

AZIONE CATTOLICA ITALIANA

ISTITUTO DI DIRITTO INTERNAZIONALE PER LA PACE

"GIUSEPPE TONIOLO"

Convegno

Il diritto internazionale via alla pace?

Il ripudio della guerra e la promozione della pace

Roma, Domus Mariae - Venerdì 28 gennaio 2005

Antonio Papisca (*Ordinario di Relazioni internazionali e docente di Tutela internazionale dei diritti umani nell'Università di Padova, Direttore del Centro Interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli della stessa Università*)

Ringrazio innanzitutto per il gradito invito a partecipare a questo Convegno. Conversando ieri sera con il Segretario generale dell'Istituto Toniolo, l'avvocato Campagna, facevo presente che per l'Istituto si apre un percorso caratterizzato da una peculiare, per molti aspetti originale, identità, se indirizzato a elucidare e sviluppare quanto a suo tempo intuito e pubblicamente preconizzato da Giuseppe Toniolo. Siamo infatti già entrati nell'era del Diritto internazionale dei diritti umani, di uno *ius positum* a respiro universale che è per sua essenza un Diritto per la vita di "tutti i membri della famiglia umana", quindi un Diritto per la pace come espressamente proclama l'articolo 28 della Dichiarazione Universale: "Ogni essere umano ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciate nella presente Dichiarazione possano essere pienamente realizzati".

Nel procludere al Convegno, il professor Conso ha lumeggiato da par suo il magistero di Toniolo soprattutto in materia di economia sociale, un magistero che era allora in buona misura incompreso o supponentemente sotto-estimato dal mondo dell'accademia, non soltanto per il costante riferimento ai valori dell'etica che lo pervade, ma anche perchè di taglio, diremmo oggi, marcatamente inter- e trans-disciplinare. Oggi, nell'era della globalizzazione e della transnazionalizzazione, queste dimensioni, lungi dal de-scientificizzare la ricerca e l'insegnamento, connotano l'identità e lo sviluppo di un sapere che è, allo stesso tempo, scientificamente avanzato e socialmente responsabile. L'attualità del pensiero di Giuseppe Toniolo, cioè il collegamento – oggi agevolmente identificabile - tra la sua produzione scientifica e le finalità di ingegneria della pace positiva assunte dall'Istituto si riasume in un principio del vigente Diritto internazionale: quello dell'interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani. Solennemente proclamato dalla Dichiarazione di Vienna del 1993,

adottata a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti umani, è il principio che stabilisce che i diritti economici, sociali e culturali sono altrettanto fondamentali dei diritti civili e politici. L'assunto è una verità pratica, per usare il linguaggio di Jacques Maritain: l'integralità del soggetto dei diritti umani, la persona umana, fatta di anima e di corpo, di spirito e di materia. Il principio va messo in relazione con altri, in particolare con quello contenuto nell'articolo 28 della Dichiarazione Universale prima evocato, che stabilisce l'interconnessione tra pace sociale e pace internazionale.

E' appena il caso di sottolineare che il tema di questo pomeriggio, "la costruzione della pace", è sconfinato. Cercherò di collocare il mio contributo di riflessione in un'ottica operativa, di orientamento all'azione secondo i classici, sempre più attuali dettami pedagogici dell'UNESCO: di questa Organizzazione si veda la paradigmatica Raccomandazione del 1974. Ci sono oggi molti più spunti e occasioni (*opportunities*) per elaborare e mettere in pratica strategie e azioni di pace positiva di quanti ne esistessero qualche decennio fa. Chi si pone in questa prospettiva, ha dalla sua parte il "nuovo" Diritto internazionale, ovvero quel nucleo di principi "costituzionali" che a partire dalla Carta delle Nazioni Unite sono stati inseminati nel Diritto internazionale e trovano articolazione sistematica nelle successive Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani. Diversamente da ieri, si dispone oggi di una forte legittimazione a pensare, progettare e agire per la costruzione della pace nella giustizia: altrimenti detto, "*opus justitiae pax*" è oggi imperativo giuridico, oltre che di etica.

