

**23 FEBBRAIO 2012**

**Antonio Papisca**

**L'ITALIA RIPUDIA LA GUERRA  
GUERRA E PACE NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE**

*Il professor Antonio Papisca tratterà il tema Guerra e pace nell'ordinamento internazionale all'interno del seminario "L'Italia ripudia la guerra (articolo 11 della Costituzione repubblicana)", organizzato dal Comitato bergamasco per la difesa della Costituzione, dalla Tavola della pace di Bergamo e dal Coordinamento bergamasco enti locali per la pace.*

*Il professor Papisca è docente all'Università di Padova di Organizzazione internazionale dei diritti umani e della pace nella Laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace. E' Libero docente in Diritto internazionale. Sue la Cattedra Europea Jean Monnet ad honorem e la Cattedra Unesco Diritti umani, democrazia e pace. Ha avuto una miriade di altri incarichi nell'università di Padova, in diverse istituzioni e centri studi e ha scritto molti libri sulla globalizzazione dei diritti umani, sul diritto e la democrazia internazionale e sulle Relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani.*

***(Relazione revisionata dall'autore)***

Inizio citando l'impegnativo articolo 11 della Costituzione: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". La lettura di questo articolo mi consente di segnalare un paradosso che troviamo nella nostra pur splendida Costituzione: la guerra viene 'ripudiata' dall'articolo 11 ma riappare nell'articolo 78 che recita: "Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari". Non entro nel commento di questo articolo che probabilmente spetta al collega che prossimamente, secondo quanto annunciato nel programma, offrirà la propria riflessione sull'ordinamento italiano.

Mi sia però consentita, da internazionalista, qualche battuta affettuosamente critica al riguardo. Siamo abituati a elogiare la nostra Costituzione ed è bene che continuiamo a farlo poiché è un'ottima Costituzione, soprattutto nella sua prima parte. Ma sullo specifico tema della pace io ritengo che avrebbe dovuto essere più esplicita ed esigente. In altre Costituzioni coetanee alla nostra, ad esempio quella tedesca e quella giapponese, rilevo che l'impegno per la pace viene affermato in termini molto più specifici.

In risposta alla tensione universalista che segna i primi articoli, in particolare gli articoli 2 e 3, la nostra Carta costituzionale avrebbe potuto essere più esplicita proprio in tema di pace. Intendo dire che i nostri padri costituenti avrebbero avuto tempo e modo, allora, di dimostrare di essere in puntuale sintonia con la Carta delle Nazioni Unite la quale, come noto, è in vigore dal 24 ottobre del 1945.

La nostra Assemblea Costituente entra in funzione nel 1946 ed opera nello stesso periodo in cui è al lavoro, alle Nazioni Unite, la Commissione dei Diritti Umani col compito di preparare il testo della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, che verrà adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre del 1948. Per descrivere il fervore normativo di quegli anni, Giuseppe Dossetti usa la metafora del 'crogiuolo ardente e universale'. L'Italia dovrà attendere il 1955 per essere ammessa all'ONU, ma già nel clima prima evocato c'erano i presupposti perché i nostri

Padri costituenti riconoscessero la pace quale ‘diritto fondamentale’ della persona e dei popoli, magari già all’articolo 1 della Carta costituzionale, coniugando insieme lavoro e pace intesa, questa, quale vita individuale e collettiva: alla radicalità del ripudio della guerra avrebbe così corrisposto una esplicita asserzione di pace positiva. Coerentemente con la professione di pace positiva, la Costituzione tedesca stabilisce che i principi e le norme generali del diritto internazionale prevalgono sul diritto interno. L’articolo 10 della nostra Costituzione dispone invece che “l’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute” senza però riconoscerne la primazia sul diritto interno. Anche su questo punto si manifesta una certa avarizia internazionalistica dei Padri costituenti.

Ma di quale diritto internazionale stiamo parlando?

