato rapporto diviene la base di legittimazione su cui l'UE fonda la propria strategia di dialogo interculturale verso l'esterno, in particolare attraverso la creazione della Fondazione Anna Lindh (all'interno della quale i diritti umani, la democrazia e la cittadinanza sono stati menzionati esplicitamente solo a seguito delle "primavere arabe"), Papisca continua ad ampliare la sua concezione teorica e prescrittiva in relazione a questo concetto. Nel 2006 è tra i coordinatori di un gruppo eterogeneo di più di 40 ricercatori provenienti da tutto il mondo e con diversi approcci disciplinari che, in occasione delle imminenti celebrazioni del 2008 quale Anno europeo del dialogo interculturale, sono chiamati a proporre riflessioni e contributi originali sul rapporto tra dialogo in-

²³ Cfr. M. MASCIA e A. PAPISCA, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, 2012 (quarta edizione), in particolare pp. 17-22.

²⁴ Report of the High Level Advisory Group, op. cit., 2003.

terculturale e cittadinanza. Questo ampio team di studiosi restituisce un volume ricco e comprensivo che tiene assieme prospettive, attori ed elementi critici sul dialogo interculturale sulla base dei quali l'Unione Europea è invitata a sviluppare una nuova forma di cittadinanza: più attiva, plurale ed inclusiva. Il volume è una pietra miliare, colmo di stimoli teorici, casi di studio, dati empirici sul successo e l'insuccesso di precedenti sforzi per il dialogo e proposte strategiche²⁵. Come indicato nell'*information paper* distribuito in occasione del primo Forum mondiale sul dialogo interculturale, tenutasi a Baku, Kazakistan, nell'aprile del 2011, il lavoro di questi studiosi rappresentava in quella data l'unico volume sostantivo di natura accademica che affrontava il tema del dialogo interculturale²⁶.

Nel suo specifico contributo a questa ricerca multilivello e multidisciplinare su dialogo e cittadinanza, Papisca porta ulteriormente avanti la sua riflessione. Egli afferma che grazie al paradigma dei diritti umani, ci troviamo nel mezzo di un processo di fertilizzazione reciproca di culture e visioni politiche, e che tale paradigma costituisce un codice di simboli condivisi che sono utilizzati da attori significativi di società civile globale per comunicare tra di loro e con le istituzioni nazionali e internazionali²⁷. Più specificatamente, come osservato in un altro articolo del medesimo periodo, Papisca sostiene che i diritti umani forniscono un codice di simboli comunicativi e quindi offrono uno strumento "transculturale" per facilitare la transizione dalla fase (potenzialmente conflittuale) della multi-culturalità allo stadio dialogico (e potenzialmente cooperativo) dell'interculturalità²⁸.

Il tema del dialogo interculturale, prosegue Papisca, posto nel suo contesto naturale, globale e transculturale, è collegato strettamente al tema della cittadinanza e quindi alla pratica democratica. Ne consegue che, dal momento che condividono il paradigma dei diritti umani come medesima radice valoriale e giuridica, la democrazia (nazionale e transnazionale), la cittadinanza e il dialogo

²⁵ L. BEKEMANS, M. KARASINSKA-FENDLER, M. MASCIA, A. PAPISCA, C.A. STEPHANOU e P.G. XUEREB (a cura di), *Intercultural Dialogue and Citizenship. Translating Values into Actions, a Common Project for Europeans and their Partners*, Venezia, 2007.

²⁶ R. WILSON, *Information Paper for the 1st World Forum on Intercultural Dialogue*, Baku, 7-9 aprile 2011, p. 26 (<http://bakuprocess.az/wp-content/uploads/World-Forum-Information-Paper.pdf>, visitato il 20 ottobre 2017).

²⁷ A. PAPISCA, *Citizenship and Citizenships ad Omnes Includendos: A Human Rights Approach*, in Bekemans L. et al., *op. cit.*, 2007, p. 463.