Per la riflessione che segue, mi avvalgo di tre spunti sapienziali che riassumo nelle seguenti proposizioni: la categoria della guerra appartiene, oggi, alla sfera dello "*a ratione alienum*" (v. l'enciclica *Pacem in Terris*); la pace è doverosa perché possibile (v. il magistero di Giovanni Paolo II, iterato *opportune et inopportune*); "Vinci con il bene il male" (paradosso paolino, ripreso da Giovanni Paolo II nel Messaggio per la Giornata della Pace 2005). In tutta umiltà, mi sforzerò di dimostrare che queste tre provocazioni hanno una coerente traduzione giuridica alla luce del vigente Diritto internazionale.

La guerra in quanto tale, cioè quale operazione violenta condotta da uno o più stati allo scopo di distruggere, totalmente o parzialmente, uno o più stati "nemici", è proscritta dalla Carta delle Nazioni Unite. In questa fonte primaria del nuovo Diritto internazionale non c'è soltanto il divieto esplicito di usare la forza per risolvere le controversie internazionali, con l'eccezione della cosiddetta *autotutela individuale e collettiva* – eccezione che conferma la regola e su cui mi soffermerò più oltre -, c'è, per così dire in radice, il solenne "ripudio" (*anatema*) della guerra, bandita come "flagello". Siamo dunque in presenza di un divieto munito di quella perentorietà *erga omnes* che è propria dei principi di *ius cogens*. Questa interpretazione risulta ancor più chiara se si usa l'utile marchingegno ermeneutico del "combinato disposto". L'operazione parte dal Preambolo della Carta delle Nazioni Unite e coinvolge altre norme del Diritto internazionale, soprattutto quelle che attengono alla materia dei diritti umani, in particolare il principio secondo cui "il riconoscimento della dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo" (Dichiarazione Universale). E' il principio dei principi, se si vuole la *Grundnorm*, che fonda

l'ordine mondiale e qualsiasi altro ordinamento sulla base di una medesima umanocentrica.

Occorre aver ben chiaro che in materia di diritti umani non siamo più nell'era delle "Dichiarazioni" che, in quanto tali, avrebbero un'attenuata valenza giuridica (*soft law*) e comunque una portata sostanzialmente raccomandatoria, siamo invece entrati, come accennato all'inizio, in quella della "Norma" giuridicamente vincolante: *de iure* e *de facto*, il riconoscimento internazionale dei diritti umani ha avviato la costituzionalizzazione dell'ordinamento internazionale. Sotto il profilo della positivizzazione giuridico-formale, quanti hanno a cuore lo sviluppo umanocentrico della civiltà del diritto non hanno che da gioire, poichè è avvenuto un grande miracolo nella plurimillenaria storia dell'umanità, un miracolo per così dire di natura e portata "infrastrutturale". In un'ottica di fede, non posso non vedervi anche l'intercessione del venerabile Giuseppe Toniolo. Mi azzardo persino a dire che, forse, le istanze ecclesiastiche che hanno competenza e autorità in materia potrebbero prendere in seria considerazione l'ipotesi di allargare la tipologia delle "prove" dei miracoli: dal campo degli accertamenti medici a quello della valutazione appunto dell'impatto umanocentrico-infrastrutturale sul sistema della *governance*. Ci sono le "strutture di peccato", ci sono naturalmente anche le "strutture di bene". In questa seconda classe rientra quanto ardentemente "supplicato" da Giuseppe Toniolo: si pensi al contenuto della lettera da Lui indirizzata nel 1917 a Benedetto XV, il papa pacifista.

La dignità umana, col suo intrinseco (*inherent*) corredo di diritti fondamentali, posta a fondamento dell'ordine mondiale, sta a significare che la vita di tutti i membri della famiglia umana è speculare a pace.: con la conseguenza che se si attenta alla vita e alla pace si viola il principio fondativo del vigente Diritto internazionale. "Pena di morte" e "guerra" sono radicalmente antinomiche rispetto al diritto alla vita e alla pace, si pongono pertanto, pregiudizialmente, fuori dalla *ratio* del 'nuovo' Diritto internazionale. Questa logica è supportata oggi anche dall'entrata in vigore del Protocollo sull'abolizione della pena di morte, allegato al Patto internazionale sui diritti civili e politici: non tutti gli stati ne sono (ancora) parte, ma quanto disposto in questo strumento giuridico rende esplicito un divieto che non potrà non essere interpretato alla luce dei principi di *ius cogens*. Quanto al divieto della guerra, si veda quanto stabilisce l'articolo 20 del citato Patto internazionale sui diritti civili e politici: "Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge".