E’ il vecchio diritto interstatuale che è stato in vigore formalmente a partire dal 1648, anno della cosiddetta pace di Westfalia, oppure è il nuovo diritto internazionale che ha la sua radice nella prima parte della Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani? Il vecchio diritto, come noto, è quello che disciplina i rapporti fra gli stati ‘sovrani’, basandoli su pochissimi principi:

- la sovranità degli stati, ciascuno *superiorem non recognoscens*, corredata del duplice attributo del diritto di fare la guerra (*ius ad bellum*) e del diritto di fare la pace (*ius ad pacem*)
- la sovrana uguaglianza dei medesimi, cioè: tutti ugualmente sovrani;
- la non ingerenza negli affari interni.

I soggetti del vecchio diritto internazionale sono dunque, esclusivamente, gli Stati sovrani, cioè “persone giuridiche”, mentre le “persone umane” sono considerate ‘oggetto’, nel senso che la soggettività giuridica degli individui è materia che pertiene alla giurisdizione domestica dei singoli stati, insomma non interessa l’ordinamento internazionale, il quale è intrinsecamente a-umano e a-morale. La guerra e la pace sono poste sullo stesso piano, come dire: pace e guerra per me pari sono. Anche il famoso principio ‘*pacta sunt servanda*’, i patti devono essere rispettati, è relativizzato, per non dire smentito, dal frequente e disinvolto uso della clausola ‘*sic stantibus rebus*’ (stando così le cose) che significa, nella logica statocentrica: se non mi conviene più quel determinato trattato internazionale che pure ho formalmente sottoscritto perché sono cambiate le circostanze, allora unilateralmente disapplico quel trattato in nome dei miei interessi nazionali (che saranno sempre presentati come vitali).

Fortunatamente i tempi sono cambiati, la cosiddetta civiltà del diritto ha fatto molti passi avanti. Lo spartiacque tra vecchio e nuovo diritto internazionale è segnato, come prima accennato, dalla Carta che istituisce l’Organizzazione delle Nazioni Unite, una macro entità multilaterale di carattere politico incaricata di assicurare pace, sicurezza e progresso sociale ed economico nel mondo intero. La Conferenza di San Francisco (aprile-giugno 1945), cui parteciparono una cinquantina di stati e, in veste consultiva, una quarantina di organizzazioni non governative, fornì l’occasione per stipulare un trattato internazionale, appunto la Carta delle Nazioni Unite, in cui per la prima volta nella storia degli accordi giuridici internazionali è sancito il principio del rispetto della dignità umana e dei diritti che ineriscono, egualmente, agli uomini e alle donne. Inizia da qui il riconoscimento della persona umana come soggetto di diritto internazionale e con esso comincia, in punto di diritto, lo sgretolamento dell’assolutismo statocentrico nel sistema delle relazioni internazionali.

Nella Carta delle Nazioni Unite, accanto al principio dei diritti umani, troviamo altri principi fortemente innovativi, in particolare il divieto di usare la forza per la risoluzione delle controversie internazionali e lo speculare obbligo di risolverle pacificamente. E’ il caso di sottolineare che già nel Preambolo della Carta la guerra viene proscritta quale ‘flagello’ che “per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all’umanità”.

La Carta delle Nazioni Unite pone il principio generale del rispetto dei diritti umani, ma non ne fornisce l’elenco. Questo è contenuto nella Dichiarazione Universale, che fu adottata

dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, riunita a Parigi, il 10 dicembre 1948, con nessun voto contrario e otto astensioni (Sudafrica, Arabia Saudita, Unione Sovietica e altri paesi del cosiddetto socialismo reale).

E' molto interessante leggere la storia della Dichiarazione Universale e apprendere che alla sua stesura parteciparono anche rappresentanti dell'allora Unione Sovietica, sensibili soprattutto ai diritti economici e sociali. Il ruolo della signora Eleanor Roosevelt, in quanto Presidente della neonata Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, fu determinante nel fare condividere, ampiamente, la tesi secondo cui i diritti fondamentali della persona sono altrettante 'verità pratiche', nel senso teorizzato da Jacques Maritain il quale, è utile ricordare, insieme con René Cassin, il canadese John P. Humphrey e il cinese P. C. Chang contribuì a preparare il testo della Dichiarazione. Va anche sottolineato che un ruolo molto attivo fu quello esercitato dal Ministro degli Esteri del Libano, C. Malik, uomo di profonda cultura umanistica. E' la stessa signora Roosevelt a raccontarci questa vicenda, come bene documentato nel volume di A. M. Glendon, *Verso un mondo nuovo. Eleanor Roosevelt e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, Macerata, Liberilibri, 2008.