²⁸ A. PAPISCA, *Intercultural Dialogue and Citizenship*, *op. cit.*, 2007, p. 32.

interculturale sono strettamente interconnessi²⁹. Partendo quindi dall'assunto che l'eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana costituisce il fondamento di qualsiasi ordinamento giuridico, per il dialogo interculturale, segnato dai diritti umani e dal *telos* del "cosa fare assieme e dove", la questione che deve essere riaperta riguarda il concetto tradizionale della cittadinanza. Per dare effetto all'ampia riflessione per lo sviluppo del dialogo interculturale la cittadinanza, in particolare quella europea, deve essere infatti resa più plurale e inclusiva, e lo spazio nel quale questa è esercitata deve essere ampliato³⁰.

Utilizzando questa prospettiva funzionale nel rapporto tra dialogo interculturale e cittadinanza, Papisca riesce a declinare la sua riflessione in materia anche secondo una prospettiva di *multi-level governance*, dedicando una particolare attenzione al principio di sussidiarietà e al ruolo degli enti di governo locale. La nuova cittadinanza, egli rileva, in tandem con l'impatto del necessario dialogo interculturale finalizzato all'inclusione democratica può, infatti, rivitalizzare la sfera pubblica in una prospettiva di governance multi-livello e sovranazionale³¹. Può permettere, in particolare, di dare maggiore rilievo al ruolo fondamentale della "città inclusiva", che Papisca considera la base per lo sviluppo di un mondo pacifico e giusto in un'ottica interculturale. In questo modo, pertanto, l'attuazione del dialogo in un'ottica di sussidiarietà, marca una relazione funzionale tra la promozione della cultura e dei diritti culturali da un lato e la strategia dell'inclusione, la pace interna (coesione sociale) e la pace internazionale dall'altro³².

Portare l'attenzione sul ruolo delle città e, in senso più ampio, sul ruolo degli enti locali e regionali i quali, nell'ottica della *city diplomacy*³³, possono essere considerati anche come attori distinti di politica estera³⁴, è il passaggio

²⁹ A. PAPISCA, *Citizenship and Citizenships ad Omnes Includendos*, op. cit., 2007, p. 475; A. PAPISCA, *Value Roots for Multi-level Governance and Intercultural Dialogue*, in *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, vol. VII, n. 2, 2010, p. 108.

³⁰ A. PAPISCA, *Intercultural Dialogue and Citizenship*, op. cit., 2007, p. 35.

³¹ A. PAPISCA, *Value Roots for Multi-level Governance and Intercultural Dialogue*, op. cit., 2010, p. 108.

³² *Idem*, p. 110.

³³ Cfr. A. BUSH, CH. VAN DER VALK, A. SIZOO e K. TAJBAKHS (a cura di), *City Diplomacy. The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace Building, Post Conflict Reconstruction*, L'Aia, 2008.

³⁴ Cfr. A. PAPISCA, *Relevance of human rights in the glocal space of politics: how to enlarge democratic practice beyond state boundaries and build up a peaceful world order*, in K. DE FEYTER, S. PARMENTIER, C. TIMMERMAN e G. ULRICH, *The Local Relevance of Human Rights*, Cambridge, 2011, pp. 82-108.

che consente a Papisca un'ulteriore interazione funzionale tra la riflessione sul dialogo interculturale e quella che è risultata essere la sua ultima battaglia politica e intellettuale, quella per il riconoscimento internazionale del diritto alla pace come diritto umano e diritto dei popoli. Un tema quest'ultimo che Papisca affronta con particolare determinazione nel quadro delle attività promosse dalla Cattedra UNESCO "Diritti umani, democrazia e pace" dell'Università di Padova, di cui era titolare dal 1999³⁵. Nella veste di UNESCO *Chairholder*, Papisca è uno degli esperti invitati a dare contenuto scientifico e input originali alla Conferenza di lancio della Decade internazionale UNESCO sul riavvicinamento tra le culture (2013-2022).