Rimane tuttora, come già accennato, l'eccezione al principio generale del divieto di usare la forza militare quando si tratti, per uno o più stati, di rispondere ad un attacco armato da parte di altro stato. L'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite dispone al riguardo in maniera estremamente puntuale e restrittiva: l'attacco deve essere in atto (il testo inglese dell'articolo 51 è: "if an armed attack *occurs*", corsivo aggiunto) e il suo respingimento deve avvenire per così dire a caldo, "fintantochè il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale". Dunque, l'autotutela consentita è "successiva", non corrisponde pertanto alla "legittima difesa" che il vecchio Diritto internazionale "interstatuale", precedente alla Carta delle NU, intendeva come azione "preventiva" rispetto alla minaccia

di un danno reputato, dallo stato interessato, imminente. La spiegazione di questi limiti alla sovranità degli stati, in particolare al loro *ius ad bellum*, sta nel fatto che la *ratio* della Carta delle Nazioni Unite è quella della sicurezza collettiva, gestita in via primaria dal Consiglio di Sicurezza con poteri di “decisione” giuridicamente vincolante e con la disponibilità, in via permanente, di forze militari sotto autorità “sopranazionale” delle Nazioni Unite. E’ ben vero che stati come gli Usa, l’Urss e Israele hanno ripetutamente dato, in parole ed opere, un’interpretazione, per così dire estensiva, dell’articolo 51 nel senso della “legittima difesa”, ma ciò costituisce violazione della Carta, non già la sua messa in obsolescenza. Di recente, l’ampiezza delle reazioni di stati e di formazioni transnazionali società civile globale, contrarie alla “guerra preventiva” condotta dagli USA contro l’Iraq, attesta che la Carta delle Nazioni Unite è tuttora viva nei suoi principi fondamentali. Certamente è stato inferto un *vulnus* gravissimo alla legalità internazionale, certamente il nuovo Diritto è ferito, ma non è morto: l’illecito, così flagrantemente perpetrato, interpella la responsabilità di chi ne è autore, non pregiudica la valenza giuridica della norma violata. E’ ben vero che, al di là della estesa riprovazione morale dell’opinione pubblica mondiale, comportamenti illegali come quelli ora evocati non trovano “giustiziabilità” in termini di congrua sanzione, ma le norme violate, per la natura dei principi di cui si sostanziano, hanno una intrinseca forza di resistenza. E’ interessante notare come di questa ‘verità giuridica’, attinente alla dinamica dei principi di ‘super-costituzione’, si siano fatte assertrici, convinte e tenaci, le formazioni organizzate e non di società civile globale. Io annovero anche questo tra gli indicatori empirici di come opera la provvidenzialità nella storia: la *realpolitik* e l’iper-positivismo giuridico, coltivati nelle “cancellerie” e nei santuari dei *consilarii principis*, incontrano oggi ostacoli che fino a ieri sarebbero stati inimmaginabili. Tradotto al positivo: l’effettività della norma universale buona e giusta è divenuta obiettivo centrale della *advocacy*, condotta per così dire in via stragiudiziale al di là e al di sopra dei “domini riservati degli stati” dalle formazioni di società civile globale.

L’uso della forza militare, vietata agli stati, non lo è invece alle Nazioni Unite: in virtù della Carta di San Francisco, e quindi della devoluzione di sostanziali porzioni di sovranità stipulata dagli stati, l’ONU ha sussunto un fondamentale attributo della sovranità degli stati, quello appunto di esercitare la coercizione anche fisica.