La Dichiarazione Universale proclama solennemente un principio nuovo, anzi rivoluzionario, quello 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": dunque la persona umana, non più gli stati, al centro dell'ordinamento internazionale. Qualcosa di analogo alla rivoluzione copernicana: la persona sta agli stati come il sole sta ai pianeti...

La formula usata dalla Dichiarazione Universale verrà ripresa poi, nel 1963, dalla enciclica *Pacem in Terris* di Giovanni XXIII, con l'aggiunta di amore e verità ai valori di libertà, giustizia e pace.

Con la Dichiarazione universale siamo agli inizi di uno sviluppo normativo, che segna l'avanzata umanocentrica della civiltà del diritto, un percorso che va soggetto ad accelerazioni a cascata nella direzione dell'umanizzazione e della moralizzazione del diritto internazionale.

Da un punto giuridico-formale, la Dichiarazione Universale nasce come "raccomandazione" che solennemente proclama diritti e principi, non come trattato o accordo giuridico internazionale che stabilisce precisi obblighi corredate di puntuali sanzioni.

Ma la Dichiarazione Universale non rimane sola. Ad essa seguono numerose altre convenzioni e protocolli internazionali giuridicamente vincolanti, che la richiamano esplicitamente promuovendola al rango di fonte delle fonti del nuovo diritto internazionale. Metaforicamente, le figlie (le convenzioni giuridiche) gratificano la loro madre feconda e generosa. Insomma, la Dichiarazione Universale è il DNA del nuovo *ius positum* universale.

La prima 'figlia' è del 1950, nasce quando il Consiglio d'Europa (formato oggi da 47 stati) pone in essere la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, presidiata dalla Corte Europea dei Diritti Umani, con sede a Strasburgo. E' la Corte che ha spesso condannato l'Italia per violazione dei diritti umani, di recente anche per i respingimenti delle imbarcazioni di migranti e profughi nel Mediterraneo.

Nel 1966, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adotta i due Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali: insieme con la Dichiarazione Universale, questi Trattati sono da considerare come le colonne portanti del nuovo diritto internazionale. Altre Convenzioni riguardano la discriminazione razziale, la discriminazione nei riguardi della donna, la tortura, i diritti dei bambini e degli adolescenti, i diritti delle persone con disabilità, i diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Ci sono poi Protocolli che arricchiscono e specificano le Convenzioni: tra gli altri, quello sui bambini nei conflitti armati, aggiunto alla Convenzione sui diritti dell'infanzia, e quello sull'abolizione della pena di morte, aggiunto al Patto sui diritti civili e politici. La portata

applicativa di questi strumenti giuridici internazionali, che sono alla base del sistema universale dei diritti umani facente capo alle Nazioni Unite, si esteso al mondo intero.

Altre Convenzioni e Protocolli vigono all'interno dei sistemi regionali dei diritti umani. Il sistema europeo, facente capo al Consiglio d'Europa, si basa sulla citata Convenzione del 1960; il sistema interamericano, facente capo all'Organizzazione degli Stati Americani, sulla Convenzione del 1969; il sistema africano, facente capo all'Unione Africana, sulla Carta dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981; il sistema arabo, facente capo alla Lega degli Stati Arabi, sulla Carta araba dei diritti umani del 2004. C'è anche un embrione di sistema sud-est asiatico facente capo all'Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico (Asean), la quale ha creato al proprio interno nel 2007 una Commissione intergovernativa sui diritti umani.

La Carta araba dei diritti umani, adottata a Tunisi nel 2004 dal Consiglio della Lega Araba, entrata in vigore nel 2008, è alla base di un sistema regionale dei diritti umani che si incorpora nel sistema complessivo del diritto internazionale dei diritti umani: la Carta araba dei diritti umani si radica esplicitamente nella Carta delle Nazioni Unite, nella Dichiarazione Universale e nei due Patti internazionali del 1966, dunque nelle fonti primarie del nuovo diritto internazionale. Diversamente è a dirsi della Dichiarazione sui diritti umani nell'Islam (o Dichiarazione del Cairo) del 1990, adottata dall'Organizzazione della Conferenza Islamica: in essa ci sono molti riferimenti alla Shari'ah, nessuno alle fonti del vigente diritto internazionale.