In questa prestigiosa cornice, Papisca affronta il tema della cittadinanza plurale e del diritto alla pace nell'agenda del dialogo interculturale. Dopo aver ribadito che la pace e la cittadinanza plurale, così come i diritti umani e la democrazia, sono allo stesso tempo precondizione e risultato per l'attuazione del dialogo interculturale, Papisca ripercorre le tappe della recente campagna per il riconoscimento del diritto alla pace portata avanti da centinaia di enti locali, considerati esempi funzionanti e *running programmes* di dialogo interculturale al rispettivo livello locale³⁶. Papisca conclude sottolineando che l'esperienza di base del costruire ponti tra le culture diverse presenti nella città, cominciando dal supremo diritto alla vita e dai bisogni fondamentali di tutte le persone che ci vivono, costituisce una risorsa fondamentale che può aiutare a tradurre la logica interconnessione tra ordine sociale e ordine internazionale in fatti reali a beneficio di tutti i diritti umani per tutti³⁷.

Partendo dai diritti umani e integrando aspetti fondamentali relativi alla loro promozione e protezione quali la realizzazione di cittadinanza plurale, la promozione della democrazia internazionale, la necessità di riconoscere formalmente un diritto umano alla pace, le opportunità della *city diplomacy* e della *multi-level governance* e il contributo trasversale della *global civil society*, dunque, il cerchio concettuale del dialogo interculturale nel pensiero di Antonio Papisca si chiude e si rinnova sulla centralità della dignità umana.

³⁵ Cfr. AA. VV., *Pace Diritti Umani - Peace Human Rights*, vol. 10, no. 2-3, 2013 Special issue on the Right to Peace.

³⁶ A. PAPISCA, *Plural citizenship and the right to peace in the agenda of intercultural dialogue: an Italian case*, in UNESCO, *Agree to differ*, Paris, 2015, pp. 103.

³⁷ *Idem*, p. 111.

Conclusioni

Questo breve saggio ha provato a evidenziare come, ponendo l'attenzione sul tema del dialogo interculturale, sia possibile apprezzare in modo trasversale alcuni degli aspetti fondamentali e più originali del più ampio pensiero di Antonio Papisca. Papisca ha infatti portato integralmente la sua ricca riflessione sui diritti umani all'interno del dibattito accademico e istituzionale sullo sviluppo del dialogo interculturale (un dibattito, come si è visto, altrimenti piuttosto sterile in relazione al ruolo dei diritti). E, attraverso i diritti umani, è riuscito a declinare le necessità e le urgenze istituzionali di un sempre più diffuso dialogo interculturale alla luce di una più ampia, ma assolutamente necessaria, riflessione sui mutevoli processi politici, sociali e culturali che, inevitabilmente, fanno da sfondo e cornice a qualsivoglia sforzo per l'attuazione di questo dialogo.

Le idee proposte da Papisca, volte all'integrazione funzionale degli sforzi per garantire tutti i diritti umani per tutti, aumentare le forme e le opportunità di partecipazione popolare a livello interno e internazionale e costruire il bene comune partendo dalla diversità culturale dei membri della società in un'ottica di sussidiarietà risultano, oggi come ieri, attuali e, per certi versi, ancora all'avanguardia. In Europa, ad esempio, le crescenti disparità sociali ed economiche, l'incremento del peso politico di movimenti populistici e xenofobi, anche in collegamento alla nuova ondata globale di terrorismo di matrice islamista e all'inefficacia con cui istituzioni e governi europei stanno gestendo la questione migratoria richiede, effettivamente, un crescente impegno per il dialogo interculturale. Quello che serve è, tuttavia, un dialogo differente da quello generalmente messo in atto dalle istituzioni europee fino ad oggi. Non dovrebbe, infatti, essere un dialogo caratterizzato da progetti e iniziative di varia natura sostanzialmente scollegati tra di loro e continuamente influenzati nei contenuti e negli obiettivi dai continui flussi e riflussi della politica internazionale. Il dialogo interculturale di cui c'è urgente bisogno deve seguire e mettere in pratica un approccio integrato e olistico all'interazione interculturale, che metta davvero al centro del dialogo le necessità delle persone, tutte diverse culturalmente, ma eguali in dignità e diritti. Una lettura attenta della riflessione di Papisca su questi temi fornirebbe prospettive concrete e sempre più attuali a una migliore comprensione e gestione di questi problemi.

