

# L'Italia per il Diritto alla Pace

dalle città all'Onu

## 1. Segno dei tempi

La celebrazione del 50° anniversario dell'enciclica *Pacem in Terris* (la guerra "*alienum est a ratione*") è occasione propizia a riflettere su come ridare vigore al movimento pacifista impegnato sulla via istituzionale alla pace. Tra i 'segni dei tempi', come noto, l'enciclica indica la Dichiarazione universale dei diritti umani e l'Organizzazione delle Nazioni Unite: rispettivamente, la *Legge* e l'*Istituzione* di un ordine mondiale di pace positiva.

Laicamente intesi, i segni dei tempi sono talenti della storia che vanno colti perchè fruttifichino a beneficio del rispetto della "dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili" (Dichiarazione universale).

In questa logica si colloca l'iniziativa del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite mirante a riconoscere, con apposito atto giuridico, la pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Il movimento pacifista italiano non può non essere immediatamente interessato a questa iniziativa, anche in ragione del fatto, giuridicamente e politicamente rilevante, che a partire dal 1988 la 'norma pace diritti umani', che appunto riconosce la pace come diritto umano, è stata introdotta in migliaia di Statuti di Comuni e Province nonché in specifiche leggi regionali. Come dire: l'ordinamento giuridico subnazionale dell'Italia ha anticipato il diritto internazionale.

Quindi, il movimento pacifista, rappresentato dal Coordinamento degli Locali per la Pace e i Diritti Umani e dalla Tavola della Pace, è pienamente legittimato a far conoscere in sede mondiale la sua esemplare esperienza e ad avviare un'ampia e capillare mobilitazione di idee e di azioni affinché l'iniziativa delle Nazioni Unite abbia successo.

Come già avvenne con la significativa esperienza delle Assemblee dell'Onu dei Popoli, si tratta in pratica di coagulare attorno al movimento italiano movimenti e gruppi associativi di altri paesi, in modo da creare una forte massa critica popolare transnazionale capace di creare opinione pubblica e di influire sull'operato dei governi.

## 2. La difficile strada del diritto alla pace

La posta in gioco all'ONU è molto alta poiché investe direttamente la concezione dell'ordine mondiale e della stessa 'forma Stato' nei suoi tradizionali attributi di sovranità. Questo spiega perché il diritto umano alla pace è tuttora privo di formale, esplicito riconoscimento nel vigente Diritto internazionale. Non figura infatti nell'elenco dei diritti fondamentali contenuto nei due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

Nella Carta delle Nazioni Unite sono peraltro enunciate le premesse per tale riconoscimento: c'è il ripudio della guerra, la difesa della pace e della sicurezza è obiettivo prioritario, gli stati membri devono essere "peace-loving states", è sancito il principio generale del rispetto di tutti i diritti umani. Ancora più esplicito è quanto contenuto nell'articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani: "Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale in cui tutti i diritti e le libertà fondamentali enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati". C'è qui la definizione di pace positiva ovvero di pace quale opera della giustizia (*opus iustitiae pax*).

Un primo tentativo di riconoscimento del diritto alla pace (come diritto dei popoli, ma non anche come diritto della persona) è costituito dalla risoluzione 39/11 del 12 novembre 1984, con cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approva una 'Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace' che proclama solennemente che "i popoli del nostro pianeta hanno un sacro diritto alla pace" e che il rispetto di questo diritto costituisce "un obbligo fondamentale di ciascun stato". In questa 'raccomandazione', dal contenuto tanto sintetico quanto generico, non sono specificati i doveri degli stati.

Nel 1999, l'allora Direttore generale dell'Unesco, Federico Mayor Zaragoza, sottopone senza successo alla Conferenza Generale di questa importante Organizzazione il testo di una Dichiarazione sul diritto umano alla pace. Quasi tutti i paesi occidentali sono contrari, con argomentazioni del tipo: se si riconosce la pace come diritto fondamentale, si indeboliscono tutti i diritti umani; il diritto alla pace fa parte dell'ideologia e della propaganda di sinistra; se si riconosce la pace come diritto umano, gli stati non possono più fare la guerra (sic).