Qualche cenno alla complessa *machinery* organizzativa funzionante nel sistema universale e nei sistemi regionali dei diritti umani.

Nel sistema universale operano il Consiglio dei diritti umani (47 stati membri, eletti a rotazione fra i 193 membri delle Nazioni Unite) e i Comitati preposti a vigilare sull'attuazione di varie Convenzioni (organismi composti di esperti indipendenti). Operano inoltre la Corte penale internazionale e i Tribunali internazionali speciali.

Nel sistema regionale europeo operano la Corte europea dei diritti umani e il Comitato europeo dei diritti sociali; in quello interamericano la Commissione e la Corte interamericana dei diritti umani; in quello africano la Commissione e la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; in quello arabo il Comitato diritti umani composto di sette esperti indipendenti. Questi sono gli organismi per così dire paradigmatici, ma ne esistono molti altri.

Insomma, come ho prima accennato, nel mondo c'è un'attrezzatura per la protezione e la promozione dei diritti umani che è sempre più specializzata e sanamente intrusiva negli affari interni degli stati.

Con le istituzioni internazionali dei diritti umani interagisce e collabora la galassia delle organizzazioni non governative e dei movimenti solidaristici transnazionali: è questo il robusto cordone sanitario del sistema universale e dei sistemi regionali dei diritti umani.

In sintonia con questa complessa, variegata e fertile realtà operano i sempre più numerosi Centri universitari specializzati nella materia (interdisciplinare) dei diritti umani che vengono istituiti nelle università di molti paesi. In Cina ne esistono sedici. In Italia, il Centro Interdipartimentale sui Diritti della Persona e dei Popoli, fondato nell'Università di Padova nel 1982, è il più antico in Europa (come 'centro *universitario*') e forse anche nel mondo. Stando ai dati offerti dallo "Annuario Italiano dei Diritti Umani 2012", curato dal suddetto Centro, risulta che in Italia sono impartiti 118 insegnamenti specificamente portanti sui diritti umani, in 64 facoltà di 41 università. Una realtà ancora poco conosciuta, ma decisamente positiva, che fa sperare nello sviluppo di un nuovo umanesimo e, all'interno di questo, di una nuova cultura politica.

Fin qui ho parlato di norme giuridiche internazionali. Mi capita talora di ricevere obiezioni del tipo: i diritti umani sono sciorinati nelle 'Carte' ma estesamente violati in ogni parte del mondo; a cosa servono le 'carte'?

La mia risposta è che i diritti umani continuano ad essere violati, ma non c'è più l'impunità grazie appunto alle 'carte' giuridiche internazionali e agli organismi di monitoraggio e

sanzionatori che in virtù delle stesse ‘carte’ sono stati creati e stanno funzionando. Senza dimenticare che si è creata una fitta rete planetaria di associazioni e movimenti per i diritti umani, i cui militanti si sentono, a giusto titolo, legittimati ad agire appunto dal nuovo diritto internazionale. Una importante risorsa del loro potere nonviolento (*soft power*) consiste nella consapevolezza di operare appunto ‘dalla parte del diritto buono e giusto’.

Un’alteriore risposta è che il paradigma etico-giuridico dei diritti umani è lievito di perfezionamento umano, personale e sociale, e di umanizzazione del modo di operare delle stesse istituzioni. Il nuovo diritto internazionale è un potente strumento perché il lievito agisca efficacemente per questa grande missione di liberazione e promozione umana.

Il nuovo diritto è il diritto della dignità umana. Valore dei valori, valore supremo dell’ordinamento internazionale, la dignità umana non è un concetto astratto: essa si incarna nell’essere integrale della persona, quindi nella vita, nel quotidiano della vita. Il rispetto della dignità umana, così intesa, non è difficile da indicizzare: la dignità è offesa o violata quando ciascuno dei diritti che le ineriscono è violato. Anche questa non è una operazione astratta.