Ma il divieto della “guerra” vale naturalmente anche per le Nazioni Unite. Ciò che l’ONU è legittimata a fare sono operazioni militari (e civili) intese a conseguire obiettivi che sono profondamente diversi, anzi alternativi, rispetto ai fini omicidi delle operazioni di guerra: cioè, la salvaguardia dell’incolumità delle popolazioni, la protezione delle infrastrutture produttive e sociali, la somministrazione di viveri e medicinali, la protezione di beni artistici, monumentali e ambientali, la cattura dei presunti criminali per assicurarli alle pertinenti istituzioni giudiziarie internazionali, l’interposizione fra le parti in lotta, ecc. Il bombardamento del territorio è sicuramente incompatibile con questi fini. Siamo in presenza di “operazioni” o “missioni di pace” o, anche, di “di polizia internazionale” la cui *ratio*, giova ripetere *opportune et inopportune*, non è bellica ma di giustizia: esse si informano ad *animus iustitiae*, non ad *animus destruendi*. Queste operazioni si configurano a titolo di “intervento d’autorità

della comunità internazionale”, devono pertanto essere espressamente decise o autorizzate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La “giusta causa” è fornita dall’esistenza di comprovate estese e reiterate violazioni (*gross violations*) dei diritti umani. Il personale impiegato dovrà essere debitamente educato e addestrato, ovvero “riconvertito”, a operazioni che richiedono il costante, scrupoloso rispetto della legalità e lo spirito di servizio nel superiore interesse delle popolazioni coinvolte e del bene comune della famiglia umana. Ciò precisato, occorre ribadire che la via maestra alla pace passa fondamentalmente attraverso la prevenzione dei conflitti, la quale comporta non soltanto l’impegno a valorizzare gli strumenti classici della diplomazia (negoziato, arbitrato, mediazione, ecc.), ma anche e soprattutto l’impegno di tutti nell’estirpare le cause profonde della maggior parte dei conflitti: la miseria, lo squilibrio nei rapporti di scambio tra paesi ricchi e paesi ad economia povera, lo sfruttamento operato da multinazionali senza scrupoli, la criminalità transnazionale, il terrorismo nelle sue varie forme e matrici, la produzione e il commercio incontrollati di armi, la porta chiusa al migrante, ecc. La visione aggiornata della pace positiva assume la sicurezza umana e lo sviluppo umano quali strategie intese a declinare concretamente il paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Sono strategie la cui messa in opera risponde al principio di interdipendenza e indissociabilità, sollecitano pertanto la capacità dei governanti di aggiornare e arricchire l’agenda della politica nel rispetto di questo principio.

In questi mesi siamo investiti da un’orgia di parole e di immagini di guerra. Nell’ultimo decennio del secolo trascorso è stata esperita l’operazione, subdolamente mistificatrice, intesa a fare accettare all’opinione pubblica la “guerra” perché “guerra umanitaria” o “guerra dei diritti umani”. Sono state condotte massicce operazioni belliche – con tutti i crismi della guerra “classica” – ma la mistificazione non è stata accettata da gran parte dell’opinione pubblica, grazie anche alla compatta reazione del mondo universitario e delle formazioni solidaristiche di società civile globale. Questo però non è bastato a far desistere alcuni potenti governanti dal loro dissennato proposito di riesumare il vecchio Diritto delle sovranità armate. Dopo l’11 settembre 2001, è venuta meno anche quella “ipocrisia” mistificatoria, si è come gettata la maschera: oggi, nei mass media e nei parlamenti, si parla apertamente di guerra, come di un ‘istituto’ pienamente legittimo, si fa pubblicità alle armi, ci si vanta di togliere embarghi all’esportazione di armi, si fa a gara nel mostrare e usare i muscoli, si cerca di arrivare primi nel commercio delle armi, togliere l’embargo di armi nei confronti di paesi come la Cina viene propagandato come un merito per la costruzione della pace...

Siamo investiti da una dilagante incontinenza bellicistica, che non soltanto destabilizza e uccide, ma anche attenta alla salute mentale soprattutto dei bambini e dei giovani. Insieme con la legalità, l’educazione è la grande vittima: si perpetra quel tipo di scandali per i quali vale l’intransigente perentorità della metafora della “màcina al collo”...