La persistente contrarietà di molti stati discende dalla consapevolezza che, una volta riconosciuto il diritto umano alla pace, su di essi incomberebbe il duplice obbligo giuridico di cancellare l'atavico *ius ad bellum* (diritto di fare la guerra) quale attributo forte della loro sovranità, e di adempiere al dovere della pace (*officium pacis*), con la conseguenza che la violazione del diritto alla pace si configurerebbe, in quanto tale, come un crimine sanzionabile ai sensi del diritto internazionale.

Nella Costituzione italiana, insieme con il riconoscimento dei diritti fondamentali a partire dagli articoli 2 e 3, è proclamato il ripudio della guerra (articolo 11), ma non

c'è traccia esplicita di un diritto alla pace e neppure di un divieto assoluto della guerra: ai sensi dell'articolo 78, "le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari".

### 3. La rinnovata progettualità delle Nazioni Unite

Nel 2009, il tema della preparazione di una bozza di "Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace" è all'ordine del giorno del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, il quale chiede al proprio Comitato Consultivo di procedere al riguardo. Il Comitato mette all'opera un *drafting group* composto da Chinsung Chung, Miguel d'Escoto Brokmann, Wolfgang Stefan Heinz, Mona Zulficar, Shigeki Sakamoto, Latif Huseinov. Questo gruppo prepara un questionario per un'ampia consultazione, al termine della quale presenta un *progress report* di riflessioni al Comitato Consultivo che lo approva e lo trasmette al Consiglio diritti umani. Questo chiede al Comitato di stendere il testo provvisorio della Dichiarazione.

Il 5 luglio 2012 con risoluzione 20/15 il Consiglio diritti umani istituisce un apposito 'Working Group' intergovernativo *open-ended*, aperto, secondo prassi, anche alla partecipazione di ONG con status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) delle Nazioni Unite. Nel febbraio 2013 il Working Group si è riunito per quattro giorni a Ginevra con il compito di discutere, punto per punto, il testo della *Draft Declaration*. Ha avuto così inizio la fase più accentuatamente politica di questo *iter* normativo.

Stati Uniti e Paesi membri dell'UE si sono dichiarati contrari alla creazione del Working Group e alla stessa idea di una Dichiarazione delle Nazioni Unite nella specifica materia del diritto alla pace.

Il documento in discussione, articolato in 14 ampi articoli, è una bozza destinata, ovviamente, ad essere riformulata in molte parti. Fin d'ora, però, consente di coglierne la portata positivamente strategica. Contiene infatti la messa a punto di un modello di ordine mondiale basato sui diritti umani, individuali e collettivi, di prima, seconda e terza generazione: diritti civili e politici, diritti economici, sociali e culturali, diritto alla pace, diritto allo sviluppo, diritto all'ambiente, diritto alla sicurezza umana.

Nel Preambolo, si dice tra l'altro che "il divieto dell'uso della forza è requisito primario internazionale per il benessere materiale, lo sviluppo e il progresso dei paesi, e per la piena implementazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamati dalle Nazioni Unite", ed è espressa "la volontà di tutti i popoli che l'uso della forza deve essere senza indugio sradicato dal mondo, attraverso anche il disarmo nucleare totale".

I 14 articoli portano i seguenti titoli: *Diritto alla pace: principi; Sicurezza umana; Disarmo; Educazione e formazione alla pace; Diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare; Imprese private militari e di sicurezza (contractors); Resistenza e opposizione all'oppressione; Peacekeeping; Diritto allo sviluppo; Diritto all'ambiente; Diritti delle vittime e dei gruppi vulnerabili; Rifugiati e migranti; Obblighi e implementazione: Disposizioni finali.*

Il documento contiene concetti e precetti assolutamente rivoluzionari per il tradizionale modo di concepire il diritto internazionale.

Per esempio, all'articolo 5, dedicato all'obiezione di coscienza, si legge: "Gli individui hanno il diritto all'obiezione di coscienza e ad essere protetti nel suo esercizio ... I membri di qualsiasi istituzione militare o di sicurezza hanno il diritto di disobbedire agli ordini che sono manifestamente contrari alla Carta delle Nazioni Unite e ai principi e alle norme del diritto internazionale dei diritti umani o del diritto umanitario internazionale".