La vita è riconosciuta come il primo dei diritti umani, ed è logico che così sia in punto di formalizzazione giuridica. Ma nella sostanza la vita è un pre-diritto o un diritto assiomatico. Se manca la vita, manca il soggetto titolare dei diritti fondamentali.

La guerra è incompatibile con la vita, tant’è che, come ho prima accennato, essa è proscritta dal nuovo diritto internazionale, che non distingue tra guerra giusta e guerra ingiusta. Il ripudio della guerra, sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, è ulteriormente rafforzato dall’articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il cui primo comma recita: “Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge”. Non si vieta ciò che è consentito... A riprova della radicalità irenica di questo *Ius novum universale* a favore della vita, sta l’articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici il quale prevede, in via di eccezione, che in certe circostanze gli stati possano sospendere la garanzia di taluni diritti fondamentali, ma non del diritto alla vita o del divieto di tortura. Il diritto internazionale dei diritti umani mette in crisi il più antico ‘diritto internazionale umanitario’, quello che nasce nella seconda metà del secolo XIX e fa appello al buon cuore degli stati affinché nei conflitti armati la popolazione civile, i prigionieri e i feriti ricevano un protezione particolare. Le sue fonti principali sono le Convenzioni Ginevra e successivi Protocolli. E’ il cosiddetto *ius in bello*, il diritto da applicare in guerra, che però non mette in discussione la sovranità degli stati e quindi il loro diritto di fare o non fare la guerra. Attenzione quindi a non confondere lo ‘umanitario’ con i ‘diritti umani’. Oggi il diritto umanitario deve fare i conti con il diritto dei diritti umani, come significativamente risulta per esempio, dalle risoluzioni adottate dal Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite: in queste, al diritto umanitario e al diritto penale internazionale, di cui dirò tra poco, è sempre affiancato il diritto internazionale dei diritti umani, un diritto dotato di grande forza attrattiva all’interno della propria logica di vita e di pace.

Il diritto internazionale penale, quello che si fa carico di sanzionare i crimini contro l’umanità e i crimini di guerra e che opera significativamente attraverso la Corte penale internazionale e i Tribunali internazionali speciali, costituisce anch’esso una novità rivoluzionaria nell’ordinamento internazionale. Innanzitutto per i principi che vi introduce: il principio dell’universalità della giustizia penale e quello secondo il quale deve rispondere personalmente anche in sede internazionale chi perpetra crimini contro l’umanità, crimini di guerra, crimini di genocidio. Cade, quanto meno in punto di diritto, la schermatura istituzionale degli stati ovvero la maschera dell’impunità dietro cui, lungo i secoli, si sono nascosti grandi e piccoli criminali politici.

A questo punto ritengo necessario riprendere il tema pace e guerra per fare alcune precisazioni che forse potranno un po' stupire le persone di buona volontà. Ho prima ricordato che la Carta delle Nazioni Unite contiene anche il divieto di usare la forza da parte degli stati, però con un'eccezione: l'articolo 51 dispone infatti che in risposta ad un attacco armato uno stato può usare, per così dire a caldo, la forza con l'obbligo però di informarne immediatamente il Consiglio di Sicurezza affinché questo possa intraprendere quelle misure che ritenga necessarie per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. L'eccezione è rigorosamente delimitata, come tale conferma la regola generale del divieto dell'uso della forza. Ma gli stati, in particolare i più potenti (Usa, Russia, Israele), danno un'interpretazione estensiva dell'articolo 51, per sostenere di essere legittimati a usare la forza anche in via preventiva ai sensi del vecchio diritto interstatale qualora si trovino (a loro dire) in presenza di una minaccia imminente o addirittura di una minaccia non imminente o latente. Con questa interpretazione gli stati si arrogano arbitrariamente il diritto-potere di effettuare interventi militari in via *pre-emptive* o in via *preventive* a seconda che si tratti di rispondere a minaccia imminente o a minaccia latente. L'intervento bellico in Iraq è stato giustificato dagli USA in un primo tempo come *preemptive* (perché in quel Paese ci sarebbero state le armi di distruzione di massa), in un secondo tempo come *preventive* (perché comunque esisteva una minaccia latente). Com'è facile intuire, l'interpretazione estensiva dell'articolo 51 è molto pericolosa, perché apre le porte a quella che io chiamo la guerra facile, magari spacciandola per 'intervento umanitario' e strumentalizzando il principio della cosiddetta 'responsabilità di proteggere'. I due Presidenti Bush, senior e junior, alfieri dello *ius ad bellum*, sono i protagonisti delle 'guerre facili' che hanno segnato i venti anni successivi al 1989: saranno consegnati alla storia come coloro che hanno scritto pagine nerissime in presenza di circostanze che obiettivamente avevano dischiuso orizzonti di pace nel mondo globalizzato. Dante Alighieri troverebbe per loro, in qualcuno dei suoi 'gironi', il posto che si meritano.