La pace è doverosa perché possibile, ed è possibile perché esistono vie realmente alternative alla guerra, bentinteso a condizione di imboccarle e farle fruttare. Tali sono non soltanto le operazioni internazionali di polizia militare e civile, prima sommariamente descritte, ma anche le istituzioni di giustizia

internazionale, comprese quelle di giustizia penale, naturalmente la ricca *machinery* sopranazionale deputata alla garanzia dei diritti umani, certamente le Agenzie specializzate nonché i Programmi e i Fondi delle Nazioni Unite, le cui funzioni coprono un vastissimo ventaglio di materie attinenti alle questioni sociali, economiche e ambientali. Possiamo usare al riguardo l'allegoria della casa super-attrezzata di elettrodomestici. A partire dalla metà del secolo scorso, il mondo è stato dotato di numerosi e sempre più sofisticati strumenti di cooperazione multilaterale – gli elettrodomestici, appunto -, ma i soggetti che li hanno posti in essere, cioè i governi degli stati, non li usano o ne hanno addirittura staccato la spina dalla corrente. Orbene, il non-uso o il cattivo uso delle organizzazioni multilaterali non è materia di discrezionalità, valutabile soltanto in base a principi politici e morali, configura invece flagranti violazioni di principi e di obblighi giuridici. Insomma, la pace è doverosa, oggi, per obbligo di Diritto internazionale, oltre che per imperativo morale, ed è possibile perché di fatto esistono idonei strumenti e istituzioni.

Non esistono pertanto alibi per non dare corso a comportamenti e processi di pace positiva. L'imperativo del "nuovo" Diritto internazionale è "*ut populi vivant*". Non è un imperativo astratto, sono infatti già disponibili gli strumenti "*ne populi ad arma veniant*": le Nazioni Unite in primo luogo, ma anche processi di integrazione sopranazionale virtuosa come quello gestito dall'Unione Europea, e le reti permanenti di cooperazione multilaterale in ambito sia governativo sia non governativo.

Veniamo ora alla provocazione del "vincere con il bene il male", lanciata da Giovanni Paolo II nel Messaggio del primo gennaio 2005. Quando frequentavo l'università (facoltà di giurisprudenza), mi insegnavano che i grandi principi della civiltà del diritto si riassumevano nei seguenti precetti: "*Neminem laedere*" e "*Unicuique suum tribuere*". Oggi dobbiamo aggiornare questo paradigma, aggiungendo il principio, tutto al positivo, del "*bonum facere*". Siamo entrati in una fase che io chiamerei di *plenitudo iuris*, come dire in uno stato di grazia universale della civiltà del diritto. *Plenitudo iuris*, a raggio planetario, significa che l'etica universale è stata recepita dallo *ius positum*, che il Diritto internazionale dei diritti umani – diritto per la vita e per la pace, *ius novum universale* - si fa, con la forza propria della norma giuridicamente vincolante, traghettatore di etica dentro i sistemi politici, economici, e sociali. Tutto il Diritto dei diritti umani, lungo un *continuum* che dal micro ambito locale va a quello internazionale, è all'insegna del *bonum facere*, ove il *bonum*, se vogliamo incarnarlo, è l'indissolubile binomio vita-pace da difendere e alimentare nel rispetto del valore assoluto della dignità umana. Il *bonum*, nel mondo globalizzato, ricomprende anche i beni pubblici globali, ha carattere multi-dimensionale, è sicurezza umana e sviluppo umano allo stesso tempo. E' importante sottolineare che per il *bonum*, come per la pace e per la vita, vale l'approccio assio-pratico: ciò che importa è il verbo più che il sostantivo, quindi il beneficiare e il bonificare, così come per la pace interessa il pacificare, per la vita il rendere possibile a ciascuna persona di vivere dignitosamente. In altre parole, ciò che importa è il valore "agito", non il valore astrattamente 'contemplato'. Vale qui quanto l'apostolo Giacomo ha affermato per la fede: questa è morta se non è accompagnata dalle opere.

In presenza di un diritto internazionale per la vita e per la pace, del *nuovo ius positum universale*, chi fa o teorizza la politica non può più eccepire che l'etica ha poco o nulla a che fare con essa. E' lo stesso Diritto internazionale che stabilisce il nesso. Al politico *bona fide* si dischiude dunque un percorso virtuoso inteso a costruire e sviluppare programmi, *policies*, reti e infrastrutture per la vita e per la pace, all'insegna di 'tutti i diritti umani per tutti', senza soluzioni di continuità dai micro ai macro livelli. Lo stesso discorso vale evidentemente anche per l'economia, con questa precisazione: che la politica guadagna terreno, nella misura in cui si fa carico di contestualizzare le leggi dell'economia alla luce del paradigma dei diritti umani, quindi nell'ottica della giustizia sociale. In altre parole, l'assunzione del compito di orientare socialmente l'economia restituisce primato alla politica, come dire ne ristabilisce la fisiologia.