All'articolo 3 (disarmo) si afferma: "Tutti i popoli e gli individui hanno diritto che le risorse rese libere dal disarmo siano allocate allo sviluppo economico, sociale e culturale dei popoli e all'equa redistribuzione della ricchezza naturale, in particolare rispondendo ai bisogni dei paesi più poveri e dei gruppi in situazioni di vulnerabilità".

Dovendo essere la Dichiarazione un atto giuridico, nel relativo testo ad ogni articolazione del diritto alla pace è fatta corrispondere una serie di puntuali doveri giuridici degli stati: dal disarmo al controllo delle imprese militari private.

Si fa notare che mentre nell'agenda dei lavori del Consiglio diritti umani il riferimento è al "diritto dei popoli alla pace", il draft in discussione si intitola "Dichiarazione sul diritto alla pace", correttamente inteso come diritto sia individuale sia collettivo.

#### **4. Il pionierismo degli enti locali e regionali italiani per il diritto alla pace**

Come ricordato all'inizio, a partire dal 1988, l'esplicito riconoscimento del diritto alla pace, come diritto della persona e dei popoli, figura in migliaia di Statuti e Leggi di Regioni, Comuni e Province. Il primo atto giuridico di questa serie è la Legge 30 marzo 1988 n. 18 della Regione del Veneto, il cui articolo 1 così recita:

1. La Regione del Veneto, in coerenza con i principi costituzionali che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, la promozione dei diritti umani, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale, *riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli.*
2. A tal fine promuove la cultura della pace mediante iniziative culturali e di

ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Veneto una terra di pace.

3. Per il conseguimento di questi obiettivi la Regione assume iniziative dirette e favorisce interventi di enti locali, organismi associativi, istituzioni culturali, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale presenti nella Regione.

E' la cosiddetta 'norma pace diritti umani' che, anche a seguito della Legge 8 giugno 1990 n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali, verrà ripresa, con testo sostanzialmente analogo, negli statuti di migliaia di Comuni e Province.

Si vedano, esemplarmente, l'art. 2 dello Statuto del Comune di Vicenza:

1. Il Comune, in conformità ai principi costituzionali ed alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sancisce il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuove la cooperazione fra i popoli, *riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli.*

2. A tal fine il Comune incoraggia la conoscenza reciproca dei popoli e delle rispettive culture e promuove una cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione e di informazione e con il sostegno alle associazioni, che promuovono la solidarietà con le persone e con le popolazioni più povere.

3. Il Comune promuove l'inserimento degli immigrati e dei rifugiati politici nella comunità locale, rimuovendo gli ostacoli che impediscono alle persone dimoranti nel territorio comunale di utilizzare i servizi essenziali offerti ai cittadini.

e l'art. 1 dello Statuto della Provincia di Perugia:

4. La Provincia, in conformità ai principi costituzionali ed alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane e sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, *riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli.* A tale fine promuove nel suo territorio la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali, di ricerca, di educazione e di informazione.

5. La Provincia opera per mantenere il proprio territorio libero da impianti nucleari ed ogni altro impianto comprovatamente non sicuro.

Questa produzione normativa, che fa contestuale riferimento al diritto costituzionale interno e al diritto internazionale, oltre che colmare una lacuna dell'ordinamento italiano, costituisce una novità assolutamente originale sul piano mondiale.

## **5. In conclusione**

Gli enti di governo regionale e locale dell'Italia, oltre che il mondo del volontariato e dell'associazionismo, sono sollecitati a prestare attenzione e mobilitarsi concretamente a sostegno della iniziativa avviata dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite perché si arrivi rapidamente alla messa a punto definitiva della Dichiarazione sul diritto alla pace.

E' il caso di sottolineare che il diritto alla pace è un diritto strategico, che ingloba tutti i diritti umani in un contesto di obblighi di altissimo profilo politico ed economico.

L'auspicata mobilitazione popolare transnazionale, innescata dagli Enti Locali e dalle Regioni italiane, deve servire a rilanciare l'idea e la prassi della Città dei diritti umani e della pace, intesa come città inclusiva e interculturale dove si realizzano i diritti della cittadinanza plurale.

(Appunto a cura del prof. **Marco Mascia** e del prof. **Antonio Papisca** del Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova, 6 Giugno 2013)