Paradossalmente la guerra è proscritta ma non ritroviamo la pace, espressamente elencata, *rectius* riconosciuta come diritto umano fondamentale, nei due Patti internazionali del 1966 o in altre Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani di portata mondiale. La troviamo invece nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, dunque in uno strumento di portata regionale.

Il diritto alla pace, come diritto della persona, è implicitamente riconosciuto dall'articolo 28 della Dichiarazione Universale, il quale proclama che "ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati". C'è qui la definizione di *pace positiva*, mettendo insieme pace interna e pace internazionale. Il riferimento al diritto umano è, come sopra accennato, implicito.

Chi ha tentato di esplicitare in un atto giuridico internazionale il diritto alla pace è Federico Mayor Saragoza, un ottimo Direttore generale dell'Unesco il quale nel 1999, quasi alla fine del suo mandato, propose alla Conferenza generale dell'Unesco di approvare il testo di una solenne Dichiarazione intesa appunto a riconoscere la pace come diritto umano fondamentale. La proposta non fu approvata. Molti stati membri dell'Unesco, tra i quali anche alcuni stati occidentali, si opposero adducendo motivazioni ridicole o addirittura demenziali. Qualche esempio tra quelle da me estratte dai verbali ufficiali: se si riconoscesse il diritto alla pace come diritto umano risulterebbero indeboliti tutti gli altri diritti fondamentali; di pace parlavano Stalin e tutto il movimento per la pace di matrice comunista, dunque la pace si presta a strumentalizzazioni ideologiche. L'ambasciatore americano argomentò, papale papale, che "se si riconosce il diritto alla pace, gli stati non potrebbero più fare la guerra". E' l'inno alla

*Realpolitik*, con buona pace dell'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che giova nuovamente citare: "Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge".

Perché è tanto importante il riconoscimento formale della pace come diritto umano fondamentale? Perché bisogna includerlo esplicitamente nell'elenco dei diritti umani internazionalmente riconosciuti? La risposta è che questo riconoscimento giuridico comporta per gli stati il duplice obbligo di cancellare lo *ius ad bellum* quale attributo della loro sovranità e di trasformare lo *ius ad pacem*, il diritto di fare la pace, nello *officium pacis*, cioè nel dovere di fare la pace, più esattamente nel diritto-dovere di costruire la pace positiva.

Io credo che gli stati dovrebbero gloriarsi di essere titolari dell'*officium pacis* quale attributo di sovranità e di genuinamente rispondere a quanto prescrive l'articolo 4 della Carta delle Nazioni Unite: "Possono diventare membri delle Nazioni Unite tutti gli Stati amanti della pace che accettino gli obblighi del presente Statuto e che, a giudizio dell'Organizzazione, siano capaci di adempiere tali obblighi e disposti a farlo"

Ma vediamo quali sarebbero gli obblighi specifici. Lo stato deve innanzi tutto rispettare la Carta delle Nazioni Unite e, concretamente, impegnarsi per far funzionare l'Organizzazione delle Nazioni Unite, cioè contribuire a metterla in grado di operare con tempestività ed efficacia. E' appena il caso di ricordare che l'ONU fa ciò che i suoi stati membri, a cominciare da quelli con seggio permanente al Consiglio di Sicurezza, le consentono di fare.