Non suoni retorico affermare che nelle attuali circostanze storiche, oltre che il "dovere giuridico" di ampie ai nuovi precetti umanocentrici, c'è la "possibilità reale" di fare tanto bene, ma anche di fare tanto male. Con questo paradosso, nel mondo sempre più globalizzato al positivo e al negativo: che tutto il male possibile lo possono fare pochi, anzi pochissimi (si pensi alle grandi concentrazioni di potere economico, finanziario, scientifico tecnologico, a chi governa la superpotenza...), mentre tutto il bene possibile lo possono fare tutti. *Mysterium iniquitatis*: la scelta del bene si pone oggi, obiettivamente come un fatto di razionalità e di legalità, la soluzione di molti problemi è a portata di mano, oggi più di ieri, eppure...

Di chi la responsabilità principale della violenza che dilaga e dello snervamento delle organizzazioni multilaterali ? Nel suo Messaggio per la Giornata della Pace 2005, il Papa lancia un monito che ricorda quello che lanciò a braccio, quasi urlando, durante la visita in Sicilia nel pieno imperversare della criminalità mafiosa: "Il male non è una forza anonima che opera nel mondo in virtù di meccanismi deterministici e impersonali... *Il male ha sempre un volto e un nome*: il volto e il nome di uomini e di donne che liberamente lo scelgono". Giova ricordare che nell'Enciclica "Sollicitudo rei socialis", il Papa aveva parlato di "strutture di peccato" con riferimento alle "differenti forme di imperialismo". Col Messaggio 2005 sono interpellate le responsabilità personali di coloro, con tanto di nome e cognome, i quali alimentano e addirittura programmano - lucidamente, a tavolino - le strutture di peccato. Non è difficile riportare a questa tipologia di pianificazione strategica del male il cosiddetto scontro fra le civiltà, le cosiddette guerre etniche, certamente la guerra preventiva, la tortura sistematica, il genocidio, le strategie degli attentati terroristici, la ripresa della produzione e del commercio delle armi, il traffico di bambini e di organi, lo sfruttamento del lavoro dei più deboli, le campagne di xenofobia e di discriminazione razziale, ecc.

Sempre nel Messaggio il Papa sottolinea che ciascuna scelta di male "porta in sé un'essenziale connotazione morale". Ebbene oggi anche il "nuovo" Diritto internazionale si fa carico di sanzionare i responsabili di crimini che venivano prima schermati (leggere: coperti da impunità) in virtù del principio di non ingerenza negli affari interni degli stati. Tra i nuovi principi vi è infatti quello

della “responsabilità penale personale” direttamente perseguibile in sede internazionale. Anche per questa materia vale la metafora della “casa attrezzata”: abbiamo le norme giuridiche pertinenti, abbiamo istituzioni sopranazionali specializzate nella materia, non abbiamo alibi per non far funzionare la Corte penale internazionale. E’ questo un modo concreto di raccogliere l’invito del Papa a fare uso della “grammatica della legge morale universale”.

Vale qui la pedagogia dei “segni dei tempi”, cioè del cogliere e fare ‘rendere’ le opportunità di bene che ci sono realmente offerte, a partire dal fatto che principi di morale universale sono stati recepiti dal Diritto internazionale il quale come prima sottolineato, si fa traghettatore di etica dentro i campi della politica e dell’economia. E’ questo stesso Diritto che ci consente di sviluppare in termini istituzionali e politici l’ulteriore riflessione che il Papa fa sulla “cittadinanza mondiale”: “l’appartenenza alla famiglia umana conferisce ad ogni persona una specie di *cittadinanza mondiale*, rendendola titolare di diritti e di doveri, essendo gli uomini uniti da una *comunanza di origine e di supremo destino*”.