Abstract

Questo articolo esamina il contributo che Antonio Papisca ha portato alla comprensione e allo sviluppo del concetto di dialogo interculturale, particolarmente nella sua dimensione europea. Nello specifico, l'articolo, facendo sinteticamente il punto sulla progressiva affermazione del dialogo interculturale nelle relazioni internazionali, ripercorre e mette in relazione l'evoluzione della riflessione su tale concetto nel pensiero del Professore con quella emersa nella principale letteratura pertinente. Sulla base di questa analisi, l'articolo afferma che la riflessione di Papisca in materia svolge un ruolo di *trait d'union* tra il suo più ampio lavoro scientifico sui diritti umani e quello più specifico sui temi della cittadinanza europea, della democrazia internazionale, del diritto alla pace, dell'educazione ai diritti umani, e della '*multi-level governance*'. Allo stesso tempo, tale contributo è fondamentale per chi si occupa degli sviluppi e dell'applicazione del concetto di dialogo interculturale, poiché porta la sintesi del ricco e consistente pensiero su pace e diritti umani elaborato dal Professore all'interno di un dibattito accademico e istituzionale sempre più rilevante, ma non sufficientemente attento alla funzionale relazione del dialogo con questi elementi fondamentali. L'articolo conclude quindi che la riflessione sul dialogo interculturale elaborata da Papisca rappresenta tuttora un contributo fondamentale e fortemente *policy-* e *action-oriented* per studiosi e *policy-makers* che si occupano di questi temi nel corrente scenario politico internazionale, con particolare riferimento alle politiche europee.

Parole chiave: dialogo interculturale, diritti umani, democrazia, pace, cittadinanza europea.

Abstract

This article examines the contribution that Antonio Papisca brought to the understanding and development of the concept of intercultural dialogue, particularly in its European dimension. Specifically, the article, summarizing the point on the progressive affirmation of intercultural dialogue in international relations, traces and relates the evolution of reflection on this concept in the Professor's thought with the one emerged in the main relevant literature. On the basis of this analysis, the article states that Papisca's reflection is a *trait d'union* between his broader scientific work on human rights and the more specific one on the topics of European citizenship, international democracy, right to peace, human rights education, and '*multi-level governance*'. At the same time, this contribution is fundamental for those who are involved in the development and application of the concept of intercultural dialogue, as it brings the synthesis of the rich and consistent thought on peace and human rights elaborated by the Professor in academic and institutional debate, ever more relevant, but not sufficiently attentive to the functional relationship of dialogue with these fundamental elements. The article therefore concludes that the reflection on intercultural dialogue elaborated by Papisca still represents a fundamental and strongly political- and action-oriented contribution for scholars and policy-makers who deal with these issues in the current international political scenario, with particular reference to European policies.

Keywords: intercultural dialogue, human rights, democracy, peace, European citizenship.

L'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, ISESP, costituito a Reggio Calabria nel 1971, ha lo scopo di promuovere e diffondere la cultura politica con specifico riguardo alla zona meridionale e alla regione calabrese e nella prospettiva dell'integrazione europea.

Una delle attività dell'Istituto è la gestione del "Centro di documentazione europea", CDE, depositario ufficiale degli atti e delle pubblicazioni istituzionali dell'Unione europea, di cui questa rivista è emanazione.

SUDEUROPA, dunque, fa parte delle pubblicazioni della rete dei CDE della *Commissione Europea* e viene realizzata anche con la collaborazione scientifica dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, dell'Università di Padova, dell'Università Bocconi di Milano e dell'Università LUISS di Roma.

Questo fascicolo

Il secondo fascicolo dell'anno 2017 si presenta in forma monografica e raccoglie gli atti del convegno "Diritto, dignità, pace. Giornata di studi in memoria di Antonio Papisca". Raffinato studioso e promotore del diritto internazionale e della tutela dei diritti umani, il professore Antonio Papisca, tra i fondatori di ISESP e Presidente

onorario dell'Istituto reggino, è ricordato dagli amici, dagli esponenti del mondo accademico e dai collaboratori che con lui hanno lavorato negli anni. Della giornata di studi qui vengono raccolti i contributi rivisti dagli autori per la pubblicazione, mantenendo la distinzione tra relazioni e interventi programmati.