C'è poi l'obbligo previsto dall'articolo 43 della Carta che stabilisce che gli stati debbano mettere a disposizione dell'ONU, in via permanente, parte delle loro forze armate le quali, debitamente addestrate (e 'riconvertite'), dovrebbero costituire il corpo di polizia militare da impiegare sotto autorità e comando diretto delle Nazioni Unite. Nessuno stato ha finora adempiuto a questo obbligo, mantenendo sospesa l'applicazione anche dell'importante articolo 42 che prevede che, qualora siano inadeguate le misure adottate ai sensi dell'articolo 41 (le sanzioni), il Consiglio di sicurezza può decidere di effettuare 'dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni' analoghe con l'impiego di forze militari. Le operazioni di cosiddetto *peace-keeping*, con l'impiego dei Caschi Blu, sono un surrogato di quanto espressamente previsto dalla Carta. Di volta in volta, caso per caso, il Segretario Generale delle Nazioni Unite deve fare appello al buon cuore degli stati per ottenere manciate di Caschi Blu, cioè di militari scarsamente addestrati a compiere operazioni di polizia militare. L'ONU ha insomma le mani legate. non può intraprendere direttamente con autorità e comando 'sopranazionale' azioni che comportino l'uso del militare sul terreno per perseguire obiettivi di giustizia quali la difesa della vita delle popolazioni, la protezione degli apparati produttivi essenziali, la salvaguardia dell'ambiente naturale, la cattura dei criminali da consegnare alla Corte penale internazionale o ai Tribunali internazionali speciali. A spiegare perché l'ONU ha le 'mani legate' sovviene l'articolo 106 della Carta (disposizione transitoria XVII), che recita: "In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere a 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". Faccio notare che i suddetti cinque stati sono indicati non come membri del Consiglio di sicurezza ma come potenze vincitrici della seconda guerra mondiale, poste al di sopra della Carta delle Nazioni Unite, verrebbe da dire: *legibus solutae*, cioè sciolte da qualsiasi impegno statutario. Quando spiego questo stato di cose ai miei studenti, uso la metafora del 'triangolo delle Bermude': gli articoli 42, 43, 106, messi in relazione fra loro, configurano un'area politico-giuridica drammaticamente opaca,

pericolosissima. E' scandaloso che sia tuttora in vigore la disposizione transitoria dell'articolo 106!

Il disarmo è uno degli obblighi che ineriscono allo *officium pacis* degli stati ed è tra i principali obiettivi della Carta delle Nazioni Unite. Io sono convinto che il disarmo reale - sottolineo l'aggettivo reale - inizia a partire dal momento in cui si mettono insieme, dentro l'Onu-casa comune, parte degli eserciti nazionali da trasformare e riconvertire in un corpo permanente di polizia militare internazionale. Se non ci si impegna seriamente per questo obiettivo, la spesa militare continuerà ad essere vergognosamente alta, con buona pace dell'articolo 4 della Carta, non sarà possibile controllare il commercio delle armi e continuerà la prassi, illegale, delle guerre 'umanitarie',

Per affrontare con realismo la sfida del disarmo, occorre quindi dare autorità all'ONU, rafforzandola e allo stesso tempo democratizzandola. Nell'era della globalizzazione, i cui processi investono ormai ogni aspetto della vita sociale, economica e politica, c'è bisogno di strutture di *governance* che siano in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle sfide, che siano cioè capaci di orientare la politica nella direzione dei principi e degli obiettivi della *human security* e dello *human development*, come dire della giustizia sociale ed economica all'insegna di 'tutti i diritti umani per tutti'. Ormai, le grandi decisioni vengono prese al di fuori e al di sopra degli stati, in contesti sia istituzionali sia non istituzionali, ora in modo trasparente ora, sempre più spesso, in modo opaco. Per riportare tutti al rispetto della legalità, c'è bisogno di una architettura di *governance* globale articolata su più livelli, al cui interno, usando la bussola dei diritti umani, si dia spazio al principio di sussidiarietà perché operi lungo un *continuum* di ruoli che dalle comunità locali arrivi fino alle massime istituzioni multilaterali (Nazioni Unite, Unione Europea, Osce, Unione Africana, Asean...), senza soluzioni di continuità. In questo contesto, occorre estendere la pratica della democrazia, rappresentativa e partecipativa. Le reti transnazionali di società civile reclamano, con crescente competenza e determinazione, che in particolare gli organi delle istituzioni multilaterali, a cominciare da quelli dell'ONU, siano dotati di un più elevato grado di legittimazione e il loro funzionamento sia alimentato da una più intensa partecipazione popolare.

E' tempo di democrazia internazionale.

Superfluo ricordare che una più diretta legittimazione della rappresentanza politica viene dai processi elettorali. Sotto questo profilo, l'Unione Europea è l'organizzazione internazionale più progredita, poiché si è dotata, fin dal 1979, di un Parlamento eletto direttamente dai cittadini dell'Unione: allo stato attuale è l'unico parlamento sopranazionale. Altre istituzioni multilaterali dispongono di 'assemblee parlamentari', cioè di organismi rappresentativi non direttamente eletti ma formati da delegazioni dei parlamenti dei rispettivi stati membri: espressioni dunque di democrazia elettiva di secondo grado. Per esempio, il Consiglio d'Europa ha una propria assemblea parlamentare, lo stesso è per la Nato, per la Osce, per l'Unione Africana (in questo caso c'è il Parlamento Panafricano, ma sempre come organismo di democrazia elettiva di secondo grado).

L'ONU, dove si decide persino l'uso della forza militare, è priva non solo di un parlamento sopranazionale ma anche di una 'assemblea parlamentare'. Di recente ha preso vigore la proposta, originariamente pensata in ambienti di società civile globale (in Italia, la Tavola della Pace con la serie delle Assemblee dell'ONU dei Popoli che a partire dal 1995 e fino al 2007 hanno preceduto la Marcia Perugia Assisi), di istituire l'Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite quale organo consultivo specularmente all'attuale Assemblea Generale formata dai rappresentanti dei 193 stati membri. Per questa decisione non c'è bisogno di modificare la Carta delle Nazioni Unite. A favore della proposta si sono ufficialmente schierati il Parlamento Europeo, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa e altre istituzioni multilaterali operanti in altri continenti. Io sono convinto che inizia da qui la democratizzazione della



massima istituzione mondiale con conseguente rottura dell'autoreferenzialismo praticato, in misura esponenziale, dal Consiglio di sicurezza.

Quanto alla democrazia partecipativa, paradossalmente all'ONU c'è già qualcosa che è più di un embrione: circa 3500 organizzazioni non governative godono infatti del cosiddetto status consultivo. Per la democratizzazione delle Nazioni Unite è ora necessario rafforzare la loro posizione, trasformando lo status consultivo in status co-decisionale per tutte le materie che attengono ai diritti umani e all'economia di giustizia.

Ho iniziato la mia conversazione accennando, con qualche affettuosa critica, ai sobri contenuti internazionali -pacifisti della nostra pur bella Costituzione. Ritorno su questo tema per attirare l'attenzione su quella parte dell'articolo 11 che afferma che l'Italia "promuove e favorisce le organizzazioni internazionali" operanti a fini di pace e di giustizia. Il mio auspicio è che il nostro Paese intensifichi la propria partecipazione al funzionamento delle legittime istituzioni multilaterali di cui è membro. Spero in un ruolo anche propositivo, in particolare per quanto riguarda il potenziamento e la democratizzazione dell'ONU e la valorizzazione delle organizzazioni non governative nonché l'avvento di un (nuovo) ordine internazionale economico più giusto, equo e solidale.

Urge rinnovare la classe politica, pretendere che quanti entrano nell'arena elettorale conoscano la Costituzione e il diritto internazionale dei diritti umani, sappiano che cos'è l'ONU, l'Unione Europea, la Osce e altre importanti istituzioni, abbiano insomma la consapevolezza che, nell'era dell'interdipendenza planetaria e dei diritti umani, bisogna attivamente operare, utilizzando la bussola dei diritti umani, su tutti i livelli in cui si articola la *governance*.