Di cittadinanza universale si occupa appunto il Diritto internazionale dei diritti umani, il quale riconosce i diritti fondamentali di ciascuna persona non in quanto appartenente all’anagrafe di questo o quello stato, ma in quanto membro della “famiglia umana”. “Cittadinanza universale” è oggi un concetto giuridico, non più soltanto morale, il cui senso può essere colto ricorrendo alla metafora dell’albero: il tronco è lo statuto giuridico di “persona umana” internazionalmente riconosciuto a tutti gli esseri umani in virtù dei loro diritti innati (le radici), i rami sono le cittadinanze nazionali o anagrafiche. Poiché ancora oggi i rami sono staccati dal tronco, anche in ragione del fatto che storicamente gli preesistono, il “nuovo” Diritto obbliga a stabilire la corretta fisiologica dell’albero: le cittadinanze nazionali devono armonizzarsi con la cittadinanza universale, le legislazioni nazionali e locali devono informarsi ai principi del “nuovo” Diritto internazionale, occorre promuovere il dialogo interculturale, favorire l’esercizio di eguali diritti di cittadinanza attiva di tutti coloro che risiedono nella “città inclusiva”, ecc. Nella stessa ottica operativa il Papa colloca la gestione dei beni pubblici, cioè di quei beni che sono indispensabili a soddisfare bisogni essenziali dei membri della famiglia umana e che quindi non possono essere lasciati in balia dei meccanismi del mercato, del profitto, della privatizzazione. In termini concreti, i beni pubblici non si possono gestire e rendere equamente fruibili se non si rilanciano le istituzioni pubbliche, che naturalmente dovranno essere sempre più legittime, democratiche e partecipative. Il Papa parla di una “nuova fantasia della carità”: di questo disegno progettuale fanno certamente parte iniziative quali l’economia di giustizia, il commercio equo e solidale, la banca etica, il microcredito, il rilancio dell’aiuto allo sviluppo.

Il Papa parla della necessità di una “nuova cultura politica” da sviluppare “specialmente nell’ambito della cooperazione internazionale” e indica, con accenti di accorata partecipazione, l’Africa come quella parte del mondo che più ha bisogno di aiuto solidale. Siamo in presenza di una chiara scelta preferenziale. Per la nuova cultura politica il Papa pensa ad una “grande opera educativa delle coscienze”, che coinvolga soprattutto le nuove generazioni nel

fare il bene all'insegna dell'*umanesimo integrale e solidale* che, è sottolineato nel Messaggio, "la Chiesa indica e auspica".

Sul terreno pratico, quello che riportiamo alla sfera delle politiche pubbliche, il Papa sottolinea la necessità di "dare nuovo slancio all'aiuto pubblico allo sviluppo", con l'invito a pensare "nuove forme di finanziamento". Raccogliendo questo invito, viene spontaneo pensare alla strategia della cooperazione decentrata allo sviluppo, il cui schema operativo mette in campo enti di governo locale e regionale, organizzazioni non governative e gruppi di volontariato, università, piccole e medie imprese.

Nell'ultima parte del Messaggio, il Papa ritorna sul tema del "mistero dell'iniquità" e lancia quella che può essere interpretata come una chiamata di leva universale per la "lotta contro i dominatori di questo mondo di tenebra e contro gli spiriti del male" Il passaggio è dunque solenne, denso di richiami che riportano alla dimensione apocalittica dei "tempi stretti": dal "*tenebrae factae sunt*" (mistero dell'iniquità) all'orizzonte luminoso della morte e risurrezione di Gesù "rese sacramentalmente presenti in ogni Celebrazione eucaristica". Citando il Vecchio e il Nuovo Testamento (Libro della Sapienza e San Paolo), il Papa invita "i cristiani, specialmente i fedeli laici" a tradurre in opere concrete - e, auspicabilmente, in infrastrutture di bene - la speranza che si nutre della consapevolezza che "l'azione dello Spirito del Signore riempie l'universo". C'è dunque un chiaro invito in particolare a quanti si professano cristiani a stringere le fila per "insieme recare uno specifico ed efficace contributo all'edificazione di un mondo fondato sui valori della giustizia, della libertà e della pace": dando l'esempio, naturalmente, in spirito di apertura, di dialogo e di servizio verso tutti.

"Il male non si sconfigge con il male ... La pace è un bene da promuovere con il bene": il senso di questo monito contenuto nel Messaggio di Giovanni Paolo II è che la guerra non si sconfigge con "guerra alla guerra" e che la pace si costruisce prevenendo i conflitti, perseguendo obiettivi di giustizia sociale ed economica, cooperando per lo sviluppo umano, disarmando, facendo funzionare gli organismi multilaterali, sviluppando percorsi di democrazia partecipativa dalla città fino all'ONU. In una pausa del presente Convegno, Monsignor Valentinetti ed io ci siamo scambiati idee su come articolare il *bonum facere* all'interno di una strategia di pace positiva da realizzare, anche questa, dalla città fino all'ONU. Prendo spunto da questo scambio fraterno, per me illuminante, per porre l'accento su ciò che gli attori solidaristici transnazionali - i nuovi attori politici del sistema mondiale: associazioni e movimenti di società civile - possono effettivamente fare. Importante è la scelta delle priorità operative. Tra queste si colloca certamente la cooperazione transnazionale per lo sviluppo umano, privilegiando i programmi di cosiddetta cooperazione decentrata, associandovi quindi gli amministratori degli enti di governo locale e ricordando loro, in sincera umiltà, che il "Comune" è "territorio", non "confine". Per essere efficaci nel portare avanti questa concreta strategia di pace, occorre stare in rete, valorizzare quindi il *networking* tra associazioni, insistere nel formare e partecipare ad 'alleanze' e 'coalizioni' di Ong, sull'esempio di quelle per la Corte penale internazionale, per l'abolizione della pena di morte, per la messa al bando delle mine antipersona. E' un modo di far politica e diplomazia dal basso, di sviluppare la democrazia e i diritti

umani a tutti i livelli, mettendo insieme risorse e sviluppando sinergismi. L'economia di questo mio intervento non mi consente di andare oltre su questo aspetto. Lo faranno, certamente con maggior competenza e puntualità, i qualificati rappresentanti del mondo di società civile che prenderanno tra poco la parola.

Io vorrei concludere riprendendo il concetto di *plenitudo iuris*, come di un processo provvidenzialmente innescato e da sviluppare nel mondo globalizzato. Siamo nell'era del Diritto internazionale dei diritti umani, *Ius novum universale*, bisogna farlo "rendere", bisogna esserne consapevoli e formarsi per essere sempre più capaci di utilizzare i talenti che la Provvidenza ha seminato nella storia recente. Il compito veramente strategico di un ente scientifico come l'Istituto Toniolo dovrebbe consistere, a mio umile parere, nel fare emergere – nel "cavar fuori" maieuticamente, mi verrebbe da dire - tutte le potenzialità che sono insite nel vigente Diritto internazionale, nel sottolinearne la sostanza di etica universale, nel collegarne l'effettività al funzionamento delle infrastrutture del multilateralismo mondiale (a cominciare dalle Nazioni Unite) e delle integrazioni regionali (a cominciare, esemplarmente, dall'Unione Europea). Un obiettivo di lavoro scientifico, sempre partendo dal dato provvidenziale dello *Ius positum universale* per la pace e per la vita, è certamente quello inteso a elucidare e "sistematizzare" organicamente quelle vie alternative alla guerra che comportano l'uso anche del militare, ma non per obiettivi omicidi. Un altro tema, tra quelli che ritengo di maggiore rilievo, è quello del significato morale e politico del principio di responsabilità penale internazionale personale. Un altro ancora riguarda il principio del "superiore interesse del bambino" (*the best interest of children*, art.3 della Convenzione giuridica internazionale sui diritti dell'infanzia del 1989): si tratterebbe in questo caso di esplorare le possibilità che questo principio *ratione aetatis* diventi un principio generale dell'ordinamento internazionale insieme con quelli, per esempio, dell'universalità dei diritti umani e della loro interdipendenza e indivisibilità. Un altro tema è certamente quello della democrazia: perché democrazia internazionale, come, dove, con chi? Ancora: cittadinanza mondiale e sue implicazioni. Eccetera.

I tempi sono maturi per usare e far fruttare, nella città per l'uomo, il motivo paolino del "ricapitolare tutto": la globalizzazione è infatti essa stessa una forma di ricapitolazione, che può però avvenire nel segno delle prevaricazioni dei più forti. Il sapere dei diritti umani fa la pace fra i saperi, il suo nucleo giuridico fa la pace nella giustizia. Si tratta di usare "sapere" e relativo "diritto" per orientare la globalizzazione nel segno del rispetto della eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana.